

**EVALUACIÓN DE  
CUATRO DÉCADAS  
DE PRIVATIZACIÓN  
DE PENSIONES  
EN AMÉRICA LATINA  
(1980-2020):  
Promesas y realidades**



**CARMELO  
MESA-LAGO**

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



**EVALUACIÓN DE  
CUATRO DÉCADAS  
DE PRIVATIZACIÓN  
DE PENSIONES  
EN AMÉRICA LATINA  
(1980-2020):  
Promesas y realidades**



**CARMELO  
MESA-LAGO**

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

1.ª edición en República Dominicana.  
Mayo 2021.

Diagramación: Nodo Comunicación + Diseño.

**Fundación Friedrich Ebert en República Dominicana.**

Responsable: Yesko Quiroga Stöllger.

8vo. Piso, Tiradentes Business Center,  
Avda. Tiradentes esq. Roberto Pastoriza, Naco,  
Distrito Nacional, Rep. Dominicana.

Teléfono: +1-809-221-8261  
[www.fescaribe.org](http://www.fescaribe.org)

**ISBN: 978-9945-9278-8-7**

# Índice

I. INTRODUCCIÓN	14
II. SISTEMAS DE PENSIONES PÚBLICOS Y PRIVADOS, REFORMAS ESTRUCTURALES Y RE-REFORMAS	18
III. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y EL DIÁLOGO SOCIAL	25
1. Regímenes autoritarios o con manipulación en un régimen semidemocrático o democracia incipiente	26
2. Regímenes democráticos con alguna manipulación y diálogo social de diversos grados	28
IV. PROMESAS Y REALIDADES DE LOS SISTEMAS PRIVADOS DE PENSIONES	37
1. Cobertura de la PEA y de los adultos mayores	38
a. Promesas de la reforma estructural	38
b. Realidades	42
2. Solidaridad social y equidad de género	58
a. Promesas de las reformas estructurales	58
b. Realidades	59
3. Suficiencia de las prestaciones	69
a. Promesas de la reforma estructural	69
b. Realidades	70
4. Administración eficiente y costos razonables	80
a. Promesas de la reforma estructural	80
b. Realidades	80
5. Sostenibilidad financiera y actuarial	92
a. Promesas de la reforma estructural	92
b. Realidades	94
V. RE-REFORMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA Y SUS EFECTOS	130
A. Evaluación de las re-reformas en Argentina, Bolivia, Chile y El Salvador	131
1. El diálogo social	131
2. Cobertura	133
3. Solidaridad social y equidad de género	136
4. Suficiencia de las prestaciones	139
5. Eficiencia y gastos administrativos razonables	142
6. Sostenibilidad financiera-actuarial	145
a. Cotizaciones	145
b. Capital del fondo, su inversión y rentabilidad	147
c. Sostenibilidad financiera-actuarial de las re-reformas	149
7. Aumento del rol del Estado y declive de las AFP	154

B. Propuestas de Re-reformas en Colombia y Perú	156
1. Colombia	157
2. Perú	165
Resumen	172
VI. LECCIONES PARA BRASIL	174
1. Las características del sistema brasileño de pensiones	175
2. La reforma paramétrica de 2019	178
3. El impacto en el desequilibrio financiero-actuarial	181
4. El intento frustrado de reforma estructural y las lecciones de este estudio para Brasil	184
VII. CONCLUSIONES	188
A. Evaluación del Desempeño de los Sistemas Privados de Pensiones	188
1. Diálogo social	188
2. Cobertura	189
3. Solidaridad social y equidad de género	190
4. Suficiencia de las prestaciones	191
5. Administración y costos administrativos razonables	193
6. Sostenibilidad financiera y actuarial	195
B. Evaluación de las Re-reformas en Argentina, Bolivia, Chile y El Salvador	201
1. Diálogo social	201
2. Cobertura	202
3. Solidaridad social y equidad de género	203
4. Suficiencia de las prestaciones	204
5. Eficiencia y gastos administrativos razonables	205
6. Sostenibilidad financiera-actuarial	206
C. Propuestas de Re-reformas en Colombia y Perú	209
Resumen: aumento del rol del Estado y declive de las AFP	213
VIII. RECOMENDACIONES	215
1. La necesidad de estadísticas abarcadoras, homologadas, fidedignas y oportunas	215
2. Llevar a cabo el diálogo social	217
3. Ampliar la cobertura	218
4. Expandir la solidaridad social	220
5. Integrar los regímenes especiales privilegiados	221
6. Mejorar la equidad de género	222
7. Incrementar la suficiencia de las prestaciones	223

8. Perfeccionar la administración y reducir sus costos	224
9. Restaurar la representación social en la administración	226
10. Mejorar la información y el conocimiento	226
11. Reforzar el cumplimiento	227
12. Diversificar la cartera de inversión	228
13. Evaluar la rentabilidad para incrementarla	230
14. Crear un clima más atractivo para el ahorro voluntario adicional	230
15. Restringir la extracción de fondos de las cuentas individuales	231
16. Reforzar el equilibrio con estudios actuariales	232
17. Unificar, ampliar el ámbito e independizar la supervisora	233
18. ¿Qué modelo para la reforma?	234
REFERENCIAS	239

## Agradecimientos

Solo yo soy responsable de esta monografía, pero agradezco la lectura cuidadosa con múltiples y útiles comentarios hecha por Diego Valero Catedrático de Economía Universidad de Barcelona y CEO de Novaster Madrid; también hizo una revisión de estilo, detectó errores e hizo contactos, Yesko Quiroga Stöllger, Representante de la Fundación Friedrich Ebert para México y R. Dominicana; además reconozco los valiosos materiales, comentarios y aclaraciones enviados por Alberto Arenas de Mesa, Asesor Regional de la CEPAL, Santiago de Chile; Nicholas Barr, Catedrático de Economía Política, London School of Economics and Political Science, Reino Unido; Fabio Bertranou, Director para el Cono Sur de la OIT, Santiago de Chile; Alberto Bonadona Cossío, Catedrático Emérito Universidad Mayor de San Andrés y Catedrático Universidad Católica Boliviana, Bolivia; Pablo Casali, Especialista en Seguridad Social de la OIT para los Países Andinos, Lima; María Amparo Cruz-Saco, Catedrática de Economía, Connecticut College EE.UU e Investigadora Universidad del Pacífico, Lima; Fabio Durán, División de Protección Social OIT, Ginebra; Eduardo Lora, execonomista jefe del BID y Catedrático de la Universidad EAFIT, Colombia; Juliana Martínez Franzoni, Catedrática de Ciencia Política Universidad de Costa Rica; Verónica Montecinos, Catedrática de Sociología, Penn State University; José Francisco Ortiz, Oficina de Protección Social de la OIT, Costa Rica, el cual también leyó la Introducción; Hernando Pérez-Montás, presidente de Consultores Actuariales SRL, República Dominicana; Gustavo Picado Chacón, Dirección Actuarial y Económica CCSS, Costa Rica; Arlette Pichardo y Joan Guerrero, Investigadoras del Observatorio de la Seguridad Social, R. Dominicana; María Elena Rivera, Economista en la Oficina Coordinadora Residente de la ONU en El Salvador; Rodolfo Saldaín, expresidente del Banco de Previsión Social de Uruguay, Helmut Schwarzer, ex secretario de Previsión Social de Brasil y Especialista en Protección Social OIT y Luciano Fazio, matemático y consultor en el área de sistemas de jubilaciones. Joao Guedes Neto, mi asistente de investigación y candidato al Ph.D. en ciencias políticas, Universidad de Pittsburg, prestó valiosa ayuda en el rastreo de información y elaboración de gráficos, así como en compilar datos sobre las reformas en Brasil.

## Sobre el autor

Carmelo Mesa-Lago es Catedrático de Servicio Distinguido Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Pittsburg, ha sido profesor/investigador visitante en Alemania, Argentina, Cuba, España, EEUU, México, Reino Unido y Uruguay, y conferencista en 39 países. Es autor de 94 libros y 316 artículos o capítulos de libros publicados en 9 idiomas en 34 países, la mayoría sobre seguridad social (pensiones y salud). Sus libros más recientes son: *Las Reformas de Pensiones en América Latina y su Impacto en los Principios de la Seguridad Social* (CEPAL, 2004), *Las Reformas de Salud en América Latina y el Caribe: Su impacto en los Principios de la Seguridad Social* (CEPAL, 2006), *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America* (Oxford University Press, 2008, 2012), *World Crisis Effects on Social Security in Latin America and the Caribbean* (Universidad de Londres, 2010), *Pensions in the Phillipines: Challenges and Ways Forward* (coautor, Friedrich Ebert Stiftung, 2012), *La Re-reforma de Pensiones Privatizadas en el Mundo* (editor y autor, *Revista Trabajo*, 2013), *Reversing Pension Privatization in Bolivia* (OIT, 2018), *La Seguridad Social en Nicaragua: Diagnóstico y Recomendaciones para su Reforma* (coautor, INIET, 2020), y *El Sistema de Pensiones en El Salvador: Institucionalidad, Gasto Público y Sostenibilidad Financiera* (coautor, CEPAL, 2020). Ha trabajado en todos los países de América Latina y varios del Caribe, así como en Alemania, Egipto, Filipinas, Ghana y Tailandia, como asesor regional de la CEPAL, consultor con agencias de Naciones Unidas (OIT, AISS), múltiples organismos financieros internacionales (Banco Mundial, BID) y fundaciones de varios países. Es miembro de la Academia Nacional de Seguridad Social de los EEUU y del Consejo Editorial de la *Revista Internacional de Seguridad Social* y presidente para América Latina de Novaster, Madrid. Ha recibido el Premio Internacional de la OIT al Trabajo Decente (compartido con Nelson Mandela), el Premio Superior Alexander von Humbolt, ha recibido en tres ocasiones el Fulbright Senior Scholar, y homenajes por su obra de vida en seguridad social por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, y numerosas becas de investigación en todo el mundo. Finalista al Premio Príncipe de Asturias en Ciencias Sociales 2014 y 2015; seleccionado entre los 50 intelectuales iberoamericanos más influyentes en 2014. Website: [www.mesa-lago.com](http://www.mesa-lago.com)

# Lista de cuadros

1. Grado de Privatización en el Sistema/Pilar Privado en los Nueve Países, 2018-20
2. Taxonomía de Reformas de Pensiones en Sistemas Privados y Públicos en América Latina, 2020
3. Cobertura de la PEA por el Sistema Contributivo, 2009-10 y 2017-18
4. Cobertura Contributiva y no Contributiva de Personas de 65 años y más, 2009-10 y 2017-18
5. Comparación de Parámetros de Pensiones en América Latina, 2019-2020
6. Impacto del Tipo de Afiliación de los Trabajadores Autónomos sobre su Cobertura Efectiva, alrededor de 2018
7. Comparación de la Pensión Mensual Promedio de las Fuerzas Armadas, del Sistema Privado y de la Pensión no Contributiva en Chile, 2019
8. Cobertura Contributiva de la PEA Femenina en los Sistemas Privados, 2009-10 y 2017-18 (% del total)
9. Expansión de la Cobertura Contributiva más No contributivas de Adultas Mayores, 2009-10 y 2017-18
10. Tasas Brutas de Reemplazo en América Latina, 2010 y 2015
11. Número de Administradoras y Grado de Concentración, 2004 y 2018-19
12. Porcentaje Anual de Traslados de Afiliados, Cénit y 2019
13. Depósito, Comisiones y Costo como Porcentaje del Salario en Cinco Países, 2019
14. Depósito, Comisiones y Costo como Porcentajes del Salario en Cinco Países, 2019
15. Porcentaje de los Afiliados que Contribuyen Activamente, 1999, Cénit<sup>b</sup> y 2019
16. Crecimiento del Fondo en Miles de Millones de Dólares y Porcentaje del PIB, 2004 y 2019
17. Distribución Porcentual de la Cartera de Inversión por Instrumentos, 2019
18. Rentabilidad Bruta Real de la Inversión, de la Creación a 1999, Crisis 2007 y 2008 - 2019
19. Acumulación de Fondos Voluntarios Adicionales Comparada con Fondos Obligatorios en Sistemas/Pilares Privados, 2018-2019
20. Indicadores de Sostenibilidad Financiera de los Sistemas de Pensiones Públicos en Siete Países, 2000-2017 y Proyecciones

## ANEXO 1.

Cobertura por Pensiones de la PEA y la Población de 65 años y más en los Nueve Sistemas Privados, 2009 y 2018

## ANEXO 2.

Cobertura por Pensiones de la PEA y la Población de 65 años y más en los Ocho Sistemas Públicos, 2009 y 2018

## Lista de gráficos

1. Grado de Privatización Respecto a la Cobertura Total, 2018-2020
2. Cobertura (%) de la Población Adulta Mayor por Pensiones Contributivas y No Contributivas, 2018
3. Tasa de Reemplazo en América Latina, Sistemas Públicos y Privados, Substitutivos Puros (CD), Mixtos (BD+CD) y Paralelos (BD y CD), 2015
4. Porcentaje de Afiliados que Contribuye Activamente en Sistemas Privados, Cénit y 2019

# Abreviaturas

AFORES	Administradoras de Fondos para el Retiro—privadas (México)
AFAP	Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional—privadas (Uruguay)
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones—privadas (en la mayoría de los países)
AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
ANSES	Administración Nacional de Seguridad Social (Argentina)
APS	Aporte Previsional Solidario (Chile)
APS	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (Bolivia)
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BD	Beneficio definido (sistema de pensiones público)
BD +CD	Beneficio definido más contribución definida (sistema de pensiones mixto)
BD y CD	Beneficio definido y contribución definida (sistema de pensiones paralelo)
BL	Beneficio de longevidad (El Salvador).
BEP	Beneficio económico permanente (El Salvador)
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos (Colombia)
BET	Beneficio económico temporal (El Salvador)
BPS	Banco de Previsión Social (Uruguay)
CD	Contribución definida (sistemas de pensiones privado)
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGS	Cuenta de Garantía Solidaria (El Salvador)
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (México)
CPC	Capitalización Parcial Colectiva (en algunos sistemas públicos)
CSS	Caja de Seguro Social (Panamá)
CUSP	Comisión de Usuarios del Sistema Previsional (Chile)
FES	Friedrich Ebert Stiftung
FIAP	Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones—privadas
PGPM	Fondo de Garantía de la Pensión Mínima (Colombia)
FGS	Fondo de Garantía de Sustentabilidad (Argentina)

FUNDUNGO	Fundación Guillermo Manuel Ungo (El Salvador)
IDSS	Instituto Dominicano de Seguro Social
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ISSS	Instituto Salvadoreño de Seguros Sociales
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OFI	Organismos Financieros Internacionales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONP	Oficina de Normalización Previsional—sistema público (Perú)
OPC	Operadoras de Pensiones Complementarias (Costa Rica)
PBS	Pensión Básica Solidaria (Chile)
PBU	Pensión Básica Universal (El Salvador)
PEA	Población Económicamente Activa (fuerza laboral)
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad—privado (Colombia)
RGPV	Regime Geral de Previdência Social (Brasil)
RPC	Regime de Previdência Complementar (Brasil)
RPM	Régimen de Prima Media—público (Colpensiones, Colombia)
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social da União (Brasil)
SAP	Sistema de Ahorro Previsional (El Salvador)
SBSA	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Perú)
SIACAP	Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de Servidores Públicos (Panamá)
SIP	Sistema Integral de Pensiones—público (Bolivia)
SIPA	Sistema Integrado de Previsión Argentino—público
SIPEN	Superintendencia de Pensiones (República Dominicana)
SMV	Superintendencia del Mercado de Valores (Panamá)
SNP	Sistema Nacional—público—de Pensiones (Perú)
SP	Superintendencia de Pensiones (Chile, El Salvador)
SPP	Sistema de Pensiones Público (El Salvador)
SPP	Sistema Privado de Pensiones (Colombia y Perú)
SUPEN	Superintendencia de Pensiones (Costa Rica)
TR	Tasa de reemplazo

## Prefacio

Cuatro décadas de privatizaciones de sistemas de pensiones en América Latina son también, cuatro décadas de un continuo debate sobre si el bienestar de una sociedad se promueve mejor a través de los mercados bajo un concepto de competencia y lucro o, más bien, a través de un Estado Social comprometido con los objetivos de la seguridad y justicia social, lo que implícitamente conlleva la noción de la solidaridad para poder garantizar la participación de todas y todos en el desarrollo de la vida política y social. El mercado, en este sentido, es indiferente, al entender que el bienestar sólo puede ser la suma de esfuerzos individuales, pero no una tarea de la sociedad como tal.

Un sistema de pensiones es parte sustancial de la seguridad social y garantiza la sobrevivencia de una parte creciente de la población que ya no es económicamente activa. Tal cómo en el caso de la salud y la educación y otros servicios básicos no termina la disputa sobre si estos servicios son bienes públicos o bienes mercantiles.

La pandemia de Covid-19 demostró que sistemas públicos de salud robustos ofrecen una mejor capacidad de reacción que sistemas subfinanciados con una fuerte presencia de oferentes privados con cobertura restringida. Eso vale tanto más en los países latinoamericanos, donde como mínimo la mitad de la población busca su sobrevivencia en el sector informal, la mayoría de las veces sin poder financiar su protección social.

Ya existen 40 años de experiencias con sistemas de pensiones privatizados. Tiempo más que suficiente para poder evaluar las grandes promesas que se hicieron en su momento, cuando se sustituyeron sistemas estatales de reparto, muchas veces en crisis. Las evidencias no son halagüeñas, por lo menos no desde el ángulo de la mayoría de los "clientes" de los sistemas privados. Claramente, la introducción de los sistemas privados ha definido ganadores y perdedores. El descontento es creciente, motivo por el cual varios países hicieron re-reformas o las están discutiendo, con el objetivo de amortiguar los efectos de la lógica

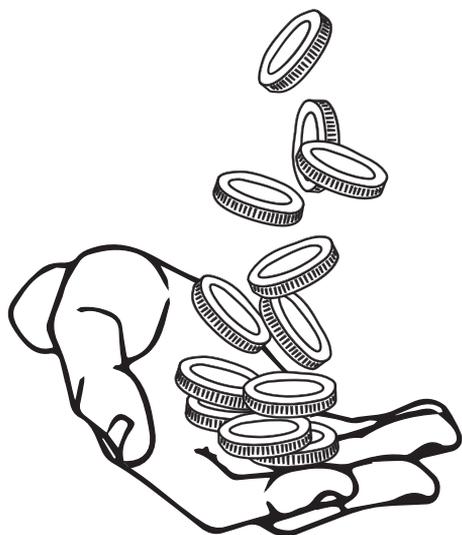
de su funcionamiento en un entorno de segregación social a partir del mercado de trabajo y de la concentración de ingresos que se traduce directamente en pensiones de vejez insuficientes para las grandes mayorías.

Carmelo Mesa-Lago se dedicó desde un principio al análisis de ese experimento privatizador, en la mayoría de los casos, iniciado sin participación de los futuros clientes. Quién revisa el impresionante currículum de Carmelo comprende fácilmente no sólo su interés profesional, sino también su cúmulo de conocimientos. Además, tiene una relación de cooperación de larga data con la Fundación Friedrich Ebert de Alemania. En varios países la FES apoyó en su momento los esfuerzos de actores sociales de reformar los sistemas de pensiones, manteniendo y mejorando sistemas estatales o introducir multipilares bajo criterios de justicia social. Como sabemos hoy, sin mucho éxito, pero sí previendo de cierta forma en los análisis los anunciados resultados negativos de las decisiones políticas que se tomaron. La FES está muy agradecida por la cooperación de Carmelo Mesa Lago, por sus análisis y recomendaciones desde 1992 en países como Brasil, Nicaragua, Guatemala, Panamá, El Salvador, República Dominicana, Las Filipinas y Perú.

En esta monografía Mesa Lago reúne las evidencias y el desempeño de los sistemas privados de pensiones, a partir de las promesas de sus defensores, en los nueve países de América Latina que los adoptaron, analiza los resultados de las re-reformas en cuatro países y las propuestas de reforma actuales en otros dos y la situación del sistema de reparto más grande del continente. A partir de las conclusiones del análisis presenta una serie de recomendaciones que derivan de una orientación flexible y no de modelo único para una reforma que cumpla con los criterios de la seguridad y justicia social.

La Fundación Friedrich Ebert expresa su satisfacción de haber podido apoyar este esfuerzo abarcador, exhaustivo y riguroso cuyas conclusiones hablan por sí mismo.

Yesko Quiroga Stöllger



# I.

## INTRODUCCIÓN

La polémica sobre los sistemas de capitalización individual de pensiones con administración privada lleva ya más de tres decenios, pero sus antecedentes son más antiguos. Las ideas neoliberales de Milton Friedman, Premio Nobel de Economía y fundador de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, eran antagónicas al Keynesianismo que había predominado en la política económica de las naciones desde la Gran Depresión. En su libro más influyente fuera de la academia, *Capitalismo y Libertad* (1962), Friedman popularizó la noción del papel fundamental del mercado (el Estado debe abstenerse de intervenir en la economía salvo cuando sea absolutamente necesario; el mercado genera los mejores resultados y el Estado los peores fracasos), base de las políticas públicas de privatización y desregulación. Como asesor de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Ronald Reagan en los Estados Unidos, sus ideas tuvieron fuerte apoyo en esos países y se expandieron al mundo. Un grupo de

estudiantes en Chicago, varios de ellos chilenos, fueron discípulos de Friedman y por ello se les llamó los “Chicago Boys”; ellos jugaron un rol crucial en las políticas pinochetistas. El llamado Consenso de Washington auspició las políticas neoliberales del ajuste estructural en América Latina y éstas fueron implementadas por el FMI y el Banco Mundial (Williamson, 1990).

En el decenio de los 80, el FMI y el Banco Mundial—en adelante abreviado como BM— comenzaron a condicionar los préstamos de ajuste estructural a la reforma de las pensiones (por ejemplo, en Costa Rica y Uruguay), convirtiéndose en poderosos actores externos en varios países latinoamericanos que estaban fuertemente endeudados. En 1994, el BM (1994), liderado por la funcionaria Estelle James, publicó un informe sobre los problemas de los sistemas públicos de pensiones en el mundo, agravados por el envejecimiento, con recomendaciones de política encaminadas hacia sistemas multipilares que condujeron a la privatización.<sup>1</sup> Ese mismo año publiqué mi primer libro comparando las reformas estructurales de pensiones en América Latina examinando sus supuestos y, entre 1996 y 2000, otros cinco trabajos en los cuales contrastaba la posición de los organismos internacionales en el debate—BM-FMI versus OIT-CEPAL—, comparaba las características de los sistemas privados de pensiones en la región, identificaba sus fallas, evaluaba su desempeño, y medía el alto costo de la transición y de la carga fiscal (Mesa-Lago, 1994, 1996, 1998a, 1998b, 2000a).

En 2001 Peter Orszag y Joseph E. Stiglitz (2001)—el segundo recibió ese año el Premio Nobel de Economía— señalaron diez “mitos” en la discusión pública sobre las bondades de la privatización, los cuales “no habían sido validados ni en la teoría ni en la práctica”; frente a dichos mitos ellos elaboraron una serie de hipótesis teóricas que los descalificaban (p. 18, 42). Casi al mismo tiempo, el experto en previsión social del London School of Economics, Nicholas Barr (2000), en un documento del FMI analizó “mitos, verdades y opciones de política” en las reformas de pensiones. En 2001 el BM imprimió

---

1. Aunque el BM intentó aplicar el modelo chileno y lo consiguió en varios países, otros se resistieron e introdujeron variantes como se explicará después.

un volumen que reproducía el ensayo citado de Orszag y Stiglitz, seguido de una crítica de varios funcionarios del Banco (incluyendo a James) y expertos favorables a la privatización, solo Peter Diamond—que recibió el Premio Nobel en Economía en 2010—disintió de la mayoría y apoyó la posición de Orszag-Stiglitz (Holzmann et al, 2001). En vista a la creciente polémica publiqué un trabajo en el cual comprobé las hipótesis de Orszag-Stiglitz con estadísticas de los sistemas previsionales privados latinoamericanos (Mesa-Lago, 2002). Posteriormente la CEPAL publicó mi monografía sobre las reformas estructurales de pensiones, probando que las mismas contradecían varios principios de la seguridad social desarrollados por la OIT (Mesa-Lago, 2004); la versión inglesa actualizada y ampliada se publicó más tarde (Mesa-Lago, 2008). En 2005, dos funcionarios del BM y uno de OECD editaron un libro en que reconocían varias de las críticas (incluyendo las mías) que se habían hecho sobre el sistema privado de pensiones en América Latina (Gill, Packard y Yermo, 2005); fui el primero en reseñar este libro (Mesa-Lago, 2005a) e invitado por sus autores para comentarlo en su presentación en Bogotá; sin embargo, la dirección del BM decidió no publicar la versión del libro en español. Al cumplirse 30 años de las reformas, evalué las mismas con estadísticas comparativas de los nueve países (Mesa-Lago, 2009).

Entre 2008 y 2010, tres países latinoamericanos que habían privatizado sus sistemas (Chile, Argentina y Bolivia, por ese orden), así como varios países de Europa Oriental, implementaron “re-reformas,” y realicé la primera comparación de las mismas y de sus efectos (Mesa-Lago, 2012). La OIT publicó en 2018 un libro sobre la reversión de las privatizaciones previsionales en el mundo, al cual contribuí con el caso de Bolivia (Ortiz et al, 2017). En mayo de 2019, el presidente de la Organización Internacional de Empleadores (IOE) envió una carta a Guy Rider, Director General de la OIT, criticando dicho libro como tendencioso,<sup>2</sup> y acusando a sus autores (de la División de Protección Social) por exponer opiniones personales; además, solicitó que el libro no fuese usado como base para

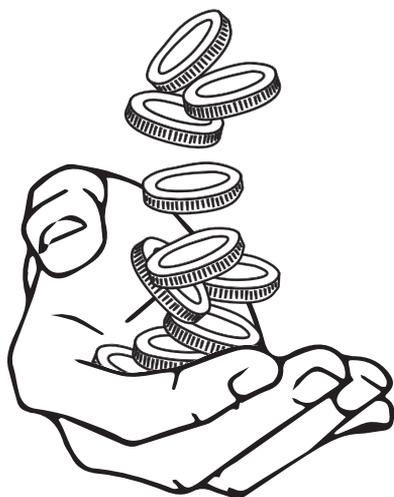
---

2 En 2020, la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP, 2020d) tildó al libro de “información falsa e ideológica”.

ningún tipo de actividad de asistencia técnica de la OIT en materia de pensiones. El director Rider respondió a dicha carta afirmando que, consistentemente, la OIT ha mantenido que las cuentas individuales no se corresponden con los principios y el modelo de seguridad social establecido por las normas de la OIT y que solo pueden ofrecerse como un mecanismo de protección complementaria y que en ningún caso deben reemplazar los sistemas públicos de seguridad social. En la Conferencia Internacional del Trabajo de 2019, varios empleadores representantes de sus países reiteraron su censura al libro y a sus autores.

La FIAP (2020b) acaba de publicar un volumen crítico al citado libro de la OIT (concentrándose en Europa Central y del Este y, en menor medida en la Argentina, más media página dedicada a Bolivia y una página al Ecuador, Nicaragua y Venezuela); lo conseguí cuando esta monografía estaba virtualmente terminada; el propósito de ésta, por tanto, no es responder a dicho volumen, algo que corresponde a la OIT. No obstante, haré comentarios sobre algunos puntos importantes del volumen de FIAP, el cual no refuta directamente ninguno de los principales capítulos sobre América Latina tratados por los autores del libro de la OIT, incluso omite referencia alguna a ellos.

En el contexto de esta polémica y al cumplirse en 2020 cuatro décadas de la primera reforma estructural de pensiones en Chile, escribo esta monografía con el auspicio de la Fundación Friedrich Ebert, con la cual he trabajado como consultor en América Latina desde 1994. En ella integro, amplío, profundizo y actualizo toda mi obra anterior sobre el tema por casi 30 años, a la par de revisar la principal bibliografía existente, y evalúo las promesas de la privatización en los aspectos fundamentales de la seguridad social, con estadísticas fidedignas sobre el tema y literatura académica relevante. Acometo esta difícil tarea en un tema tan polarizado, con sumo respeto a las opiniones diversas a la mía y un esfuerzo en mantener la objetividad académica, con la esperanza de que este estudio estimule una profundización del debate de manera profesional y que sirva a otras naciones en el mundo que están contemplando o pudieran considerar una reforma de sus sistemas de pensiones, para extraer lecciones de la diversa y rica experiencia latinoamericana.



## II.

### **SISTEMAS DE PENSIONES PÚBLICOS Y PRIVADOS, REFORMAS ESTRUCTURALES Y RE-REFORMAS**

Un sistema “público” de pensiones se caracteriza por prestación definida (establecida por la ley), financiamiento por reparto (o fondo colectivo parcial) y administración pública, mientras que un sistema “privado” es tipificado por contribución definida (se asume que no cambia en el tiempo), capitalización plena en cuentas individuales y administración privada. Entre 1981 y 2008, once países latinoamericanos la mayoría con patrocinio del BM, implementaron reformas estructurales de pensiones, las cuales cerraron o redujeron substancialmente el sistema público. Por el contrario, una reforma paramétrica mantiene el sistema público, pero con cambios para hacerlo más sostenible financiera y actuarialmente, por ejemplo, aumentando la edad de retiro, cambiando la fórmula de cálculo de la pensión, ajustando las prestaciones o una combinación de esas medidas. Las reformas estructurales reemplazaron total o parcialmente los sistemas públicos por sistemas “privados” (aunque pueden tener un componente

público), estos no fueron iguales porque adoptaron tres modelos: a) el sustitutivo, que cerró el sistema público y lo reemplazó por completo por el privado (Chile, Bolivia, México, El Salvador y R. Dominicana); b) el mixto, que mantuvo el sistema público como un pilar y agregó el privado como un segundo pilar (Argentina, Costa Rica, Uruguay y Panamá); y c) el paralelo que conservó el sistema público y agregó el sistema privado, los dos compitiendo entre sí (Colombia y Perú) (Mesa-Lago, 2008). Las reformas estructurales ordenadas por su fecha de entrada en vigor fueron: Chile (1981), Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), República Dominicana (2003) y Panamá (2008).

El Cuadro 1 muestra el grado de privatización en el sistema/pilar privado y los asegurados en el sistema/pilar o remanente del sistema público en los nueve países. En cuatro de ellos, entre el 92% y el 100% está en el privado (en los modelos mixtos de Costa Rica, Panamá y Uruguay el 100% está en el pilar público porque todos los asegurados deben pertenecer al mismo); en los modelos paralelos de Colombia y Perú las proporciones son 71,3% y 65,7% respectivamente; y en Panamá solo el 15,6% (ver Gráfico 1).

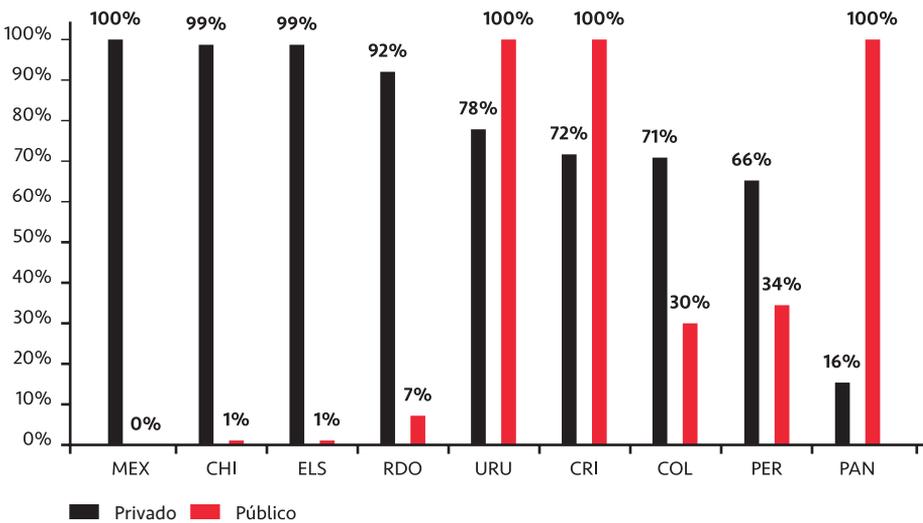
**Cuadro 1.**  
**Grado de Privatización en el Sistema/Pilar Privado en los Nueve Países, 2018-20**

Países	% en el Sistema/Pilar Respecto a Cobertura Total	
	Privado	Público <sup>b</sup>
México	100,0	0,0
Chile	99,5	0,5
El Salvador	99,0	1,0
República Dominicana	92,2	7,3
Uruguay	78,4	100,0 <sup>d</sup>
Costa Rica	72,0 <sup>c</sup>	100,0 <sup>c</sup>
Colombia	71,3	29,7
Perú	65,7	34,3
Panamá	15,6	100,0 <sup>d</sup>

**a** Ordenados de mayor a menor por el tamaño del sistema/pilar privado. **b** Incluye resto del sistema público cerrado, excluye esquemas públicos separados (salvo en R. Dominicana). **c** Todos los asegurados están en el pilar público y los asalariados también en el pilar privado, los trabajadores autónomos no están obligados a afiliarse al pilar privado, por ello la cobertura es menos de 100%. **d** Todos los asegurados deben estar en el pilar público, los que sobrepasan cierto nivel de salario mensual deben estar también en el privado incluyendo los autónomos.

Fuente: México de la ley de reforma estructural; Costa Rica de la CCSS, 2020a; Chile de Superintendencia de Pensiones, 2020b; El Salvador de Mesa-Lago y Rivera, 2020; R. Dominicana de Pichardo, Guerrero y Mesa-Lago, 2020; Uruguay de BPS, 2020b; Colombia de Superintendencia Financiera 2020b; Perú de SBSA 2019 y ONP, 2019; Panamá de INEC, 2018 y AIOS, 2019).

**Gráfico 1.**  
**Grado de Privatización Respecto a la Cobertura Total, 2018-2020.**



Fuente: Cuadro 1.

Entre la reforma chilena y la siguiente—la peruana—transcurrieron 13 años, debido a que la reforma de Chile fue impuesta sin discusión pública por la dictadura de Pinochet, lo cual la tiñó de espuria en los países democráticos; no fue hasta después de la restauración de la democracia en Chile en 1990, que otras naciones en la región aplicaron variantes de la reforma estructural chilena. En Panamá, solo una pequeña fracción de la fuerza laboral está

afiliada en el pilar privado, por lo que sus cifras distorsionan el conjunto, no obstante, se incluirán las mismas.<sup>3</sup> Después de Panamá no ha habido otra reforma estructural (doce años).

El BM diseñó un modelo multipilar, o sea, podía haber diversas combinaciones de pilares de protección, uno de ahorro obligatorio, otro voluntario, etc. pero en la práctica recomendó el modelo substitutivo chileno a la mayoría de los países. Varios de éstos copiaron dicho modelo sin tener precondiciones esenciales para el éxito (otros implantaron variaciones del mismo). Por ejemplo, Chile contaba con un gran sector formal de trabajo y un considerable número de asegurados (facilitando la operación de varias administradoras privadas), así como una bolsa de valores fundada a fines del siglo XIX, un crecimiento económico estable y disciplina fiscal que generó un superávit presupuestario. Por el contrario, en Bolivia y El Salvador, la mayor parte de la fuerza laboral era y es informal y excluida de la cobertura; el reducido número de asegurados sólo permitió funcionar a dos administradoras, un duopolio sin competencia, carente de un mercado de valores; el fondo de pensiones se convirtió, principalmente, en instrumentos estatales o depósitos bancarios con un bajo rendimiento y, el escaso crecimiento, combinado con la falta de disciplina fiscal, generó una deuda estatal substancial.

Las reformas estructurales, auspiciadas por el BM, se extendieron a doce países de Europa Oriental: Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Federación Rusa, Hungría, Kazakstán, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Rumania (Ortiz et al, 2018).

---

3. Al tiempo de la reforma estructural, Panamá cerró el sistema público para nuevos afiliados, pero los asegurados que tenían más de 35 años se quedaron en dicho sistema y también algunos que pudieron escoger; además, estableció un pilar público al que deben afiliarse todos los nuevos entrantes al mercado laboral, los que tienen salarios por cierto nivel cotizan por el excedente al pilar de capitalización. Este tiene tres administradoras privadas, también hay un programa de ahorro (primero voluntario y obligatorio desde 2002) cerrado, para los empleados públicos a cargo de otras tres administradoras privadas.

Los defectos de los sistemas privados latinoamericanos llevaron a cuatro “re-reformas” que han eliminado o cambiado substancialmente el sistema privado. Argentina (2008) y Bolivia (2010) cerraron el sistema/pilar privado y pasaron a todos sus asegurados y fondos al sistema público. Chile (2008, en la primera presidencia de Michelle Bachelet) y El Salvador (2017) mantuvieron el sistema privado; la chilena mejoró la cobertura, solidaridad social, equidad de género y sostenibilidad financiera, mientras que la salvadoreña transformó el sistema privado en uno mixto con un componente de reparto.<sup>4</sup> La sección V, estudia de manera comparativa las cuatro re-reformas latinoamericanas y sus efectos, así como las propuestas de re-reforma en Colombia y Perú. La sección VI, examina la reforma paramétrica de Brasil y su intento fallido de hacer una reforma estructural. La taxonomía de la reforma y re-reforma de los sistemas de pensiones en América Latina se presenta en el Cuadro 2.

La FIAP (2020b) no ha definido qué considera una “re-reforma” (en tanto que la OIT, se refiere a “reversiones”); rechaza que haya ocurrido una en Bolivia y no menciona a las de Chile y El Salvador. Al parecer, el criterio de la FIAP para calificar un cambio como re-reforma (o reversión) se restringe a aquel que cierra el sistema privado y pasa a todos los asegurados y sus fondos a un sistema público de reparto (Argentina); por el contrario, no considera re-reforma, cuando se mantienen las cuentas individuales, aunque bajo una administración estatal, a más de otros cambios importantes en el sistema (como en Bolivia). En mis trabajos anteriores sobre el tema (Mesa-Lago, 2012, 2013, 2018a) sostengo, como otros expertos, que también hay re-reforma cuando se preserva el sistema privado pero con importantes modificaciones, como en Chile la infusión en el sistema privado de solidaridad social y equidad de género (que antes no había), la expansión de la cobertura y el reforzamiento de la sostenibilidad financiera-actuarial; igualmente en el caso de El Salvador donde el sistema privado de hecho se ha convertido en un sistema mixto con un componente de reparto. Otra característica común a todas las reformas, independientemente de su

---

4. Actualmente en América Latina hay once sistemas públicos: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.

## Cuadro 2.

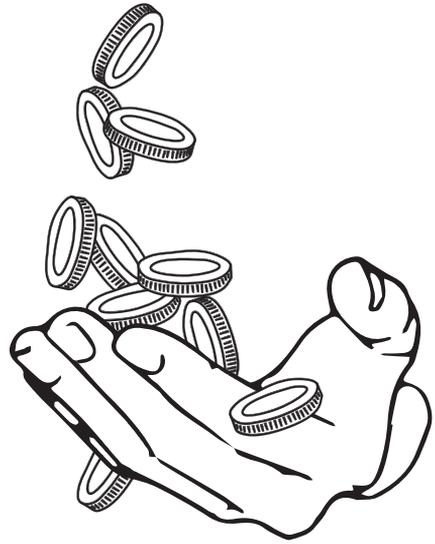
### Taxonomía de Reformas de Pensiones y Sistemas Privados y Públicos en América Latina, 2020

Modelo, país y año inicio reforma	Sistema	Contribución	Prestación	Financiamiento	Administración
<b>Privados (Reforma estructural)</b>					
<b>Modelo Substitutivo</b>					
Chile (1981)					
México (1997)	Privado	Definida	No definida	Pleno (cuentas individuales)	Privada <sup>h</sup>
El Salvador (1998)					
Rep. Dominicana (2003-) <sup>a</sup>					
<b>Modelo Paralelo</b>					
Perú (1993)	Público o Privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto <sup>g</sup> Pleno	Pública Privada <sup>h</sup>
Colombia (1994)					
<b>Modelo Mixto</b>					
Uruguay (1996)	Público o Privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto <sup>g</sup> Pleno	Pública Múltiple <sup>h</sup>
Costa Rica (2001) <sup>b</sup>					
Panamá (2008)					
<b>Ex privados con Re-reforma</b>					
Chile (2008)	Privado y Solidario	Definida No definida	No definida Definida	Pleno Reparto	Privada Pública
Argentina (2008) <sup>c</sup>	Público	No definido	Definido	Reparto	Pública
Bolivia (2010) <sup>d</sup>	Público y Privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto Pleno	Pública Pública
El Salvador (2017)	Privado Solidario	Definida Definida No definida	No definida Definida	Pleno Reparto	Privada Pública
<b>Públicos<sup>e</sup></b>					
Brasil	Público	No definido	Definido	Reparto <sup>g</sup>	Pública
Cuba					
Ecuador <sup>f</sup>					
Guatemala					
Haití					
Honduras					
Nicaragua <sup>f</sup>					
Paraguay					
Venezuela					

**a** Sólo el programa contributivo ha sido implementado, los otros dos programas (contributivo-subsidiado y subsidiado) no estaban en vigor a mediados de 2020. **b** Todos los asegurados están tanto en el pilar público como el privado. **c** Argentina tenía un pilar privado en el sistema mixto de 1993 a diciembre de 2008 con 54% de los asegurados contribuyentes; la re-reforma nacionalizó el pilar privado y lo integró con lo que quedaba del sistema público. **d** Bolivia tenía un sistema privado hasta 2010 con 100% de los asegurados contribuyentes, la re-reforma lo retornó al sistema público, pero retuvo las cuentas individuales, que aún siguen administradas por una aseguradora pública. **e** Todos los sistemas públicos hicieron reformas paramétricas entre 2008 y 2020; incluyendo Brasil que también intentó sin éxito pasar una reforma estructural; Costa Rica y Uruguay hicieron reformas paramétricas en los pilares públicos; Colombia y Perú en los sistemas públicos, México en el sistema privado. **f** Ecuador y Nicaragua promulgaron leyes privatizadoras que no se implementaron. **g** Capitalización parcial colectiva en pilares públicos de Costa Rica y Panamá, los sistemas públicos paralelos de Colombia y Perú, y los sistemas públicos de Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. **h** Administradoras múltiples (privadas, públicas o mixtas) en Colombia, México y República Dominicana, así como en el pilar público en los modelos mixtos.

Fuente: Mesa-Lago, 2008, 2012, actualizado con la legislación de los países.

tipo, es la expansión del rol del Estado en el sistema previsional. Por otra parte, concuerdo con la FIAP en que no hubo re-reformas o reversiones en Ecuador, Nicaragua y Venezuela, porque el sistema privado nunca llegó a implantarse. Hay que tratar de superar la ofuscación semántica y concentrarse en precisar los conceptos para profundizar el análisis, como se hace en esta monografía en la sección V, en la que se examinan a fondo las re-reformas de Argentina, Bolivia, Chile y El Salvador, así como las propuestas de re-reforma en Colombia y Perú, mientras que la profunda reforma de México se estudia en la sección IV-6-b, y la reforma paramétrica brasileña en la sección VI.



### III.

## LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y EL DIÁLOGO SOCIAL

Las reformas estructurales latinoamericanas, en su mayoría, no fueron precedidas por un diálogo social. Dos de ellas fueron impuestas por regímenes autoritarios sin diálogo social, y otras dos bajo un régimen democrático, pero con considerable manipulación y virtualmente sin diálogo social; las reformas restantes fueron hechas bajo regímenes democráticos, la mayoría con prolongados y fuertes debates, alguna manipulación y un diálogo social de grado diverso (esta sección, salvo que se especifique, se basa en Mesa-Lago y Müller, 2002).<sup>5</sup>

---

5. He participado en el proceso de reformas en los nueve países (salvo en Colombia), con diagnósticos, evaluaciones actuariales y recomendaciones, también lo hice en las reformas de Argentina y Bolivia, así como en los intentos de reforma en Ecuador y Nicaragua (que luego fueron anulados) y en Guatemala donde evité la reforma substitutiva. Mis estudios, publicados por la Fundación Friedrich Ebert y la OIT, se citan en las Referencias.

## 1. Regímenes autoritarios o con manipulación en un régimen semidemocrático o democracia incipiente

Los procesos de reforma estructural que se discuten a continuación se ordenan respecto al régimen político existente al momento de la reforma, desde el más autoritario y carente por completo de diálogo social al menos autoritario, pero con manipulación y escaso diálogo social.

### Chile.

La dictadura de Augusto Pinochet abrogó la constitución, disolvió el congreso y los partidos políticos a los que reprimió, desbandó a los sindicatos y suspendió los derechos civiles y políticos. Bajo esas condiciones autocráticas, el ministro de trabajo, un economista neoliberal que había apoyado las nuevas normas laborales (incluyendo limitaciones a los derechos de sindicalización y huelga), preparó el proyecto de sistema substitutivo. La Junta Militar lo impuso, sin debate público, mediante decretos de emergencia; debido a las circunstancias políticas, hubo poca oposición a la reforma por varios administradores de pensiones, expertos académicos y algunos militares que se oponían a la privatización<sup>6</sup> (los partidos políticos y los sindicatos estaban disueltos), así que no hubo diálogo social alguno.

### Perú.

El presidente Alberto Fujimori había ejecutado un autogolpe que disolvió el congreso, suspendió la constitución y estableció un gobierno autoritario, la reforma fue opuesta por los trabajadores, los pensionados y los empleados del sistema público de pensiones (IPSS). En un arreglo político, Fujimori propuso el sistema paralelo (pero sin reforma paramétrica del sistema público) que fue aprobado por el congreso en el que tenía amplia mayoría en 1992, sin diálogo social previo. Como muy pocos asegurados se habían pasado del sistema

---

6. Para una discusión sobre las diversas posturas de los generales miembros de la Junta Militar ver Matus, 2020.

público al privado, el gobierno promulgó legislación adicional para promover el cambio: eliminó la contribución del empleador, aumentó la del trabajador en el sistema público, y prohibió que los asegurados que se pasaron del sistema público al privado pudiesen regresar al primero.

### **México.**

El partido político hegemónico de tipo corporativo (PRI) se componía de tres sectores (trabajadores, empleadores y Estado) tradicionalmente cooptados por el partido, cualquier proyecto de reforma debía lograr el “consentimiento” de ellos. En 1990 el BM, importante actor externo desde la crisis de la deuda en 1982, aconsejó una reforma estructural de pensiones; la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, dirigidos por economistas neoliberales, nombraron comisiones que formularon un proyecto de reforma substitutiva, aunque con diferencias a la chilena; este fue rechazado por el seguro social que cubre a los trabajadores privados (IMSS) y en parte por las federaciones sindicales incluyendo la mayor (CTM)—debido a que rehusaban un incremento en la cotización del trabajador y perderían su representación en el IMSS—, pero fue aceptado por la asociación de empresarios (USEM) siempre que no se aumentase la cotización de los empleadores. El presidente electo neoliberal Ernesto Zedillo, en 1994 ordenó al IMSS, evaluar su propio sistema público, que encontró se quedaría sin reservas en 2004 por lo que necesitaba una reforma estructural, con lo cual eliminó su oposición a la reforma. Mas tarde la CTM y la USEM, sin un verdadero diálogo social, entregaron al presidente el proyecto de reforma, y con ello se logró el apoyo de los sectores de trabajadores y empresarios y se legitimó el proyecto. Por razones políticas, el BM y el BID fueron oficialmente dejados fuera del proceso, aunque otorgaron substancial ayuda financiera. Se opusieron los partidos políticos de izquierda (PRD) y de derecha (PAN), unos pocos sindicatos y grupos de pensionados y académicos. El congreso aprobó la reforma en 1995, haciendo concesiones a todos los sectores de poder: no se aumentaron la cotizaciones de trabajadores y empleadores, el IMSS perdió el programa de pensiones de vejez (pero no los de invalidez y sobrevivientes), además al momento de retirarse los asegurados pueden escoger entre una pensión calculada por las reglas del

programa público o basado en el ahorro individual del sistema privado, y las administradoras e inversoras de las pensiones son de naturaleza múltiple: privadas, estatales, cooperativas, etc.

### **El Salvador.**

La democracia incipiente que surgió de los acuerdos de paz estuvo dominada (en la presidencia y el congreso) por el partido neoliberal ARENA, cuyo primer presidente estableció una comisión de reforma que, con financiamiento del BM, recomendó el modelo substitutivo (después de que se llevase a cabo una reforma paramétrica de los dos sistemas públicos). Esta propuesta no fue publicada ni discutida con los sindicatos y la oposición; la Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) con apoyo de la Fundación Friedrich Ebert preparó un documentado estudio que recomendó un modelo mixto con menores costos de transición que el modelo substitutivo. El gobierno aceptó que un actuario de la Administración de Seguridad Social de los EE.UU. estudiase los dos proyectos y dictara un veredicto, pero el equipo gubernamental—cuyos directores estaban en Santiago de Chile en ese momento—no se reunió con el actuario y este no pudo realizar su misión. El gobierno entonces contrató, con financiamiento del BM, a una firma chilena (no a un actuario) que concluyó que el proyecto de reforma substitutivo del gobierno tenía costos inferiores al proyecto de sistema mixto; este estudio tampoco fue publicado, a pesar de los pedidos de FUNDAUNGO y de los líderes de la oposición; el proyecto de privatización fue rápidamente aprobado en 1996 por la amplia mayoría parlamentaria del partido gobernante.

## **2. Regímenes democráticos con alguna manipulación y diálogo social de diversos grados**

En los restantes cinco países había regímenes democráticos y hubo discusión a menudo prolongada y tortuosa, así como manipulación en un par de países

y un diálogo social aunque de grados diversos.<sup>7</sup> Los procesos de reforma se ordenan desde el que tuvo menos transparencia y diálogo social al que tuvo más en ambos aspectos.

### **República Dominicana.**

En 1996 se creó una Comisión Tripartita de Reforma (representantes de los trabajadores, empleadores y el Estado) la cual, asesorada por la OIT, elaboró un anteproyecto consensuado en 1998 que acogió el poder ejecutivo y se convirtió en proyecto de ley; este aplicaba el modelo mixto combinando un pilar público con una reforma paramétrica que pagaría una pensión básica administrada por el seguro social (IDSS), y un programa complementario basado en la capitalización individual y administración de naturaleza múltiple (no hubo una defensa a ultranza del modelo substitutivo auspiciado por el BM). El Senado preparó tres proyectos, el primero cambió el modelo de reforma de mixto a substitutivo; en 1999 la asociación de empleadores (CONEP)

---

7. Las reformas estructurales en Argentina y Bolivia (que luego hicieron re-reformas) fueron pasadas en regímenes democráticos por gobiernos neoliberales. El sistema de pensiones argentino sufría un severo desequilibrio financiero-actuarial; en 1989 asumió la presidencia Carlos Menem, dirigente peronista del ala conservadora del partido, en 1991 nombró ministro de economía a un neoliberal que a su vez designó un conocido técnico como Secretario de Previsión Social; con financiamiento del PNUD este realizó 40 estudios sobre el sistema y su reforma; en 1992 se inició un diálogo con los partidos políticos y organizaciones sociales como sindicatos, mutuales, cooperativas y asociaciones de pensionados que en su mayoría desconfiaban del modelo chileno, esto resultó en una propuesta de modelo mixto el cual se sometió a un debate que duró 15 meses, tras el cual fue aprobado por el Congreso en 1993 (Bertranou et al, 2018). Bolivia también sufría un severo desequilibrio en sus pensiones y tenía la segunda cobertura inferior en la región; en 1991 el ministerio de hacienda, con la asistencia del BM y USAID, elaboró un proyecto de reforma siguiendo el modelo substitutivo, pero la oposición de los ministerios de trabajo y salud, así como de los sindicatos, lo paralizó. En 1993, el presidente electo Gonzalo Sánchez de Lozada, neo-liberal, creó un ministerio de capitalización a cargo de las pensiones con lo cual sacó el poder de los ministerios opuestos, además conectó la reforma con la privatización de empresas estatales (50% de cuyas acciones se acreditaron a dos administradoras privadas) y creó una pensión universal no contributiva a financiar por dichas administradoras, con lo cual logró apoyo de la mayoría de la población no cubierta por las pensiones contributivas; a pesar de la fuerte oposición de los sindicatos y las asociaciones de pensionados, el proyecto fue aprobado en 1996 con fuerte mayoría en el congreso después de pocas horas de debate (Mesa-Lago, 2018).

y el Banco Central contrataron a la firma de actuarios Hewitt Associates para llevar a cabo una evaluación de los dos modelos (mixto y substitutivo), especialmente respecto a los costos de transición, el cual concluyó que ambos modelos eran similares en cuanto a cotizaciones y prestaciones y que los costos no se diferenciaban entre sí de manera significativa; además identificó debilidades del modelo substitutivo que obligarían al Estado a jugar un papel crucial (contrario al principio de subsidiaridad estatal mantenido por los reformadores, ver sección IV); por cuanto los que encomendaron el estudio esperaban un claro veredicto en favor del modelo substitutivo, el gobierno mantuvo secreto el informe de Hewitt por más de un año. El segundo proyecto del Senado, que continuó con el modelo substitutivo, fue discutido con los principales sindicatos (CNUS) y empleadores (CONEP), los cuales firmaron un acuerdo consensuado en 2000, la OIT estudió esta segunda versión y entregó al gobierno una evaluación técnica advirtiendo de los problemas del modelo substitutivo, pero su publicación fue demorada seis meses. El tercer proyecto también mantuvo el modelo substitutivo, reestructuró todo el articulado e hizo revisiones substanciales. Los tres proyectos pretendían seguir el modelo mixto pero en realidad carecían de sus dos pilares, por lo que intentaban disfrazar el modelo substitutivo de corte chileno, más aún, el tercero no daba la facultad de elegir a los asegurados, como en Chile, entre quedarse en el sistema público o pasarse al nuevo sistema substitutivo sino que hizo un corte por edad. El tercer proyecto fue objeto de un informe de la Fundación Friedrich Ebert, la cual analizó las fortalezas y debilidades de los dos modelos, inclinándose por el mixto. En 2001 el congreso aprobó el último proyecto del Senado que comprendía tres programas, pero sólo uno de ellos (el programa contributivo) entró en vigor, los otros dos programas que eran clave en la reforma y gozaban de amplio apoyo (contributivo-subsidiado y subsidiado) fueron aplazados y no han entrado en vigor hasta el presente (Mesa-Lago, 2000c; Pichardo, Guerrero y Mesa-Lago, 2020).<sup>8</sup>

---

8. El seguro social (IDSS) fue disuelto por el congreso en julio de 2019 y sus funciones y recursos distribuidos entre varias entidades.

## **Panamá.**

En 1996 el gobierno nombró un Grupo de Contacto y Seguimiento, compuesto de representantes de todas las partes involucradas, con el fin de facilitar un estudio actuarial, dicho Grupo logró un consenso y acordó solicitar a la OIT que hiciese la evaluación financiera-actuarial del seguro social (CSS); el equipo actuarial de la OIT colaboró con el Grupo el cual aprobó el modelo de proyección; la valuación de la OIT entregada en 1998 fue la mejor en los 60 años de historia de la seguridad social panameña y la única entre los nueve países con activa participación de los sectores involucrados, la misma mostró que ocurriría un déficit financiero y actuarial que requeriría una reforma paramétrica; el Grupo preparó un informe basado en la valuación y después se disolvió. La Fundación Friedrich Ebert elaboró un informe—tras de compilar información adicional, reunirse con los sectores clave y lograr cierto consenso entre ellos—, en que se resumían las propuestas/posiciones de los sindicatos, los empleadores y el gobierno, también hacía recomendaciones específicas para efectuar una reforma paramétrica que equilibrase y mejorase el sistema de pensiones. En 1999, la bancada del partido social demócrata (PRD), que tenía mayoría legislativa, acordó propiciar un acuerdo nacional sobre la reforma, pero ese mismo año el Superintendente de las AFP en Chile y activista de la privatización de pensiones Julio Bustamente, fue invitado por el Ministro de Planificación panameño y declaró que la seguridad social debería ser traspasada al sector privado. En 2001, debido a la severa agravación del déficit financiero de la CSS, el gobierno abrió un Diálogo Nacional por el Seguro Social, el cual solicitó a la OIT que actualizara el estudio actuarial previo, lo cual hizo y entregó al gobierno ese mismo año. Sorprendentemente, el Director de la CSS descalificó la actualización actuarial de la OIT y el equipo actuarial de la CSS elaboró un modelo de simulación distinto; el Diálogo Nacional se suspendió antes de las elecciones. En esta fue electo presidente Martín Torrijos del partido social demócrata, quien de inmediato reabrió la discusión sobre la reforma; la Friedrich Ebert elaboró un segundo informe con una propuesta paramétrica detallada que el presidente aceptó y sometió al congreso, pero los sindicatos organizaron demostraciones públicas en contra del proyecto porque estaban

en desacuerdo con algunas medidas de la reforma, y el congreso aprobó en 2005 un sistema mixto, con un pilar de capitalización individual minoritario, que dejó virtualmente igual las generosas condiciones del sistema/pilar público que han seguido agravando el desequilibrio financiero-actuarial de la CSS (Mesa-Lago, 2000b, 2005b, 2019).

### **Colombia.**

La constitución de 1991 estipuló que las pensiones eran un servicio público guiado y controlado por el Estado, pero autorizó la participación privada; el año siguiente se prepararon tres propuestas de reforma: mantener el sistema público sometido a una fuerte reforma paramétrica, establecer un sistema mixto, y adoptar el modelo substitutivo chileno. El modelo mixto tenía el mayor respaldo, pero el substitutivo era apoyado por el presidente y economistas neoliberales que controlaban las tres instituciones claves (Ministerio de Hacienda, Dirección de Planificación y Banco Central) a más del apoyo de los organismos financieros internacionales; el presidente César Gaviria presentó el proyecto substitutivo que fue duramente criticado por los sindicatos, funcionarios públicos, la fuerte oposición en el congreso y académicos expertos los cuales alegaron que violaba la constitución que no permitía un sistema privado de pensiones; esta oposición logró que se retirara el proyecto en 1992; a ello siguió una negociación que consiguió un arreglo político y la aprobación por el congreso del modelo paralelo el cual era aceptable por la constitución; contrario al Perú, el sistema público fue sometido a una reforma paramétrica para hacerlo más competitivo con el privado, además la reforma permitió que los asegurados eligieran entre los dos sistemas y pudieran cambiarse entre ellos cada tres años.

### **Uruguay.**

Este país tenía el sistema de pensiones más antiguo y la población más envejecida de la región, lo cual generó un fuerte desequilibrio financiero-actuarial y la necesidad de una reforma, pero esta fue obstruida por el poder de las asociaciones de pensionados y sus coaliciones con los sindicatos y partidos políticos. Tras el restablecimiento de la democracia, en 1985 el gobierno

neoliberal del presidente José María Sanguinetti firmó un acuerdo con el FMI que, entre otras medidas, propuso reducir el costo real de las pensiones pero fue derrotado por los partidos de izquierda y las asociaciones de pensionados, así como el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. En 1987, hubo un intento de pasar una reforma substitutiva con la ayuda del BM, pero fue igualmente opuesta por una coalición—de los sindicatos, partidos de izquierda y asociaciones de pensionados—que exigió un referéndum constitucional que fue ganado por 82% de los votos. El siguiente gobierno también neoliberal de Alberto Lacalle sometió tres proyectos de reforma, uno de ellos buscaba un consenso interpartidario pero fue rechazado por el congreso; el poder ejecutivo diseñó en secreto otro proyecto que logró pasar en 1992 como parte de la ley presupuestaria, esto fue opuesto por un segundo referéndum que también triunfó con 82% de los votos. En 1995 los dos partidos tradicionales (blancos y colorados) formaron una coalición que eligió presidente a Sanguinetti para un segundo período; él organizó una comisión con representantes de los partidos políticos la que apoyó el modelo mixto, la coalición de partidos de izquierda Frente Amplio se opuso y se retiró de la comisión pero el proyecto fue aprobado por el congreso con el apoyo de los dos partidos políticos más fuertes; dos intentos posteriores de anular la ley por un plebiscito y un referendun fueron rechazados por la Corte Electoral (Saldaín, 2020).

### **Costa Rica.**

En 1996, la Junta Directiva del seguro social (CCSS) apoyada por los empleadores y el gobierno neoliberal, introdujo una reforma paramétrica sin una previa negociación con las organizaciones sociales como era la costumbre por decenios; dichas organizaciones ocuparon la sede de la CCSS y lograron suspender la reforma; a esto siguió un amplio diálogo social por más de dos años centrado en siete propuestas de reforma: cinco estructurales seguían el modelo mixto, otra estructural copiaba el modelo substitutivo (apoyada por el BM) y otra era paramétrica (para más detalle ver Martínez y Sánchez-Ancochea, 2019). El actuario de la CCSS demostró que la propuesta substitutiva adolecía de serios defectos metodológicos y en sus proyecciones actuariales, a más

de que era contraria a la solidaridad social y que provocaría una oposición aún mayor que la reforma paramétrica de 1996. En mayo de 1998 el nuevo gobierno social demócrata convocó a un Foro Nacional de Concertación que incluía una Comisión de Pensiones, integrada por 30 miembros que representaban a todos los sectores involucrados; el presidente Oscar Arias preparó una propuesta que incorporaba virtualmente todas las solicitudes hechas por los miembros de la Comisión y la entregó a esta; dicha propuesta fue evaluada por un estudio técnico de la Fundación Friedrich Ebert y la Comisión decidió apoyar el modelo mixto que fue aprobado por el congreso. Este proceso constituyó el mejor ejemplo de diálogo social amplio entre todos los países que aprobaron reformas estructurales.

### **Conclusiones.**

El análisis comparativo de los procesos de reformas estructurales de pensiones indica que entre sus promotores (especialmente del modelo substitutivo) estaban los partidos y presidentes neoliberales, economistas neo-liberales que controlaban los ministerios de Hacienda y Economía (en algunos países el Banco Central o la Dirección de Planificación), los organismos financieros internacionales (OFIs), asociaciones de empleadores, el sector financiero, las empresas de seguro, fundaciones neoliberales y consultores externos partidarios del modelo substitutivo chileno. Las fuerzas opositoras incluían los partidos social-demócratas y de izquierda, los empleados de la seguridad social, sindicatos poderosos, asociaciones de pensionados, y en algunos países los ministerios de Trabajo, Seguridad Social y Salud (salvo en Chile donde el ministerio de trabajo fue el promotor de la reforma substitutiva). Como árbitros técnicos actuaron organismos mundiales (como la OIT y el PNUD),<sup>9</sup> fundaciones internacionales (como la Fundación Friedrich Ebert), algunas fundaciones locales y expertos-consultores académicos. El margen de maniobra de estos actores estuvo influido por normas institucionales (como

---

9 La CEPAL no estuvo implicada en las reformas estructurales porque no tenía un equipo especializado en seguridad social, hasta más tarde, cuando creó una unidad de pensiones en la División de Desarrollo Social.

la Constitución que estipulaba que la seguridad social debía ser estatal o permitía la participación del sector privado), junto con factores políticos y condiciones económicas, una larga tradición de decisiones consensuadas y de solidaridad social, el grado de control del poder ejecutivo sobre el congreso, coaliciones de partidos, los vínculos de las asociaciones de empleadores y de los sindicatos con el gobierno, y la capacidad de algunos grupos para rechazar la reforma mediante mecanismos de democracia directa como referéndums. Entre las condiciones económicas que facilitaron la reforma, estuvieron la crisis financiera-actuarial del sistema público de pensiones y su costo fiscal para el Estado (complicados por el envejecimiento demográfico mas la antigüedad del sistema de pensiones en dos países), los costos fiscales de la transición, el grado de endeudamiento con los OFIs, como el BM y el FMI, y las presiones por impulsar el ahorro nacional y el mercado de capitales. La respuesta de los decisores políticos a las presiones externas de los OFIs fue en su gran mayoría de colusión, salvo un caso de ocultamiento y otro de rechazo. El diseño de la reforma tuvo importancia estratégica: enfrentando una fuerte polarización en la ciudadanía, varios gobernantes gestaron un arreglo político apoyando los modelos mixtos o paralelos—en vez del modelo substitutivo—a fin de satisfacer a los bandos opuestos; ocultando o disminuyendo la magnitud y la fuente de financiamiento de los costos fiscales durante la transición, y usando tácticas de ofuscación como disfrazar de modelo mixto a una reforma substitutiva.

Una medición de los grados de democratización y privatización de los sistemas de pensiones llegó a las conclusiones siguientes (Mesa-Lago y Müller, 2002, con mi actualización para R. Dominicana y Panamá): a) En la mayoría de los países, cuanto más democrático era el régimen político al tiempo de la reforma, menor fue la probabilidad de una privatización completa de las pensiones, sugiriendo una relación inversa entre los grados de democratización y privatización. b) Cuanto menos democrático era el régimen, más se redujo el sistema público de pensiones, ya sea sustituyéndolo completamente por un sistema privado (Chile) o estableciendo un sistema privado competitivo con fuerte apoyo gubernamental en un modelo paralelo (Perú). c) A la inversa, los regímenes más

democráticos mantuvieron el sistema público, combinándolo con un componente privado dentro de un sistema mixto (Argentina, Costa Rica, Panamá y Uruguay) o estableciendo un sistema público reforzado y competitivo dentro de un modelo paralelo (Colombia). d) México constituyó un caso intermedio, donde el grado de privatización fue algo menor que el grado de democratización. e) La referida relación no se verificó en Bolivia, donde un modelo sustitutivo fue llevado al extremo (más lejos que en Chile), pero en un régimen democrático. f) El Salvador y la República Dominicana también implementaron un modelo sustitutivo en una democracia, pero con manipulaciones y un diálogo social reducido. El grado de diálogo social pareció corresponderse con el análisis anterior; pero el diálogo amplio y transparente fue minoritario en los países, la mayoría de las reformas se hizo por regímenes autocráticos, un partido hegemónico y una democracia incipiente, y cuando fue por partidos democráticos, a menudo con una discusión larga y tortuosa y en algunos casos con manipulación, secreto u ocultación.



## IV.

### PROMESAS Y REALIDADES DE LOS SISTEMAS PRIVADOS DE PENSIONES

El objetivo central de este estudio es evaluar el desempeño de los nueve sistemas privados de pensiones latinoamericanos en las últimas cuatro décadas, desde que entró en vigor el sistema chileno en 1981 y, especialmente en 1999-2019 (el período de tiempo para el que disponemos de estadísticas comparables en todos los países), basados en los cinco aspectos más importantes: 1) Cobertura de la población económicamente activa (PEA) o fuerza laboral y la población adulta mayor (65 años y más); 2) Solidaridad social e igualdad de género; 3) Suficiencia de las prestaciones; 4) Administración eficiente y costos razonables (competencia) y 5) Sostenibilidad financiera y actuarial.<sup>10</sup>

---

10. Los reformadores también argumentaron que, debido a la propiedad de la cuenta individual y la administración privada, el Estado no sería capaz de intervenir o interferir en los sistemas privados. El cierre del sistema privado en Argentina y Bolivia, el financiamiento de la transición con los fondos de las AFP en El Salvador y otras acciones como estas dieron al traste con esa idea.

Estos aspectos se corresponden con los principios fundamentales de la seguridad social aprobados desde 1919 por convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo—OIT—a través de la votación tripartita de representantes de los trabajadores, empleadores y estados en la Conferencia Internacional del Trabajo (ver Mesa-Lago 2008). En cada uno de los aspectos/principios se confrontarán las promesas hechas por los reformadores (o la falta de pronunciamiento en algún principio) con la realidad de estadísticas fidedignas de los nueve países<sup>11</sup> y de casi 200 fuentes bibliográficas. También, cuando sea posible, se comparará el desempeño de los sistemas públicos en los seis aspectos con el desempeño en los sistemas privados.

De acuerdo con su grado de desarrollo social, los nueve países se dividen en tres grupos ordenándolos de mayor a menor: los más desarrollados (Uruguay, Chile y Costa Rica), los de desarrollo intermedio (Panamá y México) y los de menor desarrollo (Colombia, El Salvador, Perú y República Dominicana).<sup>12</sup> Esta clasificación será útil para explicar problemas clave, por ejemplo, la dificultad en la extensión de la cobertura de la PEA.

## 1.

### **COBERTURA DE LA PEA Y DE LOS ADULTOS MAYORES**

#### **a. Promesas de la reforma estructural**

La cobertura de la PEA aumentará: “El incremento de la cobertura ha sido presentado como el objetivo clave del modelo multipilar [sistema o pilar

---

11. Muchas de las estadísticas utilizadas son las publicadas semestralmente por la Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones privadas (AIOS, 1999-2020), una fuente que no puede ser tachada de ser contraria a dichos fondos. En este estudio se usa sistemáticamente el Boletín correspondiente al 31 de diciembre en cada año, el último es de 2019. La información en este estudio termina el 15 de octubre de 2020.

12. El ordenamiento de los nueve países por su nivel de desarrollo se basa en el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2018).

privado]...La teoría económica predice que reduciendo la percepción o realidad de un impuesto sobre el trabajo [en el antiguo sistema público], mediante el establecimiento de cuentas de ahorro individuales, la reforma de pensiones incrementará la formalización de la fuerza de trabajo y [aumentará] su cobertura” (Gill, Packard y Yermo, 2005: 89, 97). José Piñera, el patrocinador de la reforma como ministro de trabajo en la dictadura de Pinochet, adujo que “las grandes víctimas del antiguo sistema previsional fueron los pobres, que en principio se suponía que iban a ser los más favorecidos por el sistema de reparto” (1992: 19). En primer lugar, nunca el sistema de seguro social (basado en reparto o capitalización parcial colectiva) se supuso que cubriría a los pobres puesto que la base de la cobertura es el empleo remunerado, la cobertura de los pobres era objeto de la asistencia social;<sup>13</sup> en segundo lugar, el sistema de capitalización individual nunca ha cubierto a los pobres, esto ha sido logrado por programas no contributivos o asistenciales financiados por el Estado. Los reformadores no se refirieron directamente al rol del sistema privado en la cobertura de los adultos mayores ni tampoco en las pensiones no contributivas.

**Metodología para Medir la Cobertura.** La cobertura por pensiones (vejez, invalidez y sobrevivientes) es de dos tipos: a) activa o contributiva es la de los trabajadores activos, durante el período que contribuyen al sistema (el trabajador y en la mayoría de los países el empleador) para adquirir el derecho a una pensión, y b) pasiva es la de los que reciben las pensiones ya sean contributivas o no contributivas. Hay una diversidad de métodos para calcular la cobertura de las pensiones. Como divisor se usa la población económicamente activa (PEA) total, la PEA ocupada y la PEA asalariada, las dos últimas resultan en una cobertura mayor porque el divisor es menor, por ello aquí utilizaremos la PEA total que nos da una cobertura más precisa. En cuanto a la población adulta mayor, se utiliza generalmente la edad de 65 años y más, sin embargo, en los países en que la edad de retiro es menor

---

13. Veinticinco años después de su informe de 1994, el BM (2019) recomienda que, en los países en desarrollo debido a la informalidad, la protección se desligue del empleo y se concentre en la ayuda a la pobreza mediante la asistencia social.

se distorsiona la cobertura;<sup>14</sup> por razones de uniformidad utilizaremos los 65 años.

El cálculo de los asegurados activos y pasivos puede ser basado en cifras administrativas o en encuestas de hogares. Las primeras son suministradas por las administradoras de pensiones privadas,<sup>15</sup> por las de seguridad social o por las superintendencias y, teóricamente, deberían ser más precisas porque se basan en registros de contribuyentes activos. Sin embargo, estos últimos se calculan de manera diversa (por ejemplo, pago de la contribución en el último mes o en el último año) y el registro no tiene la misma calidad en todos los países, por lo que los cálculos no son homogéneos y toma mucho tiempo publicar cifras comparativas. Además, hay países que tienen esquemas separados del sistema general, por ejemplo, en México los funcionarios públicos y en todos los países las fuerzas armadas (menos en Costa Rica). En los modelos sustitutivos, el número de asegurados que quedó en el antiguo sistema público al tiempo de la reforma ya desapareció o es mínimo, pero en los modelos paralelos, hay todavía alrededor de un tercio de asegurados en el sistema público, mientras que en los modelos mixtos todos los asegurados están en el pilar público (Cuadro 1). Las cifras de la AIOS, que asocia a las superintendencias de los sistemas de pensiones privadas en el mundo incluyendo los nueve en América Latina, sólo dan los asegurados que están en el sistema/pilar privado y, por ello, subestiman la cobertura total porque dejan fuera a los asegurados en el sistema/pilar público, tampoco incluyen a los asegurados en esquemas separados. También la AIOS estima la cobertura basada en afiliados y aportantes (asegurados contribuyentes); los primeros basta que se hayan registrado y pagado una cotización e incluyen trabajadores que no han seguido cotizando o se han pasado del sector formal al informal o han dejado la fuerza laboral o el país, por ello sobreestiman la cobertura de la PEA, así en 2019, la cobertura de la PEA basada en afiliados era de 114% en EL

---

14. Por ejemplo, 60 para ambos sexos en la República Dominicana, 60 para el hombre y 55 para la mujer en El Salvador, 62 y 57 respectivamente en Panamá y 60 la mujer en Chile (ver Cuadro 5).

15. Las administradoras son comúnmente llamadas AFP, pero también AFAP en Uruguay, OPC en Costa Rica y AFORES en México.

Salvador y México y de 112% en Chile y Costa Rica (AIOS, 2020). La cobertura basada en contribuyentes activos se basa a menudo en la última cotización y, por ello, puede subestimar la cobertura porque un asegurado puede no contribuir en un mes y hacerlo en el mes siguiente y recuperar la cobertura; no obstante, esta medida es más realista que la basada en afiliados y es la que utilizaremos.

Las encuestas de hogares se hacen anualmente en los nueve países, con largas series, por lo que son muy útiles y cada vez más usadas para medir la cobertura tanto de los asegurados activos como de los pasivos. La última encuesta disponible es la de 2018, salvo en unos pocos países que es de 2016-2017. Además, las encuestas teóricamente brindan un estimado de cobertura mayor, puesto que incluyen a todos los asegurados, ya sea en sistemas privados o públicos o en esquemas separados. Otra ventaja de las encuestas es que ofrecen datos socio-económicos de la cobertura de los asegurados, por ejemplo, totales y trabajadores autónomos (independientes o por cuenta propia), también por grupos de ingreso (quintiles), localidad (urbana y rural), por nivel educativo (primaria, secundaria y superior) y por tamaño de empresa (pequeña, mediana y grande), lo cual permite estudiar disparidades en la cobertura (ver Anexos 1 y 2). No obstante, los porcentajes de cobertura obtenidos en las encuestas son distintos de los de las cifras administrativas y adolecen de varios problemas: cambios metodológicos o ajustes a la muestra y a los ponderadores los cuales afectan a la comparabilidad en el tiempo; riesgos del muestreo y errores en las encuestas, la representatividad de las mismas y su confiabilidad; la consistencia y, por tanto, compatibilidad entre los países, por ej., indicadores de cobertura que no son exactamente iguales en todos los países; falta de cooperación entre los encuestados para proporcionar información correcta de manera oportuna; y preguntas hechas de forma diversa o errores en las respuestas de los encuestados o al recolectar y procesar los datos (Rofman y Oliveri, 2012; CEPAL, 2018; OIT, 2020b). A través del tiempo las encuestas han mejorado algunos de estos problemas. Debido a su publicación anual, series relativamente homologadas por muchos años e información socioeconómica de los asegurados, utilizamos aquí las encuestas de hogares, salvo cuando estas aún no se tomaban en algunos de los nueve países.

## b. Realidades

**Cobertura contributiva.** Contrastemos ahora las promesas de los reformadores sobre la extensión de la cobertura activa en relación a la PEA total (contributiva) con las estadísticas disponibles. Entre el año de la implementación de la reforma en cada país y el año 2004, la cobertura basada en cifras administrativas (no había encuestas de hogares entonces), cayó en los nueve países; basado en un promedio ponderado, mermó de 38% a 26%. Por ejemplo, en Chile descendió de 64% en 1979 a 57% en 2004 y en Perú de 55% en 1990 a 10% en 1999 (Mesa-Lago, 2008).

En varios países, las series administrativas por un largo período de tiempo dan una visión más exacta de la cobertura de la PEA antes, después de la reforma y hasta un año reciente. Por ejemplo, en Chile una serie de 40 años (1973 a 2013), prueba que la cobertura en 1973 era de 73% de la PEA y 64% en 1979, el año antes de aprobarse la reforma estructural; en 1982 descendió a 29% y en 1990 era 47%; después creció (con oscilaciones pero sin recuperar la cima), en 2013 se recuperó la cobertura de 1980 con 64,8% pero 8 puntos porcentuales por debajo de la cima de 1973 (Mesa-Lago y Bertranou, 2016).<sup>16</sup> En El Salvador una serie de 38 años (1980-2018) muestra que la cobertura contributiva alcanzó un cénit de 27% de la PEA en 1995, antes de que entrase en vigor la reforma estructural, después descendió (con oscilaciones, pero sin recuperar la cima) hasta 24,8% en 2018; por tanto, en este año era más de dos puntos porcentuales inferior a 1995 (Mesa-Lago y Rivera, 2020). En Perú, una serie de 69 años (1949-2018) indica que la cobertura de la PEA creció sostenidamente de 13,9% en 1949 a una cima de 34,3% en 1992 (el año antes de entrar en vigor la reforma estructural), en 1995 había descendido a 9,4% y después subió (con oscilaciones, pero sin recuperar la cima) hasta 27,7% en 2018, una caída de 6,6 puntos porcentuales (Cruz-Saco, 2018a, 2018b; Cruz-Saco y Gil, 2020). En la R. Dominicana la cobertura en 2003 (el año en que entró en vigor la ley de reforma estructural)

---

16. Otra serie administrativa chilena da 61,9% en 1975 y 42,3% en 1982, en 1999 todavía no se había recuperado la cobertura pre-reforma (Arenas, 2000).

era de 15% y en 2004 y 2005 bajó a 13%, pero después ascendió y superó la cima de 2003 (Pichardo y Guerrero, 2020).

La serie de encuestas de hogares entre 2009 y 2018 indica que la cobertura contributiva de la PEA en general aumentó, pero con diferencias importantes entre los países (Cuadro 3).

**Cuadro 3.**  
**Cobertura de la PEA por el Sistema Contributivo, 2009-10 y 2017-18**

Países	2009-10	2017-18 <sup>a</sup>
Uruguay	64,6	70,6
Costa Rica	65,5	67,4
Chile	58,4	65,3
Panamá	49,0	50,6
R. Dominicana	31,5	38,3
Colombia	28,2	35,2
México	32,7	29,6
El Salvador	28,0	28,1
Perú	16,9	21,0

<sup>a</sup> Ordenados de mayor a menor; México 2016.

Fuente: Basado en encuestas de hogares de los nueve países (Anexo 1).

La cobertura contributiva de la PEA en 2017-18 era (de mayor a menor): 70% a 65% en Uruguay, Costa Rica y Chile (países más desarrollados socialmente); 50% en Panamá (país intermedio), y 38% a 21% en República Dominicana, México, Colombia, El Salvador y Perú (países menos desarrollados salvo México que es intermedio). La OIT (2017) estima el promedio de cobertura contributiva para la región en 40,4% de la PEA, por encima de la cobertura en los últimos cinco países que además están por debajo de la norma mínima de 50% establecida por el convenio 102 de la OIT; la cobertura de estos cinco países es muy difícil de expandir por razones que se explicarán al final de esta sección. Entre los ocho años transcurridos entre 2009-10 y 2017-18, la cobertura contributiva de la PEA aumentó en ocho países y cayó en uno (México).

#### Cuadro 4.

#### Cobertura Contributiva más no Contributiva de Personas de 65 años y más, 2009-10 y 2017-18

Países	2009-10	2017-18 <sup>a</sup>
Chile	83,7	88,9
Uruguay	84,5	86,8
Panamá	44,8	80,8
México	50,1	75,0
Costa Rica <sup>b</sup>	42,0	65,5
Colombia	21,5	54,0
Perú	25,6	49,2
R. Dominicana	12,7	18,9
El Salvador	14,0	14,0 <sup>c</sup>

**a** Ordenados de mayor a menor; México 2016. **b** La CEPAL (2018) da 57,6% en 2008 y 66,7% en 2015. **c** Cálculos en El Salvador dan una cobertura de 17%, 21% en los hombres y 14% en las mujeres (OIT/ FUNDAUNGO, 2018).

Fuente: Basado en encuestas de hogares de los nueve países (Anexo 1).

**Cobertura no contributiva.** Como se ha dicho, los reformadores no hicieron promesas sobre la cobertura no contributiva, la cual no es parte del sistema privado sino externa a este, tampoco se refirieron a la protección de los pobres por las pensiones, excepto para criticar que el sistema público no los protegía, omitiendo que esa no es función del seguro social. Sin embargo, en varios países sí había pensiones asistenciales para los pobres antes de la reforma, como en Chile, Costa Rica y Uruguay. Dicha cobertura no requiere aportes y se concede como una prestación social o asistencial, siempre financiada por el Estado, además se focaliza en la pobreza ya sea extrema o total y requiere una prueba de ingreso.<sup>17</sup> Se ha probado que las pensiones no contributivas reducen substancialmente la

17. Bolivia es el único país de la región que otorga una pensión no contributiva universal pagada a todos los que llegan a cierta edad, independientemente de sus ingresos, incluso a los que reciben una pensión contributiva; México introdujo la pensión universal en 2019.

pobreza y, cuando son focalizadas, su costo es bajo respecto al PIB (Bertranou, Solorio y van Ginneken, 2002; Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). La incidencia de pobreza es menor entre los países más desarrollados socialmente (2,7% a 15,1% en Uruguay, Chile y Costa Rica) y mayor en los menos desarrollados (entre 27,4% y 43,7% en R. Dominicana, El Salvador y México) (CEPAL, 2018). En el Cuadro 4, basado en encuestas de hogares, se mide la cobertura de la población adulta mayor (65 años y más), por pensiones no contributivas y contributivas.

En 2016-18 la cobertura (combinando la contributiva y la no contributiva)<sup>18</sup> de las personas de 65 años y más era como sigue (de mayor a menor): 89% a 66% en Chile, Uruguay, Panamá, México y Costa Rica; 54% a 49% en Perú y Colombia; y 19% a 14% en República Dominicana y El Salvador. La OIT (2017) estima el promedio regional de la cobertura no contributiva (sin la contributiva) en 70,8%, por lo que hay al menos cinco países que están por debajo de esta. Todos los países salvo la República Dominicana tienen pensiones no contributivas. No obstante, en El Salvador, la cobertura no contributiva como porcentaje de la población de 65 y más años, creció de 1,4% en 2009 (el año de la creación de la pensión no contributiva) a una cima de 6,1% en 2014 y después declinó a 5% en 2018, lo cual explica la baja cobertura de dicho cohorte de edad por ambas pensiones; más aún, la expansión de la pensión no contributiva jugó un papel importante en el aumento de la cobertura combinada de los adultos mayores hasta 2014, después la cobertura contributiva se estancó y con el declive de la cobertura no contributiva, la cobertura combinada también decreció (Mesa-Lago y Rivera, 2020). La ley de reforma estructural dominicana estipuló la creación de un sistema no contributivo (“régimen subsidiado”) pero este programa no se ha implementado después de 17 años; en 2019 comenzó “un plan piloto de alcance limitado” (Pichardo, Guerrero y Mesa-Lago, 2020: 8), por cual, la cobertura mostrada en el Cuadro 4 se limita al sistema contributivo y es la segunda inferior entre los nueve países.

---

18. El porcentaje mayor de la PEA por ambos tipos de pensiones lo está por las contributivas (salvo Bolivia donde es lo opuesto) pero dichas proporciones varían considerablemente, por ejemplo, en México 28,4% contributiva y 47,8% no contributiva, mientras que en Chile 59,7% y 27,8% respectivamente (CEPAL, 2018).

En todos los países, salvo en El Salvador y R. Dominicana, la cobertura de la población adulta mayor es superior a la de la PEA. Dicha cobertura aumentó por la extensión de las pensiones no contributivas, pues la cobertura de las pensiones contributivas se expandió muy poco (basado en BID-SIMS, 2019).<sup>19</sup> Extender la cobertura no contributiva al 40% de la población solo costaría 0,9% del PIB (Arenas, 2020). (Las medidas de extensión de la cobertura por las re-reformas de Chile y El Salvador se analizan en la sección V).

**¿Influencia el sistema privado la cobertura?** Ya se ha visto que el sistema privado de pensiones en la mayoría de los nueve países no ha logrado substancialmente mejorar la cobertura comparada con la que existía antes de la reforma, pero una pregunta importante es si ha conseguido aumentarla más que los sistemas públicos. Las dos primeras columnas del Cuadro 5 comparan la cobertura de la PEA y de los adultos mayores en 17 países de América Latina para los cuales hay información de las encuestas de hogares, identificando los que tienen sistemas públicos (beneficio definido: BD) y privados (contribución definida CD, substitutivos, mixtos y paralelos). Ni la cobertura contributiva ni la no contributiva parecen estar relacionadas con el sistema de pensión. Por ejemplo, la cobertura de la PEA en Brasil y Argentina, que tienen sistemas públicos, se ordena entre los seis países con mayor cobertura junto con Uruguay, Costa Rica y Chile que tienen sistemas privados substitutivos o mixtos (70,6% a 45,4%), mientras que El Salvador y Perú que tienen sistemas privados (substitutivo y paralelo respectivamente) se ordenan entre los países con menor cobertura, junto con sistemas públicos como Paraguay y Nicaragua (28,1% a 20,9%).

La relación es aún menos evidente respecto a la cobertura de adultos mayores, así el sistema público de Bolivia tiene la cobertura superior (96,8%) y el

---

19. Para una comparación de las características de las pensiones no contributivas y de sus montos respecto a las pensiones contributivas, ver CEPAL, 2018; para estudios de casos de los países ver Rofman, Apella y Vezza, 2013.

### Cuadro 5.

#### Comparación de Parámetros de Pensiones en América Latina, 2019-2020

Países	Cobertura (%)		Edad de retiro		Cotización (%)	Años Aportes <sup>a</sup>	Ajuste Pensión	Pensión asistencial
	PEA	Pob 65+	Hombre	Mujer				
Argentina BD	45,4	84,2	65	60	21,17	30	IPC	Sí
Bolivia BD	19,6	96,8	58	58	15,21	10	CV	Sí
Brasil BD	56,0	87,8	65	62	15/44 <sup>e</sup>	20/15 <sup>j</sup>	IPC	Sí
Chile CD	65,3	88,9	65	60	13,76 <sup>f</sup>	20	IPC	Sí
Colombia CD/BD	35,2	54,0	62	57	16,00	22/25 <sup>g</sup>	IPC	Sí
Costa Rica CD/BD	67,4	65,5	65	65	10,66	25	CV	Sí
Cuba BD			65	60	17,50 <sup>g</sup>	20	DG	Sí
Ecuador BD	40,4	53,6	b	b	7,90	b	IPC	Sí
El Salvador CD	28,1	14,0	60	55	15,00	25	DG	Sí
Guatemala BD	19,2	12,2	62	62	5,50	20	Recursos	Sí
Haití BD			55	55	12,00	20	DG	No
Honduras BD	16,8	9,8	65	60	6,00	15	DG	No
México CD	29,6	75,0	65	65	8,65 <sup>h</sup>	24 <sup>i</sup>	DG	Sí
Nicaragua BD	22,3	24,1	60	60	17/18	14.4	US\$/C\$	No
Panamá CD/BD	50,6	80,8	62	57	13,50	20	DG	Sí
Paraguay BD	22,8	50,8	60	60	23,00	24	Recursos	Sí
Perú CD	20,9	49,2	65	65	13,00	20	Recursos	Sí
R. Dominicana CD	38,3	18,9	60	60	8,00	30	Salarios	No
Uruguay CD/BD	70,6	86,8	60-70 <sup>d</sup>	60-70 <sup>d</sup>	22,50	30	Salarios	Sí
Venezuela BD			60	55	13,00	15	DG	Sí

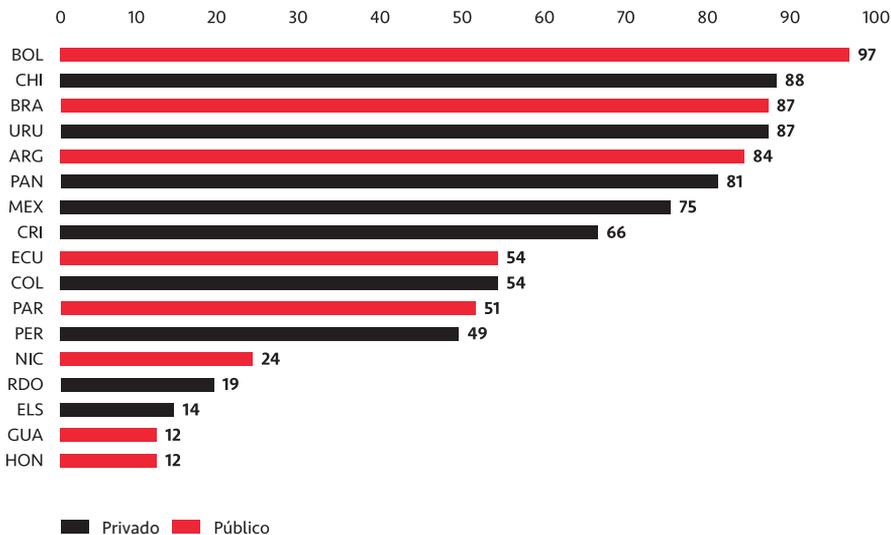
Nota: **BD**= beneficio definido. **CD**= contribución definida. **CV**= costo de vida. **IPC**= índice precios al consumidor. **DG**= a discreción del gobierno. **Recursos**= se ajusta cuando hay recursos fiscales. Los espacios en blanco significan que no hay cifras disponibles.

de Brasil también público la tercera mayor (87,8%) ambos por encima de la cobertura (entre 86,8% y 54%) de cinco sistemas privados de los tres tipos: Uruguay, Panamá, México, Costa Rica y Colombia (Gráfico 2).

**a** En los sistemas privados es usualmente posible jubilarse antes de la edad legal de retiro y tener el número de años de aportes requerido, siempre que haya una suma mínima acumulada en la cuenta individual, pero en algunos se requieren cierto número de años de aporte para otorgar la pensión mínima; todos los sistemas públicos requieren años de aporte. **b** Hay diversas edades y años de aportes. **c** El ajuste se hace de forma inversamente proporcional al monto de la pensión. **d** Combinación de edades con años de cotización: 60/30, 65/25 y 70/15. **e** Para trabajadores del sector público la cotización depende del tramo de salarios; no se pudo determinar en el sector privado pues el aporte estatal se divide entre pensiones y prestaciones monetarias en enfermedad y maternidad **f** 10% para el depósito, 1,77% para la comisión y 1.99% para la prima; un proyecto de ley sometido al parlamento en 2020 aumenta en 6 puntos la cotización del empleador lo cual elevaría el total a 19,76%. **g** Sector estatal, 14,5% en el privado. **h** Respectivamente en el sistema privado y en el público. **i** Un proyecto de ley en 2020 eleva la cotización a 15% y disminuye los años requeridos para la pensión mínima a 14,4 por 10 años, después aumenta a 19 años. **j** Hombre y mujer; cada cuatro años desde 2020, las edades deben ser revisadas según a expectativa de vida.

Fuente: Mi elaboración basada en OCDE/BID/BM, 2015; CEPAL, 2017; FMI, 2017; BPS, 2018; AISS/US-SSA, 2020; BID-SIMS, 2019; legislación de los países a 2020.

**Gráfico 2.**  
**Cobertura (%) de la Población Adulta Mayor por Pensiones Contributivas y No Contributivas, 2018**



Fuente: Cuadro 5.

La explicación de lo anterior, son las pensiones no contributivas financiadas por el Estado que logran una cobertura mayor que la cobertura contributiva en trece de los 17 países; los cinco países con menor cobertura (entre 10% y 24%) de adultos mayores (tres públicos y dos privados substitutivos: Honduras, Guatemala, El Salvador, R. Dominicana y Nicaragua) son los que carecen de dicha pensión o la misma está estancada (para sistemas públicos ver el Anexo 2).<sup>20</sup>

**Razones de la baja cobertura contributiva.** Entre las promesas de la reforma estructural estaba que incrementaría la formalización de la fuerza de trabajo y aumentaría su cobertura. Después de cuatro décadas de evidencia negativa en contra de dicha aseveración, ahora se argumenta por los partidarios del sistema privado que el problema de la cobertura no es endógeno al sistema sino externo: “están asociadas al mercado laboral y ... estrechamente vinculadas a los bajos niveles de participación laboral” (CPC, 2016: 7). Analizando la baja cobertura previsional, Iglesias (2005: 87) afirma que el origen de este problema “se encuentra principalmente en las condiciones económicas del país y del mercado del trabajo, y no en las características del sistema de pensiones”. Los sistemas privados de pensiones fueron diseñados para empleados en el sector formal de la economía, asalariados con empleador (el cual descuenta la contribución del trabajador y también puede cotizar), trabajo relativamente estable y salarios medios a altos, en su mayoría hombres, por lo que podrían alcanzar alta densidad de contribución. Pero en la mayoría de los países de América Latina, la fuerza de trabajo tiende a ser informal, con empleo inestable, bajos salarios o ingresos y pobre densidad de contribución; no obstante, hay grados y tipos diversos de informalidad, como se verá después.<sup>21</sup> Un experto peruano en seguros dice que los trabajadores que no están en el mercado formal tienen

---

20. Un análisis de regresión probó que la cobertura contributiva tenía una relación positiva significativa con el nivel de desarrollo, mientras que la cobertura no contributiva se relacionaba de forma positiva con la existencia de la pensión no contributiva (Mesa-Lago, Cruz-Saco y Gil, 2020).

21. El BM (1994) conocía este problema, pero no lo tomó en cuenta en su modelo multipilar de reforma estructural, el cual auguró una extensión de la cobertura, incentivada por la propiedad de la cuenta individual, la equivalencia entre contribución y la pensión, y la gestión más eficiente del fondo por entidades privadas. Un equipo del BM después reconoció que no había aumentado la cobertura (Gill, Packard y Yermo, 2005).

aportes bajos, pero ello no es producto del sistema sino de la informalidad; también argumenta que el ahorro individual no tiene por qué ajustarse a los principios de seguridad social como la cobertura universal porque “el sistema de AFP está en las antípodas de un sistema de seguridad social” (Morón, 2014, 2015). En El Salvador se alega que “el objetivo de estos sistemas es asegurar a los asalariados que tienen una relación de dependencia con un patrono... Por tanto, por diseño, la cobertura de los sistemas... sería baja en la región, explicado por la alta informalidad en los mercados laborales” (ICP, 2017: 4-5). También se aduce que la estructura de la fuerza de trabajo y la prevalencia del sector informal en muchos países toman tiempo en transformarse y van unidos al desarrollo económico, de forma que las mejoras se producirán en el futuro (FIAP, 2017a).

Una postura diferente es que, si bien reconociendo la importancia de la informalidad, existen causas sistémicas de la baja cobertura: la limitada capacidad del sistema contributivo para adaptarse a la transformación del mercado laboral e incorporar a los excluidos (Mesa-Lago, 2008; Mesa-Lago, Valero, Robles y Lozano, 2017; CEPAL, 2018), y el incumplimiento de las obligaciones de pago de las contribuciones. El BID afirma: “Las causas subyacentes de la falta de cobertura previsional... están enraizadas en el diseño de la seguridad social en la región [“falta de capacidad para garantizar una pensión adecuada a una parte importante de los adultos mayores”] y en el pobre funcionamiento de sus mercados de trabajo... La cobertura universal debería ser un principio básico de los sistemas de pensiones, para lograrla se requieren políticas y programas que alineen los incentivos de empresas y trabajadores en la dirección de la formalidad” (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013: xvii, xviii). Para Acuña et al., (2015: 62, 65), la baja cobertura se debe a “barreras estructurales en el mercado de trabajo [informalidad], deficiencias en el diseño del sistema previsional, debilidades en el funcionamiento de las instituciones que deben cumplir un rol relevante en los sistemas de pensiones... [y] evasión y elusión en el pago de las cotizaciones”. Agregan que si bien los aumentos significativos y sostenibles de la cobertura son posibles a largo plazo, es factible adoptar medidas de corto y mediano plazo que reduzcan este problema. Respecto al argumento

que la transformación del mercado de trabajo es sólo factible a largo plazo; si proyectamos las series históricas, especialmente en los países menos desarrollados, habría que esperar muchas generaciones para lograr ese objetivo; además hay serios problemas en el horizonte laboral que harían el avance aún más difícil como la robotización, y covid-19 ha agravado dichos problemas.

En esta sección se analizarán los dos factores clave relacionados con la baja cobertura de la PEA, especialmente en los países menos desarrollados: el externo, la informalidad en la fuerza laboral, y el sistémico, el diseño del sistema de pensiones y su limitada adecuación para incorporar al sector no cubierto, además se resumirán políticas exitosas para extender la cobertura mediante la adaptación a la estructura del mercado laboral y a pesar del factor externo (el incumplimiento de la obligación de cotizar se examinará en la sección IV-6).<sup>22</sup>

El sector informal se compone usualmente de trabajadores no asalariados con empleos inestables e ingresos erráticos y bajos, a más de baja productividad. Los grupos que comprende y sus porcentajes de la población ocupada en 2018 eran: trabajadores autónomos o por cuenta propia 19,7%, empleados de microempresas 11,7%, empleados en servicio doméstico 6,8%, empleadores de microempresas 3,1% y trabajadores familiares no remunerados 2,8% (OIT, 2020b). A pesar del proceso sostenido de urbanización en la región, continúa en los países menos desarrollados un sector rural importante, que tiene una cobertura inferior al sector urbano. El sector informal creció entre 2012 y 2019 debido a la ralentización del crecimiento regional; es posible que en 2020 haya aumentado por causa de covid-19; las tecnologías de información y comunicación, así como la automatización de la producción agravan el problema. El sector informal es proporcionalmente menor en los países más socialmente desarrollados (Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay), y mayor en los países menos desarrollados (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Perú).

---

22. Esta sección se basa fundamentalmente, en Mesa-Lago, Valero, Robles y Lozano, 2017 con información actualizada y fuentes adicionales que se especifican.

En 2018, un promedio de 48,5% de la fuerza laboral urbana en la región era informal, del cual: 27,8% era autónomo, 4,6% era empleo doméstico y 3,2% eran empleadores—no hay cifras desglosadas para empleados en microempresas y trabajadores familiares no remunerados. Sólo un 17,1% del total afiliado en los sistemas de pensiones es trabajador no asalariado, donde se concentra el sector informal (CEPAL, 2018, 2020).

Respecto al factor interno, problemas de diseño del sistema y su limitada capacidad para adaptarse al mercado de trabajo, se investigan los grupos difíciles de afiliar como trabajadores autónomos, empleadas domésticas, empleados de microempresas, trabajadores agrícolas, y familiares no remunerados, identificando los avances realizados para adecuarse al mercado laboral, especialmente entre los países más avanzados socialmente.

Los trabajadores autónomos constituyen el grupo mayor en la población ocupada: 19,7%, y más aún en el sector informal respecto a la fuerza laboral: 27,8% (CEPAL, 2020; OIT, 2020b). Entre los 16 países con información sobre los autónomos, ocho tienen afiliación voluntaria, la cual es poco eficaz y uno los excluye (Cuadro 6); ello se debe a varias causas: carecen de empleador y salario fijo, por lo que no se descuentan automáticamente sus contribuciones, la mayoría no lleva un registro de sus ingresos, su pequeño tamaño y dispersión dificulta detectarlos, registrarlos y cobrar sus contribuciones, aumentando el costo administrativo, y tienen que pagar una contribución porcentual equivalente a la suma de los porcentajes sobre el salario que aportan los trabajadores asalariados formales y sus empleadores (del que carecen los autónomos). La cobertura de los autónomos es obligatoria en Costa Rica, Uruguay y Colombia,<sup>23</sup> en los sistemas privados, y en Brasil y Ecuador en los públicos; en Chile la obligatoria se está extendiendo gradualmente y en Panamá es obligatoria en el pilar privado para los entrantes al mercado laboral con cierto nivel

---

23. En Colombia sólo para los que tienen menos de 35 años y entraron en el nuevo sistema, en el resto es voluntaria; además, se creó un fondo de solidaridad para ayudar a incorporar a los autónomos, en parte financiado con contribuciones de asegurados contributivos de alto ingreso. Un reciente decreto regula sus cotizaciones al sistema.

**Cuadro 6.****Impacto del Tipo de Afiliación de los Trabajadores Autónomos sobre su Cobertura Efectiva, alrededor de 2018**

Países <sup>a</sup>	Trab. autónomos <sup>b</sup> (% PEA)	Tipo de afiliación: Obligatoria (O) o Voluntaria (V)	Trab. autónomos cubiertos (% del total autónomos)
<b>Costa Rica</b>	19,4	O, con subsidio estatal	47,8 <sup>d</sup>
<b>Uruguay</b>	24,7	O	44,3
Brasil	27,6	O	39,3
<b>Chile</b>	22,0	O, gradual	24,0
Ecuador	47,2	O	22,0
<b>Colombia</b>	47,4	O	13,2
<b>Panamá</b>	34,3	O, en pilar privado <sup>c</sup>	7,6
Bolivia	61,4	V	3,9
<b>El Salvador</b>	34,5	V	2,1
<b>R. Dominicana</b>	39,9	V	1,6
Nicaragua		V	1,5
Paraguay	37,7	V	1,1
Honduras	48,7	V	0,9
<b>México</b>	18,8	V	0,6
<b>Perú</b>	49,5	V	0,3
Guatemala		Excluidos	0,3

**a** Ordenados por el grado de cobertura de mayor a menor (última columna); los sistemas privados se denotan en negrita. **b** Incluye familiares no remunerados que es una proporción pequeña: el promedio regional ponderado es 3,3%. **c** Sobre cierto nivel de ingresos. **d** Autónomos en el pilar público porque ellos no están obligados a afiliarse al pilar privado.

Fuente: Autónomos sobre PEA de CEPAL-STATS 2019 basado en encuestas de hogares; tipo de afiliación de SSA-ISSA, 2019; autónomos cubiertos de BID-SIMS, 2019.

de ingreso; en el resto de los países es voluntaria incluyendo a El Salvador, R. Dominicana, México y Perú. En R. Dominicana la ley de reforma estructural estipuló un régimen contributivo-subsidiado para los autónomos pero no se ha creado; en El Salvador, la ley de reforma de 1998 estipuló regulaciones

para incorporar a los autónomos pero la re-reforma de 2017 no lo hizo y no se habían promulgado dichas regulaciones en octubre de 2020.

El cuadro 6 demuestra que los países con afiliación legal obligatoria son los que tienen la cobertura efectiva mayor: 48% y 44% en Costa Rica y Uruguay, decreciendo entre 39% y 8% en Chile, Ecuador, Colombia y Panamá; por el contrario, donde la afiliación legal es voluntaria, la cobertura efectiva es menor: 4% en Bolivia y entre 2% y 0.3% en el resto incluyendo a El Salvador, R. Dominicana, México y Perú.<sup>24</sup> Pero nótese que los países con afiliación legal obligatoria y mayor cobertura efectiva, tienen un porcentaje de autónomos usualmente menor (entre 19% y 25% de la PEA), salvo Colombia y Ecuador, mientras que en los países con afiliación voluntaria y menor cobertura efectiva el porcentaje de autónomos es mayor (entre 34% y 49% de la PEA), salvo México.<sup>25</sup> La afiliación legal obligatoria por sí misma no puede resolver el problema en dichos países por lo que se requieren políticas ad hoc para incorporarlos, como se analiza a continuación.

Gobiernos de varios países han dispuesto la cobertura obligatoria a los autónomos profesionales contratados con ingreso alto o mediano (por ejemplo, Chile y Uruguay); otros han facilitado la incorporación de los autónomos y otros informales mediante la simplificación de los trámites del registro, flexibilidad en los períodos de pago, uso de oficinas postales, bancos y teléfonos inteligentes para la recaudación de contribuciones y los pagos de pensiones. Los recordatorios mediante mensajes periódicos personalizados a los afiliados (por teléfonos móviles, correos electrónicos y medios similares) con proyecciones de la pensión que recibirán al tiempo del retiro, han probado ser útiles para estimular la cotización. En Costa Rica, que cubre a casi la mitad de los trabajadores autónomos (la mayor cobertura en la región), el Estado aporta la

---

24. Perú hizo obligatoria la cobertura de los autónomos y después la revocó.

25. Entre 2009-10 y 2017-18, en los sistemas privados la cobertura efectiva de los autónomos aumentó en 4, menguó en 4 y se estancó en uno, mientras que en los sistemas públicos creció en 6 y menguó en uno (Anexos 1 y 2).

contribución del empleador a los autónomos de bajo ingreso (con una prueba de ingreso).<sup>26</sup> El Estado chileno como incentivo concede a los autónomos que se afilian, beneficios de que antes carecían, como asignaciones familiares, aporte fiscal solidario a sus pensiones y protección de riesgos ocupacionales. En Perú, un plan piloto de una ONG internacional ofrece contribuciones compartidas (“matching”) para incentivar el ingreso de autónomos informales que subsidian entre 50% y 100% de sus aportes durante seis meses (*El Comercio*, Lima, 25-06-2018). En Uruguay, los autónomos deben afiliarse al régimen general del BPS, mientras que los profesionales autónomos deben cotizar al pilar privado; además creó el “monotributo” que consiste en el pago unificado de un tributo que incluye la contribución a la seguridad social, el impuesto sobre la renta y cualquier otro impuesto; esto simplifica y facilita el pago con el consiguiente incremento en la cobertura. Se trata principalmente de empresas de muy reducido tamaño, trabajadores autónomos, empresas familiares con muy pocos empleados, y microempresas; entre 2004 y 2013, el total de empresas monotributistas aumentó casi diez veces. México está incorporando a los autónomos de manera obligatoria y gradual como en Chile, con la ayuda de una AFORE (administradora) móvil establecida en 2017 que permite registrarse y abrir una cuenta en línea, consultar el saldo y 7.000 puntos de ahorro (CONSAR, 2017).

Las empleadas domésticas son asalariadas y tienen afiliación legal obligatoria en la mayoría de los países (cinco entre los nueve privados, voluntaria en El Salvador y México)<sup>27</sup> pero es difícil de ejecutar porque o bien no tienen contrato o, cuando lo tienen, el empleador y el empleado doméstico con frecuencia llegan a un acuerdo para evitar el pago de la contribución; de ahí que la inspección sea necesaria pero difícil y costosa. El convenio 189 de 2011 de la OIT extiende la cobertura de seguridad social a las domésticas y 13 países de América Latina y

---

26. Costa Rica recién ha aprobado una política para extender aún más la cobertura de los autónomos, simplificando el reglamento de su afiliación y un plan de agresiva afiliación.

27. En Panamá son excluidos si no tienen más de tres días por semana con el mismo empleador y cierto nivel de ingreso.

el Caribe lo han ratificado, pero con escasa implementación en la práctica. En la región, como promedio, 10,7% de las mujeres ocupadas trabajan en el servicio doméstico y constituyen 4,6% del sector informal. En los tres países más avanzados (Uruguay, Chile y Costa Rica) las domésticas tienen cobertura obligatoria y una cobertura efectiva entre 67% y 24%; también Colombia tiene obligatoriedad y una cobertura de 16% (Perú tiene cobertura obligatoria pero la cobertura efectiva es de solo 3,4%). Por el contrario, en los tres países con afiliación voluntaria (R. Dominicana, México y El Salvador), la cobertura oscila entre 0% y 7,8% (CEPAL, 2017).<sup>28</sup> La cobertura mayor de este grupo en la región la tiene Uruguay, debido a políticas de inclusión: el gobierno estimuló su sindicalización y negociación colectiva, reguló sus condiciones de trabajo, desarrolló la inspección domiciliaria para verificar el cumplimiento de la ley e impuso sanciones fuertes a los violadores; además, la entidad central de seguridad social (BPS) tiene una rama específica para las empleadas domésticas. Costa Rica recientemente ha facilitado la afiliación de las domésticas fijando una base mínima contributiva y simplificando el registro. Perú inició en 2017 un programa especial para afiliar a 375.000 empleadas domésticas, identificando al empleador.

Los empleados de microempresas (cinco o menos trabajadores) tienen sólo afiliación legal obligatoria en tres de los nueve países (Chile, Costa Rica y Uruguay); generalmente la ley determina que únicamente están obligadas las microempresas con más de cinco o diez trabajadores. La cobertura efectiva en los tres países con cobertura obligatoria fluctúa entre 43% y 60%, mientras que en los que tienen cobertura voluntaria oscila entre 6% y 14%. En todos los países, mientras más pequeña es la empresa menor la cobertura y viceversa. En las encuestas de hogares, la diferencia en puntos porcentuales en la cobertura entre la empresa pequeña y la grande oscila de 77 a 96 en los países menos desarrollados mientras fluctúa de 49 a 65 puntos en Costa Rica, Uruguay y Chile (Anexo 1). Las entidades cobradoras con frecuencia dan prioridad a empresas

---

28. Entre los sistemas públicos, Ecuador, Brasil y Argentina tienen cobertura legal obligatoria y efectiva oscilante de 49% a 27%, pero los menos desarrollados la tienen voluntaria y la efectiva fluctúa entre 0,9% y 5,4% (CEPAL, 2017).

grandes y medianas porque son más fáciles de detectar y cobrar, relegando a las empresas pequeñas por el alto costo de incorporarlas.<sup>29</sup>

Los trabajadores agrícolas son difíciles de incorporar porque usualmente laboran por cuenta propia o son familiares no remunerados o trabajan por estación o son aparceros, precaristas o usufructuarios, por lo que carecen de empleador y están dispersos. Con frecuencia tienen una agricultura de subsistencia, menor ingreso que los trabajadores urbanos y menor acceso a oficinas de seguridad social, bancos y oficinas postales e Internet (que facilitan la afiliación y el cobro de aportes); los asalariados en grandes plantaciones tienen mejor posibilidad de ser cubiertos. Dentro de la región, la cobertura de la PEA ocupada en la zona urbana es muy superior a la de la zona rural: 58.9% y 22.5% respectivamente, aunque la brecha se reduce en los países socialmente más desarrollados. Entre los nueve países tenemos información de la afiliación legal de los trabajadores rurales en seis: en el Uruguay la afiliación es obligatoria para todos y cubre a 70% del grupo (hay una rama especial del BPS para los rurales); en Costa Rica sólo para los trabajadores asalariados y cubre a 63%; en Panamá hay afiliación legal obligatoria para los que acumulan más de tres meses al año y cubre al 27%; en El Salvador la cobertura se limita a los que trabajan en grandes plantaciones y abarca al 12%, y en México es obligatoria para los asalariados, pero solo cubre al 9%.<sup>30</sup> El gobierno de Colombia otorga una pensión no contributiva a todos los ciudadanos de 65 o más años que no reciben una pensión contributiva y viven en áreas rurales pobres.

Los trabajadores familiares no remunerados carecen de cobertura obligatoria en todos los países y en unos pocos la tienen voluntaria. El promedio porcentual de este grupo en la región respecto a la PEA ocupada en 2018 era 2,8%, pero la naturaleza de este tipo de empleo pudiera generar una subestimación. Es probable que la proporción del grupo en el área rural sea mucho mayor que en la urbana.

---

29. En Perú, se anuló un programa voluntario de pensiones no contributivas para microempresas hasta diez empleados, que reducía la contribución de estos respecto a la cobertura general del sistema y recibían un aporte del Estado.

30. El programa agrícola más exitoso es el de los trabajadores rurales en Brasil, pero no se estudia aquí por razones de espacio.

La proporción de estos trabajadores en los países respecto a la PEA ocupada se ordena de menor a mayor como sigue: Uruguay, Chile y Costa Rica de 0,8% a 1,7%;<sup>31</sup> Colombia, México y Panamá de 4% a 4,7%; El Salvador y Perú 5,9% y 9,8% respectivamente (OIT, 2020b). Los países más desarrollados tenían las proporciones menores (inferiores al promedio regional), y viceversa; El Salvador y Perú tenían entre dos y tres veces el promedio regional. No se pudo obtener estadísticas sobre la cobertura de este grupo en todos los países, en Uruguay era de 28% en 2015 y en Costa Rica 16%, en el resto debe ser mucho menor. En Chile, la Comisión presidencial de 2015 propuso darle cobertura voluntaria a este grupo.

## 2. SOLIDARIDAD SOCIAL Y EQUIDAD DE GÉNERO

### a. Promesas de las reformas estructurales

Los reformadores no se pronunciaron sobre la solidaridad social ni la equidad de género, porque la cuenta individual de los asegurados pertenece a los mismos y no hay transferencias entre generaciones, entre grupos de ingreso y entre géneros. “Los sistemas obligatorios de pilares múltiples... ayudan a los países a tomar decisiones claras acerca de que grupos han de beneficiarse y que grupos han de perjudicarse mediante las transferencias del pilar público, tanto dentro de una generación como entre generaciones. Esto debe reducir la redistribución nociva o caprichosa y la pobreza” (BM, 1994: 26). O sea, el BM tildó de nociva o caprichosa la distribución solidaria entre generaciones, pero nótese que afirmaron que la reforma reduciría la pobreza.<sup>32</sup> Con respecto a la solidaridad entre géneros, el BM notó los problemas de los sistemas públicos respecto al balance entre ambos, pero omitió toda referencia a cómo el sistema privado afectaría a dicho balance

---

31 La R. Dominicana es un “outlier” con 1,8%.

32. El BM (1994: 80) dijo: “las viudas constituyen uno de los primeros grupos de ancianos hacia los cuales hay que orientar la asistencia social, con miras a aliviar la pobreza entre las personas que no se benefician con los sistemas tradicionales”. Pero el BM no se refirió a como el nuevo sistema privado (“no tradicional”) enfrentaría la pobreza, no solo entre las viudas, sino también entre los no cubiertos por dicho sistema, los inválidos y los huérfanos.

o discriminación (BM, 1994: 34). Los tres funcionarios del BM/OECD críticos de ciertos efectos adversos de la reforma estructural, adujeron que el sistema privado “redistribuye y diversifica los riesgos al ingreso del retiro más eficientemente que los sistemas de reparto puro [además] al diversificar los riesgos de retiro a través de pilares múltiples, se esperaba que las reformas introdujeran un sistema más equitativo” (Gill et al, 2005: 34, 90). Por último, la reforma inspirada en el pensamiento neoliberal proclamó el “papel subsidiario del Estado”, o sea, que el Estado solo debe intervenir cuando el mercado no pueda hacerlo. Según Piñera (1992: 39), los militares y los economistas fueron unidos por una causa común: “una manera efectiva de evitar un nuevo ciclo de estatismo y demagogia era... desmontar el poder económico excesivo del Estado”.

## **b. Realidades**

**Rol subsidiario del Estado.** El ideal de los reformadores que el Estado jugaría un papel subsidiario ha sido refutado en los últimos 40 años que han probado su rol fundamental, sin el cual el sistema privado no podría existir: a) hizo obligatoria la afiliación al sistema para todos los asegurados o parte de ellos; b) ha financiado en la gran mayoría de los países el costo de transición del sistema público al privado (con algunas excepciones);<sup>33</sup> c) estableció una entidad pública para regular y vigilar el sistema privado; d) garantiza las prestaciones en caso de quiebra de las administradoras; e) introdujo o expandió las pensiones no contributivas y las financia en la gran mayoría de los países; f) ha hecho aportes fiscales para mejorar las pensiones contributivas bajas hasta un tope en que cesa dicho aporte (Chile, México y Uruguay); y g) financia medidas de inclusión en el sistema contributivo para ciertos grupos excluidos, por ejemplo, en Costa Rica concede un subsidio a los trabajadores independientes que se afilien, lo cual es un incentivo para su afiliación y pago de contribuciones, a más que, a largo plazo, el Estado se ahorra el pago de

---

33. Al cerrarse el sistema público todos o buena parte de los asegurados dejan de contribuir al mismo y hacen sus aportes al sistema privado, por otra parte, el grueso de las pensiones en curso de pago y parte de las futuras se derivan del sistema público; esto genera un déficit que puede durar entre 35 y 60 años; en Chile en la cima el déficit ascendió a 7% del PIB; dicho déficit es financiado por el Estado.

pensiones no contributivas. La Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones privadas en su Asamblea Anual en 2017 emitió una declaración que dice: “es urgente... fortalecer un primer pilar solidario, no contributivo y eficiente que pueda mejorar las pensiones de los trabajadores más vulnerables sin capacidad de ahorro” (FIAP, 2017b); nótese que omite que el Estado financia dicho pilar no contributivo.

**Solidaridad Social.** Los mecanismos contrarios a la solidaridad, comunes en sistemas privados y públicos son: mantenimiento de programas separados que no cotizan al sistema general y gozan de prestaciones generosas y subsidios fiscales (se analizan después en esta sección); exclusión de cobertura a los trabajadores por cuenta propia y otros de bajo ingreso (explicado en la sección anterior); notables desigualdades en la cobertura por ingreso, educación y lugar de residencia (también género a discutir en la subsección siguiente), y en países con cobertura baja, la mayoría de la población no asegurada financia en parte la cobertura de la minoría asegurada—y en los sistemas privados puede también financiar los costos de la transición (se examinará en la sección IV-6).

La reforma estructural reemplazó el principio de solidaridad con el de equivalencia: la pensión se basa en el fondo acumulado en la cuenta individual de cada asegurado, no compartida con el resto (no hay transferencias entre generaciones,<sup>34</sup> entre grupos de ingreso y entre géneros), y si hay mecanismos de solidaridad son externos al sistema privado, a cargo del Estado.<sup>35</sup> Otro mecanismo anti solidario de los sistemas privados es que dos de las reformas (Chile y Perú)<sup>36</sup> eliminaron la cotización del empleador que se conserva en todos los sistemas

---

34. En muchos sistemas/pilares públicos, como en el Uruguay, se establece una pensión mínima y una máxima con lo cual se redistribuye del grupo de alto ingreso al de menor ingreso.

35. Los sistemas de reparto de última generación, como los de contribución definida nacional, siguen este formato.

36. También en la reforma de Bolivia; la re-reforma restituyó parte de la contribución del empleador, pero el trabajador aporta todavía 80% del total.

públicos; así que el trabajador paga 100% de la cotización total,<sup>37</sup> más aún, la mitad de las reformas aumentó la cotización del trabajador; en el sistema mixto de Panamá el trabajador paga 68% de la contribución total<sup>38</sup> y en el de Uruguay el 67%. Lo anterior viola el máximo del 50% fijado al trabajador por la norma mínima de la OIT (los otros cinco sistemas privados cumplen con dicha norma); además, en la gran mayoría de los sistemas privados el asegurado paga los altos costos administrativos, no así en los sistemas públicos (ver sección IV-4). Las reformas también aumentaron los años de cotizaciones requeridos para las pensiones mínimas, no imponen un techo a las pensiones como hace la mayoría de los sistemas públicos, y acentúan las desigualdades del género que son suavizadas en sistemas públicos (Sojo, 2017).

Todas las reformas estructurales (también las paramétricas en sistemas públicos), excluyeron los programas separados de grupos poderosos que gozan de condiciones y financiamiento más generosos que los del sistema general: retiro entre diez y 22 años más joven, pensiones por antigüedad (años de servicios sin importar la edad), monto de la pensión igual al último sueldo percibido y ajustado automáticamente al sueldo del personal en activo, exención de cotización o una menor a la del sistema general, y subsidios fiscales substanciales.<sup>39</sup> Las fuerzas armadas en todos los países (salvo Costa Rica—que no las tiene) han resistido con éxito la integración; esto resulta contradictorio en Chile porque fueron las fuerzas armadas las que impusieron el sistema privado y lo presentaron al mundo como superior por sus bondades, pero ellas se excluyeron de dicho sistema, porque su esquema es mucho más magnánimo. El General Pinochet advirtió antes de aprobarse la ley del sistema privado, que su no

---

37. En Chile posteriormente se pasó la prima de invalidez y sobrevivientes del asegurado al empleador, pero el trabajador paga alrededor de 98% del total; la reforma ante el congreso aumenta en 6 puntos porcentuales el aporte del empleador, aun así, el trabajador contribuiría 62% del total (ver sección IV-6).

38. Esto se compensa porque el empleador paga el 8% para el seguro de enfermedad-maternidad.

39. En México hay más de 1.000 regímenes diferentes de BD (estados, municipios, universidades) que sufren serios desequilibrios financieros y reciben subsidios fiscales (CONSAR, 2018). En Perú hay regímenes especiales para policías, las fuerzas armadas, los pescadores, etc. Para Argentina y Bolivia ver sección V.

aplicación a las fuerzas armadas “se prestaría a muchas críticas en el sentido de que los militares quedarían marginados de la ley... así que hay que buscar otra fórmula que podrían redactar los abogados, porque de lo contrario, esta ley traería un repudio general” (documento secreto del 14 de octubre 1989, fotocopiado por Gálvez y Kremerman, 2020: 9-10). También subsisten los programas más generosos de funcionarios públicos y para otros grupos en la mayoría de los países. En cinco de ellos, el monto de las pensiones de los militares, los funcionarios públicos, los congresistas, los jueces y los maestros es entre seis y 36 veces mayor que la pensión promedio del sistema general (Mesa-Lago, 2009).<sup>40</sup>

En Chile el programa de las fuerzas armadas tiene diferencias entre sus cuatro ramas (aérea, ejército, armada y carabineros), así como entre oficiales, investigadores y gendarmes. La pensión es el 100% del último salario con 30 años de servicios independientemente de la edad y se obtiene una pensión del 50% con más 20 años de servicios (comparadas con 65 años de edad y 20 años de aportes en el sistema privado), además se paga una pensión mayor con 25-30 años de aportes. El ajuste de la pensión en las fuerzas armadas se hace con el salario del personal en activo, mientras que en el sistema privado es con base al IPC. El Cuadro 7 muestra que, en relación con la pensión regular y anticipada del sistema privado (incluyendo el aporte previsional solidario) las pensiones de las fuerzas armadas oscilan entre 3,2 y 7,3 veces; si se hace el contraste con la pensión no contributiva (pensión básica solidaria), las de las fuerzas armadas son entre 6,4 y 14,6 veces. Los pensionados de las fuerzas armadas eran 174.650 a fines de 2019 y el costo anual de sus pensiones ascendió a US\$3.245.840 (90% del costo es subsidiado por el Estado y sólo 10% por las contribuciones), mientras que el costo anual de las pensiones no contributivas pagadas a 1,6 millones de beneficiarios fue de US\$2.814.234; en relación al PIB las proporciones respectivas fueron 0,9% y 0,7%. El ajuste de las pensiones militares en 2005-2009 fue de 35% en las pensiones por antigüedad y 29% en las pensiones por edad (Gálvez y Kremerman, 2020), mientras que, en

---

40. En El Salvador, los esquemas separados públicos tomaron 4% del presupuesto general del Estado en 2019 (Pichardo, Guerrero y Mesa-Lago, 2020).

el sistema privado, las pensiones por vejez (también ajustadas a la inflación: U.F.) crecieron sólo en 8% y las pensiones por vejez anticipada lo hicieron en 3,9% (Superintendencia de Pensiones, 2020b).

Lo anterior es un factor substancial de inequidad o falta de solidaridad en Chile y ha generado un fuerte movimiento para integrar el esquema de las fuerzas armadas al sistema general privado. Una encuesta tomada en 2020 mostró que 68,9% de los entrevistados estaba en desacuerdo con que las fuerzas armadas tengan un sistema distinto al resto de los trabajadores chilenos (Activa Research, 2020). La Comisión Presidencial de re-reforma de 2015 recomendó

### Cuadro 7.

#### Comparación de la Pensión Mensual Promedio de las Fuerzas Armadas, el Sistema Privado y la Pensión No Contributiva en Chile, 2019

Regímenes de Pensiones	US dólares mensuales <sup>a</sup>	Coficiente: Pensión Privada <sup>b</sup> =1,0
<b>Fuerzas Armadas</b>		
Oficiales (edad)	2.817	7,3
Investigaciones (antigüedad)	2.145	5,5
Gendarmes (antigüedad)	1.872	4,9
Fuerza Aérea (edad)	1.526	4,0
Ejército (edad)	1.425	3,7
Carabineros <sup>c</sup> (antigüedad)	1.392	3,5
Armada (edad)	1.226	3,2
<b>Sistema Privado (AFP y Seguro<sup>d</sup>)</b>		
Edad con 25-30 años aportes	481	1,2
Edad y anticipada <sup>e</sup>	384	1,0
<b>Pensión no Contributiva</b>	<b>194</b>	<b>0,5</b>

**a** Tasa de cambio diciembre 2019: 1US\$=739 pesos chilenos. **b** Edad y anticipada. **c** Policías. **d** Compañías de seguros que venden rentas vitalicias. **e** Incluye aporte previsional solidario, sin este sería mucho menor.

Fuente: Gálvez y Kremerman, 2020.

que las fuerzas armadas tuvieran el mismo tratamiento y contribuciones que en el sistema general privado, como el resto de la fuerza laboral (CAPSP, 2015).<sup>41</sup>

En El Salvador, el programa de las fuerzas armadas (IPSFA) tiene condiciones mucho más generosas que el sistema público cerrado (SPP) y el sistema privado (SAP): edades de retiro IPSFA 50 años y SSP/SAP 50/55 (mujer/hombre); TR máxima 100% y 55% respectivamente; cotización asegurado 8% y 14% respectivamente, gastos administrativos sobre egresos 8,2% y 2,4%; déficit actuarial y transferencias fiscales proporcionales en IPSFA mucho mayor que en SPP (Mesa-Lago y Rivera, 2020, este estudio recomienda la unificación de las condiciones y prestaciones de las fuerzas armadas con el sistema general privado). En Perú, la Caja Militar-Policial ofrece también condiciones de acceso y prestaciones más generosas que los dos sistemas generales (SPP y SNP) y subsidios fiscales que promediaron 0,29% del PIB en 2000-2015 (13% del gasto total en pensiones) y se proyecta que alcanzará 2% del PIB (Altamirano et al., 2019). En el Uruguay, el esquema de los militares permite el retiro con 49 años de edad (11 menos que en el sistema general) y algunas pensiones equivalen a tres veces más que el resto de los jubilados; el déficit del esquema militar costó al Estado US\$550 millones en 2018 para 60.000 pensionados, comparado con US\$550 millones para cubrir el déficit de las pensiones de 700.000 empleados privados, o sea, doce veces más por pensionado; una ley de reforma del esquema militar fue aprobada en 2018 pero solo se aplica a los que tienen menos de 15 años de servicios (Martínez, 2018).

Las desigualdades en la cobertura en los asegurados activos son notables por su ingreso en quintiles; según aumenta el ingreso también lo hace la cobertura y viceversa, aunque la brecha se atenúa en los países más desarrollados:<sup>42</sup> en

---

41. José Piñera el autor de la reforma estructural chilena, a fin de aprobarla aceptó en 1980 que las fuerzas armadas mantuvieran su esquema separado (Matus, 2020), pero en 2019 aprobó su transferencia al sistema privado (Saavedra, 2019). Un proyecto de ley de 2019 estipula que los empleados civiles que ingresen en las fuerzas armadas deberán afiliarse al sistema general.

42. Basado en deciles promedios regionales, el primer decil (menor ingreso) tenía una cobertura menor al 10%, contrastado con 72% en el decil 10 (mayor ingreso).

2018, la razón entre la cobertura del quintil 5 y el quintil 1 (mayor y menor ingreso respectivamente) fluctuaba de 2 a 4 puntos en los países más desarrollados (Chile, Costa Rica y Uruguay) pero aumentaba de 7 a 38 puntos en los menos desarrollados (El Salvador y Perú). Mientras en Chile el quintil 1 estaba cubierto en 44,8% y en Costa Rica en 33,8%, en El Salvador tenía solo 6% de cobertura y en Perú cero. Con respecto a la educación, la cobertura promedio de los asegurados con educación superior en la región es 73% pero disminuye a 17% entre aquellos que no han completado la educación elemental. A mayor es el nivel educativo del asegurado mayor es su cobertura y viceversa; en 2018 la razón entre la cobertura del nivel superior y la del nivel elemental era de 1,4 a 1,6 puntos en los tres países más desarrollados, pero aumentaba de 5,6 a 11 puntos en los dos menos desarrollados. Mientras en Uruguay y Costa Rica los asegurados con únicamente el nivel elemental estaban cubiertos en 54,7% y 51,4% respectivamente, en Perú solo estaba cubierto el 4,3% y en El Salvador el 10%. Similares diferencias se observaban entre los pensionados: en Chile el nivel elemental estaba cubierto en 91,4% y en Uruguay en 88,5%, pero en El Salvador la proporción bajaba al 9,5% y en la República Dominicana al 18,4%. Por último, la cobertura promedio de los asegurados urbanos en la región es de 55% pero baja a 22% en los rurales. Entre los asegurados activos la razón de la cobertura entre el sector urbano y el rural era de 1 punto en los tres países más desarrollados, pero crecía a 6 puntos en el Perú; en Chile, Costa Rica y Uruguay entre 56% y 66,5% de la población rural estaba cubierta, pero 4% en Perú; similares brechas se encontraban en la cobertura de los pensionados (Anexo 1; CEPAL, 2018).<sup>43</sup>

**Equidad de Género.** La discriminación por género resulta tanto del mercado de trabajo como del mismo sistema de pensiones privado. Respecto al primero, tanto en los sistemas privados como en los públicos: a) la mujer tiene una participación menor que el hombre en la fuerza laboral y sufre usualmente una tasa mayor de desempleo; b) proporcionalmente, más mujeres que hombres

---

43. Similares brechas por ingreso, educación y residencia se encontraron en los sistemas públicos (ver Anexo 2).

ejercen trabajo no calificado, servicio doméstico, informal, a tiempo parcial, a domicilio, estacional, temporal o sin contrato que en su mayoría no están cubiertos de forma obligatoria por la seguridad social (o en los pocos casos que lo son, la cobertura es voluntaria e inefectiva); c) el salario femenino promedio es menor que el masculino por igual tarea (aunque la ley disponga el salario igual) por lo cual la base impositiva a la que se descuenta la cotización es menor; d) la mujer deja el trabajo por maternidad y cuidado de los hijos, enfermos y ancianos (sin remuneración y, por tanto, sin contribución); y e) las empresas invierten menos en el entrenamiento de las mujeres que en los hombres debido a la interrupción del empleo femenino por las razones explicadas (Mesa-Lago, 2008; OIT, 2017). Respecto a los factores discriminatorios propios del sistema sea privado o público:<sup>44</sup> Alrededor de la mitad de los sistemas de pensiones latinoamericanos fijan una edad de retiro menor a la mujer que al hombre a pesar de que la esperanza de vida femenina es entre 5 y 7 años mayor que la masculina: cuatro sistemas privados requieren cinco años menos, al igual que cuatro públicos (otro solo tres años menos), lo cual resulta en períodos jubilatorios promedio entre nueve y diez años más largos.<sup>45</sup> Nueve sistemas tienen edades de retiro iguales, facilitando a las mujeres acumular más cotizaciones y aumentar el monto de sus pensiones, pero no compensan la esperanza de vida femenina más larga (Cuadro 5). Todo lo anterior hace que la mujer contribuya menos que el hombre a su pensión, tenga una densidad de contribución menor y su pensión promedio sea más baja que la del hombre.

Aunque las desigualdades del género existen en sistemas privados y públicos, los últimos son relativamente más neutrales o positivos, al conceder la pensión mínima con menos años de cotización, basar la fórmula de la pensión en los últimos años de la vida laboral, y utilizar tablas de mortalidad unisexo. Los sistemas privados acentúan las desigualdades de género: la mayoría de las

---

44. Las mujeres no empleadas tienen aseguramiento indirecto como cónyuge dependiente, pero lo pierden si el marido se divorcia.

45. Edades desiguales: privados Chile, Colombia, El Salvador y Panamá; públicos: Argentina, Brasil, Cuba, Honduras y Venezuela. Cinco privados y cuatro públicos tienen edades iguales. Ecuador tiene diversos programas con edades dispares.

reformas incrementaron los años requeridos para obtener una pensión mínima haciendo más difícil para las mujeres recibir dicha pensión (el promedio no ponderado de años requeridos es 24,3 en los sistemas privados y 17,6 en los públicos; mis cálculos basados en el Cuadro 5); los aportes son durante toda la vida laboral, y se aplican tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, que generan pensiones inferiores para las mujeres.<sup>46</sup> En Chile, después de 26 años de la reforma estructural, las mujeres tenían fondos en cuentas individuales, tasas de reemplazo y pensiones promedio mucho más bajas que las de los hombres, y se proyectaba que el 45% de las aseguradas recibiría una pensión inferior a la mínima (CAPSP, 2015). La re-reforma chilena de 2008 mitigó algunas de dichas inequidades con un bono universal depositado en las cuentas individuales de todas las madres por cada hijo nacido vivo y, en caso de divorcio, el fondo de pensión ahorrado durante el matrimonio puede ser dividido entre los cónyuges. Uruguay contabiliza desde 2008 un año de trabajo (de los 30 años requeridos para obtener la pensión mínima) a las mujeres por cada hijo que tengan (Mesa-Lago, 2009). La re-reforma salvadoreña de 2017 no tomó medidas similares para aminorar la desigualdad de género resultante del sistema previsional, pero eliminó las tasas de mortalidad diferenciadas por sexo.

La cobertura contributiva de la PEA femenina en el sistema privado entre 2009-10 y 2017-18 aumentó en todos los países, salvo en México y El Salvador en que disminuyó. Los tres países más desarrollados tenían en 2017-18 coberturas entre 61,5 y 71,4% y les seguía Panamá con 51,2%, en el resto era inferior a la mitad y en Perú no llegaba a un quinto. En dos países el aumento promedio anual de la cobertura fue de 1%, en cinco osciló entre 0,29% y 0,71% y en dos menguó en 0,18% y 0,56%. (Cuadro 8). Otra forma de medir la cobertura femenina es como una proporción de la cobertura total (hombres más mujeres como porcentaje de la PEA); estas cifras proporcionadas por las administradoras muestran que en 2019, sólo en Panamá la cobertura de la mujer era

---

46. En Perú se usaban tablas de mortalidad chilenas; en 2015 la Superintendencia elaboró tablas basadas en cifras peruanas, lo cual causó una fuerte polémica y se elaboraron tablas más realistas. En Uruguay las tablas de mortalidad no se actualizan desde 1996 y el Banco Central estudia revisarlas debido al alza en la esperanza de vida.

ligeramente mayor (50,7%) que la del hombre (49,3%), en el resto era muy inferior; en Perú era 38,5% versus 61,5% el hombre (AIOS, 2020).

### Cuadro 8.

#### Cobertura Contributiva de la PEA Femenina en los Sistemas Privados, 2009-10 y 2017-18 (% del total)

Países <sup>a</sup>	2009-10	2017-18	Promedio aumento anual
Uruguay	62,0	71,4	1,04
Chile	54,3	63,0	0,97
Costa Rica	58,9	61,5	0,29
Panamá	47,9	51,2	0,37
R. Dominicana	36,4	42,4	0,67
Colombia	27,9	34,3	0,71
México	33,3	28,2	-0,56
El Salvador	27,6	26,0	-0,18
Perú	13,5	17,9	0,49

a Ordenados de mayor a menor por el grado de cobertura en 2018.

Fuente: Basado en encuestas de hogares de los nueve países (BID-SIMS, 2019).

Sin embargo, la cobertura total (sumando la contributiva y la no contributiva) de las adultas mayores es más alta que la cobertura de la PEA femenina en seis países (Cuadros 8 y 9): 88% a 86% en Chile y Uruguay, 79% a 59% en Panamá, México y Costa Rica, y 51% a 11% en Colombia, Perú, República Dominicana y El Salvador (en los dos últimos es muy baja debido respectivamente a la ausencia y estancamiento de pensiones no contributivas). Esto es el resultado fundamental de que las pensiones no contributivas favorecen a las mujeres, las cuales sufren una mayor incidencia de pobreza que los hombres. Entre 2009-10 y 2017-18 la cobertura de las adultas mayores se incrementó en todos los países debido a la extensión de las pensiones no contributivas financiadas por el Estado, la expansión fue notable en Panamá, Colombia México y Perú (Cuadro 9); en seis países, la tasa anual promedio de expansión de la cobertura total fue mayor que la tasa de expansión de la cobertura femenina de la PEA. Para las medidas de solidaridad social y equidad de género en las re-reformas de Chile y El Salvador, ver sección V.

### Cuadro 9.

#### Expansión de la Cobertura Contributiva más No contributiva de Adultas Mayores, 2009-10 y 2017-18

Países <sup>a</sup>	2009-10	2017-18	Promedio aumento anual
Chile	83,6	88,7	0,56
Uruguay	84,3	86,0	0,19
Panamá	38,3	79,3	4,56
México	44,9	72,7	3,09
Costa Rica	55,6	59,2	0,40
Colombia	17,2	50,6	3,71
Perú	18,6	45,1	2,94
R. Dominicana	8,9	16,8	0,88
El Salvador	9,7	11,5	0,20

a Ordenados de mayor a menor por la columna dos.

Fuente: Basado en encuestas de hogares de los nueve países (BID-SIMS, 2019).

## 3. SUFICIENCIA DE LAS PRESTACIONES

### a. Promesas de la reforma estructural

El monto de la pensión será adecuado para mantener el nivel de vida anterior al retiro porque el sistema privado pagará tasas de reemplazo muy altas como porcentaje del salario promedio, mayores que en el sistema público Según Piñera (1992: 17-18), “las pensiones podrían alcanzar a montos equivalentes al 70% de [la remuneración] al final de la vida de trabajo...una pensión de este orden permite al trabajador un nivel de vida similar al de antes,... [el sistema privado] obliga a los trabajadores a hacer un esfuerzo mínimo mes a mes pero, por encima de ello, insta al ahorro voluntario adicional para mejorar los beneficios que el sistema puede generar, sea en términos de mejor pensión futura o del logro de una pensión decente antes de cumplir las edades mínimas para jubilarse”. Por último, el sistema privado se basa en el “principio de equivalencia”: “Los sistemas obligatorios de pilares múltiples [ayudan] a establecer

una relación estrecha entre los aportes y los beneficios adicionales en el pilar obligatorio privado. Esto permite reducir las tasas impositivas efectivas, la evasión y las distorsiones del mercado laboral” (BM, 1994: 26). “El cambio de un sistema de beneficio definido a uno de contribución definida... estimularía a cada cohorte de asegurados a procurarse suficientes recursos [contribuciones y retorno de las inversiones] para su propio retiro (Gill, Packard y Yermo, 2005: 126). “[L]os sistemas basados en la capitalización individual de los aportes son los únicos mecanismos financieramente sostenibles que pueden mejorar las pensiones de los trabajadores...” (FIAP, 2017b).

## **b. Realidades**

**Condiciones de acceso.** Los sistemas privados permiten generalmente el retiro antes de la edad estatutaria a los asegurados que han ahorrado cierta cantidad en sus cuentas individuales. En todos, cuando los asegurados han cumplido los requisitos legales (incluyendo 20 a 30 años de cotizaciones) pero no han acumulado lo suficiente en la cuenta individual, tienen derecho a una pensión mínima y el estado financia la diferencia; pero la mayoría de las reformas estructurales aumentaron los años de cotización lo que hace más difícil ganar ese derecho.<sup>47</sup>

**Cálculo de la pensión.** Para el cálculo de la pensión, en los sistemas de capitalización individual (CD) se usa como base el capital acumulado en la cuenta individual del asegurado; no hay una tasa de reemplazo (TR) explícita y garantizada por la ley (Barr y Diamond, 2008). El asegurado al tiempo del retiro normalmente puede escoger entre una renta vitalicia y un retiro programado. En la pensión vitalicia el jubilado recibe un pago mensual durante el resto de su vida; el tamaño de la pensión depende de: a) el monto de la suma acumulada en la cuenta individual incluyendo su rentabilidad, b) el cálculo por la aseguradora de la esperanza de vida al momento del retiro,

---

47. En seis países los años varían entre 24 y 30 y en los otros tres son 20 años; con excepción de Brasil, Argentina y Paraguay, los sistemas públicos requieren entre 15 y 20 años (Cuadro 5).

el cual se hace con tablas de mortalidad que se aplican a la suma calculada— en ocho de los nueve sistemas/pilares privados se usan tablas diferenciadas por género y la tabla de la mujer proyecta una esperanza de vida más larga que la del hombre y, por tanto, la pensión femenina será menor; y c) lo que el asegurado estima que será su esperanza de vida también al tiempo del retiro. Si el pensionado vive menos que la predicción de dicha esperanza de vida, la aseguradora se queda con el remanente del fondo estimado para la duración de la pensión; por el contrario, si el pensionado sobrevive al promedio de años estimado, entonces sigue cobrando la pensión. En el retiro programado, la suma acumulada en la cuenta individual se divide entre el número de años acordado y se paga solo por ese tiempo (con un monto decreciente para ajustarse a las necesidades menores de los jubilados); si el jubilado sobrevive el número de años acordado no tendrá pensión.<sup>48</sup> La TR usualmente es el porcentaje que resulta de dividir la pensión calculada mensual sobre el último salario.

En los sistemas de reparto (BD), el monto de la pensión es una función del período de tiempo en que el asegurado ha recibido un salario sobre el cual aporta y la ley fija la TR. Primero se obtiene un promedio del “salario base” o “salario de referencia” del asegurado, que según los países puede ser el último año de salario o un período más largo, como toda la vida activa o los últimos o mejores 10 a 20 años de labor. Al salario base se le aplica la TR (un porcentaje legal); es frecuente que haya una TR básica por el número mínimo de años de aporte y se agregue un porcentaje por cada año que exceda de dicho mínimo. El período de tiempo que se usa para calcular el salario base tiene un impacto substancial en el monto de la pensión; asumiendo que el salario base es constante, mientras más corto es dicho período mayor será usualmente la pensión porque a medida que un trabajador avanza en su carrera, su salario se incrementa, salvo en los trabajadores manuales porque su salario tiende a bajar con el envejecimiento y el declive de sus fuerzas. Este efecto regresivo se evita si el salario base es calculado sobre toda vida de trabajo del asegurado.

---

48. En El Salvador, la re-reforma de 2017 creó un beneficio de longevidad que cubre esta situación.

**Bajas tasas de reemplazo.** La TR bruta es sin descuento del impuesto sobre el salario y la TR neta es después de dicho descuento. La OIT en su Convenio 128 de 1967 dispuso que la TR mínima sobre el salario de referencia debería ser 45% con 30 años de contribuciones, mientras que la OCDE no ha recomendado una TR mínima.<sup>49</sup> El Cuadro 10 compara las tasas de reemplazo brutas estimadas por los dos organismos para los países latinoamericanos, los que son ordenados de mayor a menor por dichas TR e identificados por sus modelos de pensiones.

Las TR en los dos cálculos no son técnicamente comparables por varias razones: a) el BID usa el último salario y la OCDE el salario promedio de la economía, además proyecta cuatro casos: 50% de dicho salario promedio, el salario promedio—que es el usado en el cuadro—y dos y tres veces el salario promedio, las TR varían con los salarios utilizados; b) el BID separa las TR en el sistema/pilar privado y público en los modelos mixtos y paralelos, mientras que la OCDE no lo hace; y c) el año utilizado es diverso: 2010 en OCDE y 2015 en BID, este último más actualizado. Por todas estas razones preferimos usar los cálculos del BID, pero también analizamos los de la OCDE.

En el cálculo del BID, la TR promedio de los sistemas públicos de beneficio definido (BD) es 64,7% mientras que la TR promedio de los sistemas privados de contribución definida (CD) es de 39,8%. Las TR en su gran mayoría son superiores en los sistemas públicos de BD que en los sistemas privados de CD: en doce de los países con BD (ya sea puro o el remanente de BD cerrado en los substitutivos), la TR es superior al mínimo de 45% recomendado por la OIT, mientras que solo el sistema substitutivo (CD) de El Salvador lo sobrepasa (en 2 puntos porcentuales), no obstante, los tres modelos mixtos (Costa Rica, Panamá y Uruguay) superan dicho mínimo con TR de 90%, 88% y 72% respectivamente; las TR de cuatro

---

49. El Convenio de la OIT 102 de 1952 (norma mínima) había dispuesto una TR de 40%, que las prestaciones sean suficientes para que el asegurado y su familia tengan condiciones de vida adecuadas y que su monto sea ajustado a las variaciones en el costo de la vida. La Recomendación 202 de 2012 establece “pisos de protección social” que garanticen una seguridad básica en el ingreso a todas las personas que no obtengan una pensión de vejez o invalidez.

**Cuadro 10.****Tasas Brutas de Reemplazo en América Latina, 2010 y 2015**

Países <sup>a</sup>	Cálculos del BID (2015)		Países <sup>b</sup>	Cálculos de OCDE (2010)	
	Tipo sistema	TR (%) <sup>b</sup>		Tipo sistema	TR (%) <sup>d</sup>
1. México	BD	107	1. Paraguay	BD	104,1
2. Paraguay	BD	98	2. Ecuador	BD	94,2
3. Ecuador	BD	96	3. Venezuela	BD	94,2
4. Costa Rica	BD+CD	90	4. Nicaragua	BD	94,2
5. Panamá	BD+CD	88	5. Costa Rica	BD+CD	79,4
6. Brasil	BD edad	80	6. Panamá	BD+CD	78,4
7. Argentina	BD	80	7. Argentina	BD	71,5
8. Nicaragua	BD	77	8. Colombia	BD y CD	70,8
9. El Salvador	BD	75	9. Perú	BD y CD	70,6
10. Colombia	BD	73	10. Guatemala	BD	67,8
11. Uruguay	BD+CD	72	11. Honduras	BD	64,9
12. Honduras	BD	68	12. Brasil	BD	58,3
13. Guatemala	BD	58	13. Uruguay	BD+CD	52,5
14. Brasil	BD tiempo	52	14. El Salvador	CD	46,6
15. El Salvador	CD	48	15. Chile	CD	43,9
16. Perú	BD	47	16. Bolivia	BD	33,9
17. Colombia	CD	44	17. Haití	BD	29,8
18. México	CD	44	18. México	CD	29,5
19. Perú	CD	39	19. R. Dominicana	CD	22,8
20. Chile	CD	38			
21. Bolivia	CD <sup>e</sup>	31			
22. Haití	BD	31			
23. Venezuela	BD	30			
<b>Promedio</b>	<b>BD</b>	<b>64.7</b>			
<b>Promedio</b>	<b>CD</b>	<b>39.8</b>			

Nota: **BD**=Beneficio definido; **CD**=Contribución definida; en los sistemas mixtos se suman ambos; en los sistemas paralelos se separan ambos; en Brasil BID se distinguen la jubilación por edad y por tiempo de servicios.

**a** Ordenados por TR de mayor a menor; no hay cálculos para Cuba y R. Dominicana. **b** Basado en el último salario. **c** No hay cálculos para Cuba. **d** Basado en el salario promedio de la economía. **e** Se refiere a las cuentas individuales que fueron preservadas por la re-reforma de 2010 en el sistema general de BD.

Fuente: BID de Altamirano et al, 2018; OCDE de OCDE/ BID/ BM, 2015.

sistemas substitutivos (CD) son inferiores al 45% (incluyendo a Chile con 39%). Tanto en los sistemas públicos como en los privados, los asegurados reciben subsidios del Estado, o sea, las contribuciones más el retorno de las inversiones no financian completamente las pensiones; en el caso de los sistemas privados esto ocurre porque a los asegurados que no acumulan lo suficiente en su cuenta individual para recibir una pensión mínima, el fisco les financia la diferencia, mientras que en los sistemas públicos el Estado financia la diferencia para pagar la pensión resultante de la TR. Sin embargo, si se resta el subsidio, los promedios de los sistemas públicos siguen siendo superiores a los promedios de los sistemas privados: a) públicos 64,7% TR - 28,3% subsidio = 36,4%, y b) privados 39,8% TR - 27% subsidio = 12,8% (Altamirano et al, 2018).<sup>50</sup> Ver Gráfico 3).

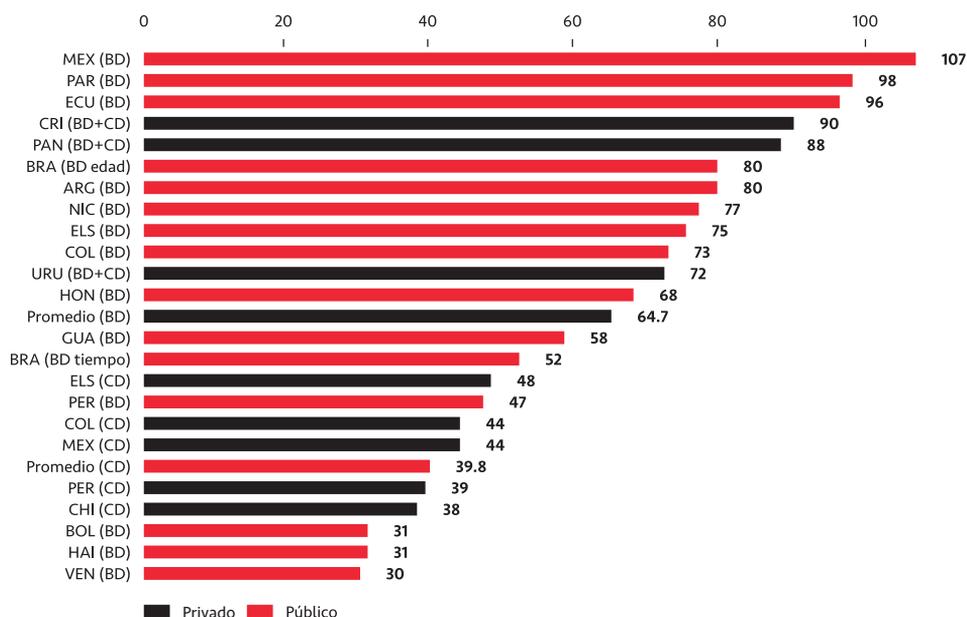
Los cálculos de la OCDE en gran medida confirman los resultados anteriores: ocho sistemas públicos de BD superan la TR de 45%, mientras que sólo un sistema privado substitutivo puro lo sobrepasa (El Salvador por 1,6 puntos porcentuales); por otra parte, los cinco sistemas mixtos y paralelos (recuérdese que en los cálculos de la OCDE no se separan las TR de los sistemas/pilares privados y públicos) exceden el 45%, pero en tres sistemas substitutivos puros las TR son inferiores al 45% (incluyendo a Chile con 43,9%). Los cálculos de OCED basados en ingresos de 1/2, dos y tres ingresos promedios resultan en ordenamientos distintos de los países, pero las TR en su mayoría continúan siendo superiores en los sistemas públicos—la TR de Chile con dos y tres ingresos es de

---

50. No obstante, de acuerdo con Altamirano et al, 2018, hay una importante diferencia en el impacto de los subsidios en la distribución: en los sistemas privados, el subsidio se concentra en los asegurados de bajo ingreso que no alcanzan a financiar la pensión mínima (dicho subsidio se financia por el Estado, no por el sistema privado), mientras que en los sistemas públicos, el subsidio se concentra en asegurados de más alto ingreso, por lo que el impacto es regresivo y contrario al principio de solidaridad social, algo que requiere más investigación y cambios en la focalización de los subsidios.

### Gráfico 3.

#### Tasas de Reemplazo en América Latina, Sistemas Públicos y Privados, Substitutivos Puros (CD), Mixtos (BD+CD) y Paralelos (BD y CD), 2015



Fuente: Cuadro 10.

39,2% (OCDE, BID, BM, 2014). En su cálculo más reciente, limitado a los países miembros de la OCDE (2019a), la tasa bruta de reemplazo (con un ingreso de un salario promedio) de Chile es 31,2% y la de México es de 22,5%, ambas inferiores a las del Cuadro 6, mientras que en el sistema público (BD) de Argentina es 71,2% y en el de Brasil es 58,9%, ambas iguales a las de Cuadro 6.

Investigaciones hechas en todos los sistemas privados ratifica qué en estos, especialmente en los substitutivos, las TR son inferiores al 45% mínimo establecido por la OIT.<sup>51</sup> En Chile la TR media es 34% del salario promedio en los últimos 10 años (45% al agregar el aporte previsional solidario financiado por el Estado, ver sección siguiente); se proyecta un declive a 15% (37% con el aporte previsional

51. Los sistemas privados usualmente no informan a los asegurados de las TR de los pensionados (Lora, 2018).

solidario) para 2025-2035 (CAPSP, 2015). El 95% de los afiliados al sistema no consiguen el ahorro acumulado que se exige en las cuentas individuales, aunque trabajen por décadas y tengan un salario adecuado, porque hay factores externos, especialmente la rentabilidad de los fondos de pensiones y los altibajos del mercado de valores, que influyen en el monto de la pensión, haciendo muy difícil alcanzar una pensión superior a US\$389 mensuales. Entre los asegurados hombres que tienen de 60 a 65 años y un cónyuge tres años menor: a) el 28,8% tiene menos de US\$13.000 ahorrados y recibiría una renta vitalicia mensual de US\$51 o un retiro programado de US\$64 que decrecen en tiempo hasta terminar (la mayoría de los asegurados escoge esta pensión); b) el 10,4% ha ahorrado entre US\$65.000 a US\$100.000 y recibiría una renta vitalicia de \$256 o un retiro programado de US\$318; y c) solo 11,1% tiene un saldo de US\$130.000 por lo cual recibiría US\$510 y US\$636 respectivamente. Las mujeres han ahorrado aún menos y recibirán pensiones inferiores, basadas en el mismo rango de edad: el 61,7% tiene menos de US\$13,000 acumulado y recibiría una renta vitalicia de US\$43 y retiro programado de US\$56 mensuales, y solo 2,6% ha acumulado US\$130.000 y recibiría US\$433 y US\$558 respectivamente (Barriga y Kremerman, 2020).

En Colombia, la TR en el sistema público fluctúa entre 65% y 100% para trabajadores de bajo ingreso y entre 55% y 70% para trabajadores de alto ingreso; solo entre 17% y 28% de los asegurados en el sistema privado consiguen pensión en el sistema privado versus 59% en el público (Lora, 2018). En El Salvador, antes de la re-reforma de 2017, 83% de los asegurados en el sistema privado (SAP) tendrían TR entre 37% y 39% las mujeres y entre 41% y 43% los hombres, ambas sobre el último salario; la re-reforma introdujo nuevos beneficios para mejorar esta situación pero no se han realizado cálculos de las TR resultantes; en todo caso, solo 40% de los asegurados que llegan a la edad de retiro cumplen con los 25 años de cotización requeridos; del restante 60%, 98% recibirá solo la devolución del saldo en su cuenta individual (Iniciativa Ciudadana, 2017; OIT/FUNDAUNGO, 2020; Rivera, 2020).

En México, comparando el sistema público previo con el privado, la TR disminuirá de 71% a 29% para los hombres y de 67% a 30% para las mujeres, la

proporción de hombres que no recibirá una pensión aumentará de 38% a 59% y la de las mujeres de 44% a 66% (Colin, 2019); otro estudio proyecta que el 64% de los asegurados en el sector privado no recibirá pensión (Freunderberg y Toscani, 2019), mientras que el Gobierno de México (2020) afirma que el modelo privado no alcanzó los resultados esperados por dos problemas clave: un acceso menor a las pensiones que lo anticipado y un monto de la pensión menor a la esperada; el gobierno calcula que sólo 34% de los asegurados en el sector privado tendrán derecho a una pensión garantizada (38% de los hombres y 31% de las mujeres), 56% de los asegurados alcanzará una pensión vitalicia y el 44% restante recibirá la devolución del saldo.

En Perú, la TR promedio es 39% en el sistema privado comparada con el 60% prometido cuando se inició el sistema y solo bajo los dos escenarios de mayor rentabilidad se alcanzan TR superiores al 40% (en el sistema público, la TR promedia 43% del último salario para los hombres y 52% para las mujeres); además, entre 60% y 65% de los asegurados no recibirá una pensión en ambos sistemas (Cruz Saco et al, 2018b; Altamirano et al., 2019; Cruz-Saco, 2020a).

En la R. Dominicana la TR promedio es 27%<sup>52</sup> (algo mayor que la de 23% calculada por la OCDE pero, de cualquier forma, la menor de la región) y los asegurados en los tres quintiles más bajos de ingreso no lograrán los 30 años de aportes necesarios para obtener la pensión; además, como no se ha honrado el bono de reconocimiento, los asegurados pierden el valor de sus cotizaciones al sistema antiguo y reciben una pensión inferior (Pichardo, Guerrero y Mesa-Lago, 2020).

En el Uruguay, la administradora pública proyecta que solo el 30% de sus afiliados entre 51 y 60 años recibirá una pensión mayor que los de igual edad en el sistema público, mientras que dos expertos hacen simulaciones que indican que

---

52. Se proyecta la TR en tres escenarios (sin reforma, con una reforma parcial y con una reforma profunda) y ninguno de los tres logra superar la TR de 27%. Las TR oscilan entre 9% y 84,5% según los sectores de ocupación (pública y privada) y los quintiles de ingreso; las TR masculinas exceden a las femeninas con poquísimas excepciones. Otro cálculo de la TR es 30% que aumentaría a 37,8% con las reformas paramétricas de 2020.

las generaciones intermedias con ingresos medios y altos en el sistema mixto recibirán pensiones considerablemente menores que en el sistema de reparto puro, mientras que los más jóvenes recibirán más (Forteza y Rossi, 2018).

Frente a todas las estadísticas e investigaciones anteriores, la FIAP (2020b: 8) afirma que “en los sistemas de reparto en nuestra región, solo un porcentaje de los trabajadores logra cumplir con los requisitos de número de años cotizados que se exigen para recibir pensión (por ejemplo: Chile 50%, El Salvador 40%, Perú 33%). El resto no las cumple y debido a ello no recibe pensión, con lo cual pierde total o parcial o totalmente sus cotizaciones. En cambio, en los sistemas de capitalización individual... todos los afiliados reciben beneficios, independientemente del número de años que haya cotizado al sistema”.

El análisis previo aporta abundante evidencia de que la promesa de pensiones mayores en el sistema privado que en el público y que la TR podría llegar al 70% del último salario no se han cumplido. Tampoco la promesa de que cada cohorte de asegurados procuraría suficientes recursos (contribuciones y retorno de la inversión) para su propio retiro, puesto que las TR son inferiores al 45% mínimo fijado por la OIT y en varios sistemas privados una substancial proporción de los asegurados sólo recibirá la devolución del saldo o una pensión mínima, pero con un subsidio estatal (no sólo por las contribuciones y el retorno de las inversiones). Una minoría de asegurados privados con alto ingreso y densidad de cotización ahorrará lo suficiente en su cuenta individual, se retirará antes de la edad estatutaria, y recibirá una pensión con una TR adecuada. El pobre desempeño de los sistemas privados en la suficiencia de las pensiones ha generado una reacción negativa en varios de los países, particularmente en Chile donde en 2016 hubo demostraciones públicas de casi un millón de personas protestando contra las AFP;<sup>53</sup> además varios países han autorizado la extracción parcial o total de los fondos en las cuentas individuales (sección IV-5-b).

---

53. En varios países también ha habido demostraciones en contra del aumento de la edad en los sistemas públicos (España, Francia, Grecia, Rusia), así como contra el incremento de cotizaciones y reducción del monto de las prestaciones (Nicaragua).

Todo lo anterior, sin embargo, no implica que las altas TR en varios sistemas públicos puedan mantenerse financieramente a largo plazo, dichos sistemas requieren estudios actuariales y reformas paramétricas a los efectos de reforzar dicha sostenibilidad ya sea aumentando las cotizaciones o reduciendo dichas tasas a un nivel factible.

**Ajuste de la pensión al costo de vida.** Esto es esencial para mantener el valor de las pensiones, pues si la inflación aumenta y las pensiones no se ajustan, mermará su poder adquisitivo (OIT, 2017). El Cuadro 5, indica si la ley dispone que se haga o no dicho ajuste en los 20 países de América Latina. En los nueve sistemas privados, se hace el ajuste de acuerdo con el IPC en Chile, Colombia y Costa Rica (costo de vida) y de acuerdo con los salarios en la R. Dominicana y en Uruguay, pero no hay ajuste automático establecido por la ley en los otros cuatro países: en El Salvador, México y Panamá el gobierno tiene poder discrecional para hacer el ajuste, mientras que en Perú se hace cuando existen recursos para ello.

**El principio de equivalencia y sus aducidos efectos.** Una promesa que se ha cumplido en la mayoría de los sistemas privados es el principio de equivalencia, o sea, los sistemas privados reforzaron la relación entre la contribución y el monto de la pensión. No obstante, esto no logró TR adecuadas y se hizo a costa de sacrificar la solidaridad social y la equidad de género, como se probó en la sección IV-2. Además, el alegato de los reformadores estructurales que dicho principio logró reducir las cotizaciones y la evasión no se han cumplido como se demostrará en las secciones IV-4 y IV-5.

Las medidas para mejorar la suficiencia por las re-reformas de Chile y El Salvador se analizan en la sección V.

## 4. ADMINISTRACIÓN EFICIENTE Y COSTOS RAZONABLES

### a. Promesas de la reforma estructural

La fuerte competencia entre las administradoras aumentará la eficiencia y reducirá los costos administrativos, porque los asegurados—teniendo libertad de elección—se afiliarán y trasladarán a las mejores, o sea, aquéllas que cobren menos comisiones y paguen mayores pensiones. “Una previsión moderna requeriría antes que nada de empresas ágiles, competitivas y eficientes... los aportes serían menores, debido entre otras razones, a la mayor eficiencia de la administración privada, a las menores posibilidades de fraude y al menor incentivo a la evasión... cada trabajador [sabría] exactamente cuánto paga por los distintos beneficios previsionales que recibe, lo cual le facilitaría la decisión de cambiarse o no” (Piñera, 1992: 21-22, 26). El BM se declaró en favor de la administración privada del sistema o pilar de capitalización individual: “[En] este informe se recomienda decididamente que el pilar financiado sea administrado por el sector privado.” Agregó: “Los trabajadores escogen el fondo en que colocan sus ahorros basándose, presumiblemente, en sus antecedentes en cuanto a rendimiento y riesgo... Es muy común que los gobiernos determinen el uso de las cuentas de ahorro obligatoria y fijen la tasa de rendimiento [como en los planes de beneficio definido] lo cual puede crear distorsiones en el mercado de capital y de trabajo y causar una redistribución caprichosa... Como alternativa, los planes de ahorro obligatorios pueden ser administrados privada y competitivamente, y en ese caso es probable que haya menos distorsiones.... (BM, 1994: 21, 234, 241). Las reformas “reducen los gastos operativos del pilar privado” (Gill, Packard y Yermo, 2005: 235).

### b. Realidades

**Libertad de elección entre el sistema público y el privado.** Los reformadores estructurales alegaron que la bondad del sistema privado combinada con la libertad de elección promovió el abandono del sistema público por los asegurados, lo que pareció confirmarse porque un promedio de 82% de cotizantes totales en los diez sistemas privados estaba en el sistema/pilar privado en 2007

(antes de las re-reformas de Argentina y Bolivia). Pero el cambio fue causado, en parte, por disposiciones legales ajenas a la bondad del sistema privado que: obligaron a todos los asegurados a mudarse en tres países (Bolivia y México al privado y Costa Rica al mixto); aumentaron la cotización al sistema público o introdujeron incentivos (como incrementos de salario) para la transferencia en tres; dividieron a los asegurados por edad y exigieron que los más jóvenes se cambiasen al privado en seis,<sup>54</sup> y obligaron a los nuevos trabajadores a afiliarse al sistema privado o mixto en siete (Bolivia, Chile, Costa Rica, R. Dominicana, El Salvador, México y Uruguay); en los modelos paralelos de Colombia y Perú fue permitido escoger entre el sistema privado y el público. Los empleadores decidieron por sí mismos o presionaron a sus empleados para que cambiasen en Argentina, Chile y Perú. La transferencia fue incitada por las promesas de los reformadores, realizadas por la publicidad, de pensiones mejores, costos administrativos más bajos e inmunidad contra la interferencia estatal en el fondo, aunque tales promesas no se han cumplido. La proporción de asegurados en el sistema público de Colombia era superior al del privado hasta 2003 porque el primero pagaba pensiones mejores y había libertad para cambiarse entre los dos sistemas cada tres años, pero una reforma en 2002 ajustó la fórmula de cálculo de la pensión pública (redujo su monto) y aumentó a cinco años el período para el cambio, aun así 46% de los asegurados continuaba en el sistema público en 2007 pero solo 30% en 2019 (Mesa-Lago, 2008, 2009, Cuadro 1).

**No ha funcionado la competencia.** Uno de los principios fundamentales del sistema privado es la competencia, porque se suponía que la misma reduciría los costos administrativos, haría más productiva la inversión del fondo de pensiones y aumentaría el retorno de capital invertido. Los asegurados escogerían las mejores administradoras (las que cobrasen menos comisiones y pagasen

---

54. En El Salvador, los asegurados mayores de 50/55 años se quedaron en el sistema público y los menores de 36 años fueron obligados a pasarse al sistema privado, solo los de edad intermedia (36 a 50/55 años) tuvieron la opción de elegir entre los dos sistemas. En la R. Dominicana los menores de 45 años debieron cambiarse al sistema privado y los mayores de esa edad pudieron elegir. En Panamá, los asegurados de mayor edad se quedaron en el sistema público, mientras los jóvenes tuvieron que expresamente optar por pasarse al sistema mixto. En Uruguay hubo cortes por edad e ingreso para quedarse en el sistema público o pasarse al mixto.

mejores pensiones), cambiándose entre ellas cuando quisiesen. En la práctica la competencia no ha funcionado o ha sido muy pobre en la gran mayoría de los nueve países. Para probar esto examinaremos varios indicadores.

**Número de administradoras privadas.** Para que funcione adecuadamente la competencia debe existir un número suficiente de administradoras. El número de ellas se relaciona estrechamente con el tamaño del mercado de asegurados, a mayor este más administradoras y viceversa, así México tiene el número mayor (diez) y El Salvador el número menor (dos), en este caso se trata de un duopolio y no hay competencia.<sup>55</sup> El número de las administradoras desciende con el tiempo por fusiones y cierres, por ejemplo, en México mermó de 21 a 10 entre el cénit y 2019. Tres países con un mercado de asegurados pequeños (Costa Rica, R. Dominicana y Uruguay) tienen una administradora pública y esto ha logrado incrementar la competencia, Costa Rica tiene seis administradoras, solo una menos que Chile el cual tiene cuatro veces el número de asegurados cotizantes. En Panamá, a pesar de tener el menor número de asegurados y acumulación de capital, hay seis administradoras del pilar de capitalización: tres de ellas están en el sector privado y son reguladas por la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), según la AIOS (2020) las dos mayores concentran 100% de los asegurados por lo que parece que la tercera no tiene,<sup>56</sup> y otras tres gestionan dicho programa para los funcionarios públicos (SIACAP) con una concentración de 69% en las dos mayores; las del sector privado no pueden competir con las del sector público. La concentración de asegurados en las dos mayores administradoras aumentó en tres países, se estancó en tres y disminuyó en tres, pero es aún muy alto (58-59% en Costa Rica y R. Dominicana); la concentración es de 68% a 100% en cinco países, a mayor concentración menor competencia y viceversa (Cuadro 11).

---

55. Esto ocurrió también en el antiguo sistema privado de Bolivia donde sólo había dos administradoras y el Estado asignó a los asegurados entre ellas por su domicilio y prohibió los traslados por cinco años; cuando se permitió cambiar en 2003 hasta 2010 cuando se cerró el sistema privado, solo entre 0,3% y 0,4% de los afiliados se cambió (Mesa-Lago, 2018a).

56. La SMV (2020) no da estadísticas de afiliación por administradora en su página web, ni tampoco lo hace la SIACAP (2020).

**Cuadro 11.****Número de Administradoras y Grado de Concentración, 2004 y 2018-19**

Países <sup>a</sup>	Número de administradoras			Tiene una pública	% en las dos mayores	
	Cénit	2004	2018-9		2004	2018-19
México	21	13	10	No	43,1	39,0
Chile	8	6	7	No	55,5	52,9
R. Dominicana	9	9	7	No	55,7	58,4
Costa Rica	9	8	6	Sí	64,3	59,1
Perú	5	4	4	No	58,8	68,4
Panamá		<sup>b</sup>	6	No	100,0	100,0
Uruguay	6	4	4	Sí	74,4	74,0
Colombia	6	6	4	No	50,9	80,5 <sup>c</sup>
El Salvador	5	2	2	No	100,0	100,0

**a** Ordenados de mayor a menor por la columna tres. **b** No había comenzado el sistema; en 2019, AIOS reporta tres administradoras en el sector privado (SMV) con 100% de concentración en las dos mayores; en el sector público (SIACAP) hay tres administradoras y una concentración de 69%.

Fuente: Basado en AIOS, 2000 a 2020.

**Traslados entre administradoras.** Los reformadores aseveraron que los asegurados podrían cambiarse libremente de administradoras privadas en competencia, afiliándose a las mejores en búsqueda de más baja comisión, mayor rentabilidad (retorno del capital) y mejor pensión. El alto costo de la libertad de elección para las administradoras condujo a restricciones en muchos países, reduciendo el número de veces que se puede cambiar, como una vez por año o cada dos años, y fomentando la colusión de la industria, una anomalía reconocida por el BM (Gill, Packard y Yermo, 2005).<sup>57</sup> Si funcionase la

57. La reforma paramétrica argentina de 2007 dio un plazo a los asegurados en el sistema privado para que volvieran al público, permitía cambiar de sistema cada cinco años con ciertos requisitos, y asignó los indecisos al sistema público. Más de un millón de asegurados regresó al sistema público en marzo de 2008 (SAFJP 2007, 2008). En Perú una ley de 2007 permitió la desafiliación en el sistema privado y el retorno al público a los afiliados antes de 1995 que cumplieren ciertos requisitos; a los jubilados en el sistema privado se les pagó una pensión complementaria para igualar a la pública.

competencia habría un número substancial de traslados desde las administradoras menos competitivas a las más competitivas. Sin embargo, el porcentaje anual de traslados en relación con el número total de afiliados disminuyó en todos los países (salvo en R. Dominicana) entre el cenit (el año de mayores traslados) y 2019. Más aún, en 2019 el porcentaje de los traslados oscilaba entre cero (El Salvador y Panamá) y 1% en cinco países, entre 2% y 4% en dos países y 5% en Chile. Aunque México tiene diez administradoras, menos de 5% se cambió en 2019 (Cuadro 12). Chile introdujo en 2019 el traslado electrónico para facilitar este.

**Cuadro 12.**  
**Porcentaje Anual de Traslados de Afiliados, Cémit y 2019**

Países <sup>a</sup>	Cénit	2019
Chile	11,7	5,4
México	10,3	4,7
Costa Rica	11,9	3,3
R. Dominicana		2,2 <sup>b</sup>
Perú	16,0	1,6
Colombia	2,0	0,8 <sup>c</sup>
Uruguay	8,9	0,3
El Salvador	15,9	0,1
Panamá	7,0	0,01

**a** Ordenados de mayor a menor por la última columna. **b** El cenit ocurrió en 2018, los traslados eran inferiores antes. **c** 2017.

Fuente: Basado en AIOS, 2000 a 2020.

**Falta de conocimiento del sistema por los asegurados.** Encuestas tomadas al menos en Chile,<sup>58</sup> México y Perú con sistemas de pensiones privadas, demuestran el nulo o pobre conocimiento de los asegurados sobre sus derechos y las principales normas del sistema. Los asegurados no seleccionan a las administradoras basados en las comisiones que cargan y la rentabilidad del fondo invertido (como supuestamente harían), sino bajo la influencia de los vendedores (que cobran una comisión por cada trabajador que cambia), los empleadores y la publicidad. Además, los asegurados carecen de calificación para seleccionar a las mejores administradoras, que gastan pródigamente en publicidad, pero poco o nada en proveer la información y educar a los asegurados. Los informes periódicos de las administradoras (usualmente trimestrales) muestran lo acumulado en sus cuentas individuales, la rentabilidad del fondo invertido y las comisiones. Pero muy pocos asegurados estudian estos informes, por lo cual, no pueden en la práctica hacer una elección informada de las mejores administradoras y esto, a su vez, limita la competencia. La economía del comportamiento ha documentado esta situación y ha hecho experimentos en la región sobre alternativas para mejorarla (Mesa-Lago, Valero, Robles y Lozano, 2017). Por último, como los asegurados no tienen representación en los directorios de las administradoras, carecen de información sobre lo que se paga a los directivos y altos ejecutivos, cómo se hacen las decisiones sobre inversiones y otros aspectos clave (Matus, 2020).

**Ausencia de representación social en la administración.** Antes de las reformas estructurales, virtualmente todos los sistemas públicos en la región tenían representación tripartita en la administración de las pensiones (trabajadores, empleadores y Estado), aunque no siempre era efectiva. Las reformas transfirieron totalmente la gestión a compañías privadas con ánimo de

---

58. La Comisión Asesora Presidencial sobre Reforma de Pensiones de Chile condujo diversas encuestas entre la población y los asegurados que demostraron una amplia falta de conocimiento (CAPSP, 2015). La re-reforma de 2008 estableció un Fondo de Educación Previsional para diseminar información y educar a la población, así como una entidad para facilitar la tramitación de las nuevas prestaciones e instruir a los beneficiarios en sus derechos. Costa Rica ha incorporado una asignatura de formación previsional en el currículo escolar.

lucro, aunque la administración es de naturaleza múltiple en varios países, por ejemplo, la administradora pública en Uruguay—sujeta a las mismas reglas que las privadas—el Banco de la República, es la que tiene más afiliados y ha logrado reducir los costos de administración. En los sistemas mixtos de Costa Rica, Panamá y Uruguay, continúa la participación tripartita en el pilar público de BD, así como también en el sistema público paralelo en Colombia, pero no el pilar/sistema privado (salvo en SIACAP en Panamá en cuyo directorio de un total de ocho miembros, cinco son representantes de los funcionarios públicos). Las administradoras gestionan el seguro de vejez, y contratan con aseguradoras comerciales el seguro de invalidez y sobrevivientes (con escasa o nula competencia entre dichas compañías porque hay fuertes lazos con las administradoras de pensiones de vejez),<sup>59</sup> salvo en Colombia, Costa Rica y México donde el seguro social público continúa a cargo de dichos programas (Colpensiones, CCSS e IMSS respectivamente).

Tampoco hay participación de trabajadores y empleadores en la regulación, administración y supervisión de las supervisoras de fondos privados de pensiones, una función virtualmente exclusiva del Estado, excepto en R. Dominicana. El asegurado no toma parte ni aporta insumos en la decisión sobre la inversión de los fondos de pensiones (lo cual es prerrogativa de las administradoras privadas), aunque se han creado multifondos en Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay, que permiten a los asegurados escoger entre varios de dichos fondos con rendimiento y riesgos diversos, con cautelas relacionadas con la edad del asegurado para atenuar el riesgo cuando se aproximan a la edad de retiro. Por el contrario, en todos los sistemas públicos de pensiones (salvo en Cuba) subsiste la representación tripartita, y en tres países hay participación de jubilados y pensionados. La suma de los representantes de trabajadores y empleadores a veces tiene mayoría y en otras no, también se da el caso de una unión del gobierno con los empleadores que mantiene una mayoría (como hasta recientemente en Nicaragua); no siempre la elección de los

---

59. Se alega que el 70% de las compañías comerciales de seguros de vida tiene estrechas relaciones con las administradoras de pensiones de vejez (Matus, 2020).

trabajadores es democrática y transparente, algo que necesita mejorarse para bien del sistema y de los propios asegurados (Mesa-Lago, 2008, actualizado).

**Alto costo administrativo.** Por cuanto la competencia no existe o es muy pobre, el costo administrativo no es bajo. Dicho costo se compone de dos elementos: la comisión neta que cobra la administradora por sus servicios (usualmente como porcentaje del salario, pero en unos pocos países sobre el saldo en la cuenta individual) y la prima por seguro de invalidez y muerte que cobra dicha administradora y la pasa a una compañía de seguro comercial. Es frecuente que la administradora tenga una compañía aliada para la prima, por lo cual tampoco hay mucha competencia entre dichas compañías y esto aumenta sus utilidades. También hay escasa competencia en la elección del tipo de programa para el retiro. El Salvador nunca estableció la renta vitalicia dispuesta por la ley de reforma de 1996, pero en 2017 se creó el beneficio de longevidad garantizado por la CGS que paga la misma pensión durante todo el período de vida del jubilado. El BID informa que el mercado de rentas vitalicias mexicano “se caracteriza por una gran concentración y poca competencia” con precios elevados, pues las 13 aseguradoras que existían cuando entró en operación el sistema se han reducido a cuatro y las dos mayores abarcan el 80% de los asegurados por lo cual “es muy probable que los montos de pensiones otorgadas a través de rentas vitalicias sean menores” (Azuara et al., 2029: iv).

No es posible comparar el costo administrativo en los nueve países debido a la gran diversidad de comisiones (fija, sobre el salario, sobre el saldo, sobre la rentabilidad o combinaciones de las anteriores), pero tenemos información comparable para cinco países de la comisión y la prima como porcentaje de los salarios, así como el porcentaje que se deposita en la cuenta individual. El costo administrativo (suma de comisión neta y prima) oscila entre 23% del depósito en Uruguay y 30% en Perú; a pesar de que el sistema chileno lleva casi 40 años funcionando y la re-reforma de 2008 intentó reforzar la competencia, su costo es 28% del depósito, el segundo más alto (Cuadro 13). En Perú todos los descuentos son pagados por el trabajador; en Chile el depósito y la comisión neta

es por el trabajador y la prima por el empleador; en Uruguay se reparten entre el trabajador y el empleador, pero el primero paga la mayoría; y en Colombia y El Salvador también se reparten, pero el empleador paga la mayoría.

### Cuadro 13.

#### Depósito, Comisiones y Costo como Porcentajes del Salario en Cinco Países, 2019

Países	Depósito Cuenta	Comisión Neta Administradora	Prima Invalidez Sobrevivientes	Total Costo	Costo / depósito (%)
Uruguay	15,0	0,95	2,48	3,43 <sup>d</sup>	22,9
El Salvador	8,1 <sup>c</sup>	1,02	0,88	1,99	24,5
Colombia <sup>b</sup>	11,5	1,29	1,71	3,00	26,3
Chile	10,0	1,24	1,53	2,77	27,7
Perú	10,0	1,60	1,36	2,96	29,6

**a** Ordenados de menor a mayor por la última columna. **b** 2017; del descuento total de 16%, 1,5% va al Fondo de Garantía de la Pensión Mínima. **c** El total que se descuenta del salario es 15%, del cual 5% va a la CGS. **d** Además, en 2019 se agregó 0,14% de comisión sobre el saldo.

Fuente: Basado en AIOS, 2019; ley de re-reforma de El Salvador, 2017.

El total de la comisión más la prima en Chile aumentó de 2,44% del salario en 1981 a 3,42% en 2009; incentivos para la competencia introducidos por la re-reforma de 2008 (ver sección V) bajaron la suma a 2,40% en 2014, pero ascendió de nuevo a 2,77% en 2019 mayor que en 1980 (Mesa-Lago y Bertranou, 2016, y Cuadro 13). La AFP UNO ofreció en 2019 una comisión 40% inferior al promedio de la industria y ganó la licitación, pero tuvo pérdidas debido a que no hubo un traslado de asegurados como se esperaba; sólo tenía 1,6% del total de cotizantes en 2020 (Álvarez, 2020; Superintendencia de Pensiones, 2020b).

En el Uruguay, la administradora pública (AFAP República) redujo su comisión de 0,74% a 0,71% y se estableció una norma que ninguna AFAP podrá superar en 50% la comisión más baja en el mercado, por lo cual todas las administradoras tienen que reducir su comisión.

La re-reforma salvadoreña de 2017, aumentó el descuento total del salario de 13% a 15%, redujo el depósito en la cuenta individual de 10% a 8%,<sup>60</sup> cargó 5% a la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS) y topó en 2% la comisión más la prima; si sumamos el cargo de 5% a la CGS y la comisión más prima, el costo total crecería de 2% a 7% y la proporción del cargo total sobre el depósito aumentaría de 24,5% a 88%.

En México, la comisión cargada por las administradoras (AFORES) ha declinado, pero “los cargos siguen siendo superiores a los observados con productos financieros equiparables, tanto en México como en otros países... Entre los 43 sistemas en la Organización Internacional de Superintendencias de Pensiones (IOPS), México se ubica en la posición 31 con costos superiores a la media internacional”, 42% se asigna a gasto comercial el cual no beneficia a los asegurados sino que genera ganancias para las administradoras (Secretaría de Gobernación, 2020: xxi-xxii). CONSAR diseñó una metodología para reducir la comisión, pero la asociación de AFORES se opuso porque disminuirían sus ingresos y no se aplicó; en 2019 el cargo en México era mayor que en Colombia, Chile y Estados Unidos, los cuales tenían un promedio de 0,54%; un acuerdo en 2019 dispone que las comisiones en México no podrán ser superiores a dicho promedio y, si este disminuye, también tendrán que hacerlo las AFORES.

Una comparación de los costos administrativos antes de la privatización y en 2002 en cuatro países latinoamericanos mostró que aumentaron entre dos y diez veces, mientras que la comparación de los costos administrativos promedio en seis sistemas públicos y diez privados en 2001-2005 dio 0,003% y 1,63% respectivamente (Mesa-Lago, 2008; Ortiz et al, 2018). Según han demostrado Barr y Diamond (2008) por cada punto porcentual de comisión que se cobra durante la vida activa del asegurado, el monto de la pensión futura se reduce en un 20%. La OCDE (2013: 24) advierte: “Los altos costos administrativos desaniman a los trabajadores para afiliarse a los planes voluntarios y hacen los planes obligatorios muy costosos. De hecho, las ineficiencias en los costos son una amenaza a la sostenibilidad de los

---

60. El 8% del depósito en El Salvador y R. Dominicana es el menor (después de México) entre los nueve sistemas privados de la región (Cuadro 5).

planes; los estimados indican que los cargos hechos a los trabajadores por los planes de pensión privados pueden representar entre 20% y 40% de su contribución”.

**Substanciales utilidades de las administradoras.** Las administradoras tienen altas ganancias y las mantienen en la mayoría de los países durante las crisis económicas, mientras que los asegurados son afectados por estas debido a que disminuyen los saldos en sus cuentas individuales, o sea, que ellos son los únicos que enfrentan el riesgo. En 2019, la utilidad sobre el patrimonio neto osciló entre 20% y 47% en cuatro países y entre 12% y 16% en otros cuatro. Únicamente Panamá tuvo una utilidad muy baja de 0,9% pero ya se ha explicado que una fracción muy pequeña de la fuerza laboral está en el sistema privado. Durante la grave crisis de 2007-2008, las administradoras continuaron teniendo utilidad, y superaron en tres países el nivel anterior a dicha crisis. En 2019, tres administradoras tenían una utilidad mayor que antes de la crisis (Cuadro 14); en 2019 las bolsas de valores pagaron altísimos dividendos y se aprecia un incremento notable de las utilidades de las AFP sobre 2018 (AIOS, 2019 y 2020); aún no sabemos qué ocurrió a dichas utilidades en 2020 debido a la crisis económica mundial provocada por Covid-19.

**Cuadro 14.**  
**Depósito, Comisiones y Costo como Porcentajes del Salario en Cinco Países, 2019**

Países <sup>a</sup>	Utilidad anual/Patrimonio neto (%)		
	2004/05	Crisis (2007/08)	2019
Panamá	c	c	0,9
Colombia	26,6	23,6	12,4 <sup>b</sup>
Costa Rica	12,8	6,6	13,9
Chile	19,5	2,1	16,4
Perú	41,1	0,5	16,7
México	25,2	6,5	19,5
Uruguay	39,0	3,6	32,5
R. Dominicana	-5,8	15,8	38,4
El Salvador	30,8	36,5	47,8

**a** Ordenados por la última columna de menor a mayor. **b** 2017. **c** El sistema comenzó a funcionar en 2008. Fuente: Basado en AIOS, 2006 a 2020.

Un estudio académico estimó la rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) promedio alcanzado por las AFP chilenas en el período 2006-2015 (teniendo en cuenta el “encaje” o la inversión de su patrimonio que deben hacer, equivalente al 1% de los fondos que administran), encontrando que fue de 25,4%, 4,8 veces superior al 5,3% de rentabilidad “justa” o de “equilibrio” por su exposición al riesgo en un mercado competitivo normal, sin distorsiones. En términos monetarios (ajustados a la inflación), la industria obtuvo US\$44.400 millones, de los cuales el 80% (US\$35.520 millones) serían una ganancia “excesiva”. Debe notarse que el autor del estudio no es partidario de eliminar a las AFP, sino de que ganen lo justo en su operación (López, 2016). El gremio de las AFP disputó la metodología usada por López, pero esto es un tema muy técnico para ser discutido aquí (ver [www.emol.com/noticias/Economia/2016/10/11/825994/AFP-discrepan-de-estudio-que-caculo-ganancias-excesivas-de-la-industria.html](http://www.emol.com/noticias/Economia/2016/10/11/825994/AFP-discrepan-de-estudio-que-caculo-ganancias-excesivas-de-la-industria.html)).

**Salarios y dietas millonarias de los ejecutivos.** Un estudio reciente examina como 77 exdirigentes de los partidos políticos, poderes ejecutivo y legislativo chilenos—incluso excomandantes de las fuerzas armadas, exministros de varios gobiernos y exdirectores de la Superintendencia de Pensiones que fiscalizan a las propias AFP—han estado al servicio de estas, 45% de ellos ocupando altos puestos de directores o ejecutivos, y el 55% restante se ha ofrecido a las AFP en directorios de empresas donde se invierten los fondos de dichas administradoras, lo que demuestra la estrecha relación entre el poder político y las administradoras de pensiones. Un superintendente de las AFP, por una década que estuvo en su cargo, fue promotor del sistema chileno en muchos países de la región y, cuando renunció, pasó a ser presidente de la AFP Magister. En 2019, las AFP gastaron US\$25.923.525 en salarios de sus ejecutivos y US\$3.888.528 en dietas de sus directorios. Por ejemplo, un presidente de la AFP Habitat, en cuatro años recibió US\$1.324.962. Compárense estos salarios y dietas millonarios con la pensión de vejez anual de US\$3.142 anual que recibió la mitad de los 984.000 jubilados en el sistema privado (Sepúlveda y Jara, 2020; ver también sobre costos gerenciales Meunier, 2019).

**Mejoras en eficiencia.** Un aspecto positivo de las reformas es que las administradoras introdujeron el informe periódico del fondo acumulado en las cuentas individuales de los asegurados y redujeron el tiempo para procesar las pensiones. En buena parte de los sistemas públicos, el otorgamiento de las pensiones a veces tomaba años porque no había en la gran mayoría de los países un registro actualizado de los años de servicios y de las contribuciones aportadas por los asegurados y sus empleadores y, a menudo, había que probar estas incluso en tribunales administrativos. Como las cuentas individuales se actualizan automáticamente en los sistemas privados, el trámite es muy rápido y fácil; por ejemplo, en Chile se hace un estimado provisional y se paga enseguida la primera pensión, luego se comprueba y todo el proceso toma menos de un mes. (Las medidas para mejorar la competencia y reducir el costo administrativo por las re-reformas de Chile y El Salvador se examinan en la sección V).

## **5. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y ACTUARIAL**

### **a. Promesas de la reforma estructural**

Las promesas de los reformadores se concentraron en los aspectos financieros-económicos del sistema privado: La propiedad de la cuenta individual y la administración privada del sistema serán incentivos para que los asegurados contribuyan puntualmente a sus cuentas individuales y se reduzca la evasión, además, habrá un crecimiento del fondo general y del capital invertido con altos rendimientos y buena parte de la inversión será en acciones nacionales, lo cual desarrollará el mercado de capitales, por último, la protección frente al envejecimiento. Dichas promesas se dividen en cinco: a) Acumulación de capital, desarrollo de mercados de capital y financiero, y crecimiento económico: “Los planes de ahorro obligatorio tienen la posibilidad de estimular la acumulación de capital y el desarrollo de instrumentos e instituciones financieras modernas [también] “puede[n] ser parte de una política nacional para fomentar nuevas instituciones financieras e intensificar la actividad de los mercados de capital, mediante la movilización

del ahorro a largo plazo y su asignación a los usos más productivos, incluso en el sector privado” (BM, 1994: 21, 108, 266). Los tres citados funcionarios del BM/OECD ahondaron en este primer aspecto: “Una importante justificación de las reformas de pensiones en América Latina han sido los beneficios esperados para los mercados de capital. El crecimiento de los fondos de pensiones... puede ayudar a hacer los mercados de capital más resistentes y dinámicos... Los mercados domésticos de capitales fuertes y líquidos pueden ayudar a reducir la dependencia en capitales extranjeros y reducir la vulnerabilidad de la economía a los shocks externos...” (Gill, Packard y Yermo, 2005: 36, 57, 126). La ley mexicana de reforma proclamó en su preámbulo que la privatización de pensiones promovería el ahorro nacional y el mercado local de capitales, lo que a su vez debería promover el crecimiento y el empleo.

b) Substantial reducción y eventual eliminación de los costos fiscales que demandan los sistemas públicos de reparto.

c) Evasión: En los sistemas de beneficio definido, “Los impuestos de tasa alta fomentan la evasión, y con esto se frustra el propósito del sistema obligatorio. También fomentan la manipulación estratégica que les permite a los trabajadores evadir gran parte del impuesto, pero sin perder el derecho a los beneficios, con lo cual crean dificultades para la economía en general.” Por el contrario, “los planes de ahorro obligatorios pueden ser administrados privada y competitivamente, y en ese caso es probable que haya menos... incentivos a la evasión [y] permite reducir las tasas impositivas efectivas” (BM, 1994: 14, 26, 234). “En los sistemas de beneficio definido y reparto hay escasa relación entre las pensiones y las contribuciones, por ello tanto los trabajadores como los empleadores perciben dichas contribuciones como un impuesto en vez de un ahorro. En los países en desarrollo con mercados laborales duales [formal e informal], el percibido impuesto crea incentivos para la evasión, por lo tanto, reducen la participación [el pago de las contribuciones] y la cobertura” (Gill, Packard y Yermo, 2005: 97). Piñera (1992: 17) ratificó que el sistema privado es un incentivo para la contribución: “obliga a los trabajadores a hacer un esfuerzo mínimo mes a mes”.

d) Alta rentabilidad: Un sistema de capitalización individual “También permite que los trabajadores incrementen su rendimiento y se aseguren contra los riesgos políticos o de otro tipo propios de cada país, mediante la diversificación internacional de las inversiones... La tasa de rendimiento de los trabajadores del sistema chileno ha sido mucho más alta

que la de los trabajadores de países que tienen pilares de ahorro obligatorio con administración centralizada [públicos]” (BM, 1994: 247, 283). e) Protección frente al envejecimiento: “El sistema de reparto es prácticamente inviable...por razones estrictamente demográficas...el sistema está obligado a financiar las pensiones de una creciente masa de trabajadores pasivos con las imposiciones de un contingente de trabajadores que crece en proporción menor. Al comienzo, el equilibrio puede ser manejable pero pronto se hará inmanejable y tenderá a estrangularse a sí mismo” (Piñera, 1992) el envejecimiento impacta adversamente a la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas públicos, pero no afectará a los sistemas privados debido a su diseño y capitalización plena (Puyol, 2017).

## b. Realidades

**Tendencia declinante en los afiliados que contribuyen.** El Cuadro 15 muestra el porcentaje de afiliados que cotizó entre 1999 y 2019, indicando en negrita el cénit alcanzado. Dicho porcentaje disminuyó en todos los países después del cénit, mientras que, basado en el primer año disponible, también mermó o se estancó salvo en Chile (ya se ha indicado la anormalidad del caso panameño). Las caídas peores fueron en El Salvador: de 64% a 22% (42 puntos porcentuales) y en México: de 60% a 32% (19 puntos porcentuales)<sup>61</sup> (Gráfico 5). Es obvio, por tanto, que la propiedad de la cuenta individual, el principio de equivalencia y la administración privada no han sido incentivos para la contribución<sup>62</sup> y que hubo otras razones: salida de la fuerza del trabajo, cambio del sector formal al informal, evasión y morosidad de empleadores, campañas de las administradoras para afiliar a los nuevos entrantes en el mercado de trabajo, y el hecho de que basta el registro y el pago de una contribución para aparecer como afiliado, aunque este no pague después. Por todo ello existe una enorme sobreestimación de los afiliados, así, las coberturas de la PEA en 2019 basadas en afiliados y cotizantes, ambas en el sistema privado, eran

---

61. La Cámara de Comercio de Lima reveló que el 75% de los trabajadores con menos de 25 años de edad no cotiza.

62. Esto fue reconocido por el equipo del BM (Gill, Packard y Yermo, 2005).

### Cuadro 15.

#### Porcentaje de los Afiliados que Contribuye Activamente, 1999, Cénit<sup>b</sup> y 2019

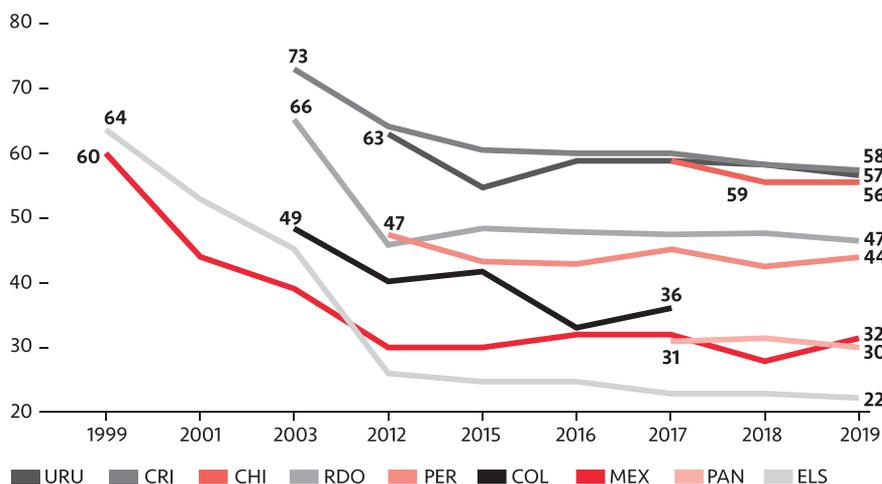
Países <sup>a</sup>	1999	2001	2003	2012	2015	2016	2017	2018	2019
Uruguay	58,7	53,7	52,7	<b>63,1</b>	55,2	59,4	58,9	58,6	57,5
Costa Rica	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>	<b>73,1</b>	64,2	60,7	60,2	60,2	58,4	56,6
Chile	53,4	53,7	51,9	56,5	56,0	55,9	<b>58,9</b>	55,8	55,6
R. Dominicana	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>	<b>65,5</b>	46,3	48,3	48,1	47,6	47,5	46,5
Perú	45,7	41,2	41,9	<b>47,4</b>	43,4	42,9	45,1	42,7	44,0
Colombia	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>	<b>48,7</b>	40,6	42,0	32,9	35,9	<sup>d</sup>	<sup>d</sup>
México	<b>60,2</b>	44,7	39,3	29,9	29,9	31,9	31,8	28,1	31,5
Panamá	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>	<sup>c</sup>	27,1	29,7	<b>31,2</b>	31,2	30,0
El Salvador	<b>63,8</b>	53,3	45,8	26,7	24,7	24,3	23,2	22,7	21,9

**a** Ordenados de mayor a menor por la última columna. **b** Cénit marcado en negrita. **c** El sistema no había entrado en vigor; en Panamá desde 2015 cifras de las administradoras SIACAP. **d** No se reportan estadísticas después de 2017.

Fuente: Basado en AIOS, 2000 a 2020.

### Gráfico 4.

#### Porcentaje de Afiliados que Contribuye Activamente en Sistemas Privados, Cénit y 2019



Fuente: Cuadro 15.

respectivamente: 114% y 24% en El Salvador, 114% y 36% en México, y 112% y 62% en Chile y Costa Rica (AIOS, 2020).

**Evasión, mora, elusión o subdeclaración del ingreso por empleadores.** La evasión, ya sea en sistemas privados o públicos, ocurre cuando el empleador no registra a todos o parte de sus trabajadores para evitar pagar las cotizaciones de pensiones (también puede contratar trabajadores de manera informal o subcontratarlos para evitar pagar las cotizaciones); la mora es cuando el empleador cobra las cotizaciones del asegurado (y debe retener la suya propia en los países en que el empleador cotiza) pero no las traspasa a las administradoras; elusión es cuando el empleador declara salarios menores que los realmente pagados a fin de ahorrar parte de las cotizaciones. También hay colusión cuando el empleador y el trabajador se ponen de acuerdo para no declarar el empleo o subdeclarar el ingreso, ya notado en el servicio doméstico. El hecho de que entre un 41% a un 77% de los afiliados no cotiza en los sistemas privados es una señal de una o varias de estas prácticas del empleador, aunque se han indicados otras causas. Contrario a las promesas de los reformadores estructurales, la evasión no ha sido reducida por el sistema privado.

Teóricamente, el asegurado debe recibir información periódica de la administradora que puede detectar el incumplimiento por su empleador de transferir la contribución, pero las encuestas muestran que dicho informe con frecuencia no es leído por el asegurado o este no lo entiende, por lo cual pierde la oportunidad de notificar a la AFP de la mora patronal y reclamar su cobro.

Se ha calculado que en Colombia la tasa de incumplimiento contributivo del empleador equivale a 30% de la recaudación teórica que se debería cobrar y equivale a 1,6% del PIB, mientras que en Perú las cifras respectivas son 46% y 1,6%; en el último, el monto adeudado al sistema privado en 2019 ascendía a US\$7.348 millones del cual 42% era por entidades estatales y 58% por empresas privadas, un programa para recuperar la deuda en 2019 sólo logró recaudar 10% de lo adeudado (SBS, 2020). En Chile 5% de los asalariados cotizantes está afectado por algún tipo de incumplimiento del empleador (CEPAL,

2018). En El Salvador existe una brecha significativa entre la cobertura de salud por el seguro social (ISSS) y la cobertura de pensiones por el sistema privado (SAP), la primera excede a la segunda en más de 100.000 cotizantes, que se mantuvo relativamente constante entre 1998 y 1999, debido a la falta de un registro unificado y la desarticulación entre ambos programas que permita detectar a los evasores. La re-reforma de 2017 estableció una base de datos unificada para tratar de corregir este problema (OIT/FUNDAUNGO, 2020). En la R. Dominicana, la cotización registrada en la Tesorería de la Seguridad Social es menor al ingreso que realmente perciben los trabajadores, en parte por los altos niveles de evasión, así como también porque parte de la remuneración que reciben (bonos, aguinaldos, comisiones, etc.) están exentas de la cotización (*Listín Diario*, 22-08-2017).

La recaudación centralizada por el Estado de todas las cotizaciones e impuestos es un mecanismo de menor costo, debido a economías de escala, simplifica el pago al evitar que las empresas (particularmente si son pequeñas) tengan que llenar diversos formularios y contabilizar cotizaciones diversas para múltiples entidades (por ejemplo, para pensiones, salud, desempleo, etc.) y ayuda en detectar la evasión patronal que es más fácil cuando hay múltiples recaudadoras. Esta práctica existe en seis de los nueve países (Colombia, Costa Rica, México, Perú, R. Dominicana y Uruguay), en todos se hace por el seguro social público, salvo en la R. Dominicana en que lo hace la Tesorería de la Seguridad Social y en Perú por AFP NET, de la asociación de AFP; las recaudaciones son transferidas a las administradoras privadas (Mesa-Lago, 2008; actualizado con información de los países).

Costa Rica introdujo el “delito de seguridad social” que extendió y aumentó las sanciones con mecanismos más eficaces para controlar las infracciones, fortaleció la inspección, y efectuó controles cruzados con otras bases de datos públicos. En el Uruguay, una ley y campaña para reducir la evasión con expansión del monotributo, otorgamiento de incentivos a los que se registran y pagan puntualmente, así como mejores prestaciones resultó en una reducción de la evasión de 37,5% en 2004 a 18% en 2016; el número de puestos cotizantes se duplicó en dicho período mientras que las empresas cotizantes crecieron en

38% (BPS, 2018). La unificación y simplificación en el pago de todos los impuestos y contribuciones puede ayudar en la formalización de la fuerza laboral.

Es común que las multas, sanciones e intereses por incumplimiento patronal se establezcan en la ley en moneda nacional por lo que se devalúan por la inflación y pueden resultar irrisorias, por ello es mejor fijar porcentajes. Otro problema es que la inspección para detectar irregularidades se concentra en las empresas grandes porque es más fácil que en las medianas y especialmente en las microempresas, al resultar más costoso en estas porque son más numerosas y difíciles de detectar. Por último, la ejecución judicial es con frecuencia muy prolongada por la acumulación de casos; para ello una recaudación centralizada puede ser más efectiva en perseguir a los incumplidores por su mayor poder; en algunos países se han creado instancias judiciales ad hoc para juzgar el incumplimiento de forma más expedita.

**Incremento del capital del fondo de pensiones.** Confirmando la promesa de la reforma estructural, los sistemas privados han logrado una substancial acumulación de capital, aunque con variaciones significativas entre países. Entre 2004 y 2019, en números absolutos, el aumento fluctuó entre 354% y 12.239% en ocho países, mientras que como porcentaje del PIB el salto fue entre 3 y 22 puntos porcentuales en los ocho—se excluye Panamá porque no había comenzado el sistema en 2004 (Cuadro 16). El monto del fondo es resultado del tamaño del mercado de asegurados, el ingreso per cápita, la rentabilidad del capital invertido, el costo administrativo y el tiempo que el sistema ha estado en operación. Por ejemplo, Chile tiene un mercado de asegurados mediano, el ingreso per cápita mayor de la región y 39 años de operación del sistema y ha acumulado US\$215.372 millones. México tiene el mayor mercado de asegurados y aunque su tiempo de operación es 17 años menor que Chile, casi ha cerrado la brecha con US\$211.325 millones y pronto excederá a dicho país, sin embargo, el fondo en relación al PIB es un quinto de la proporción chilena porque el PIB de México es mucho mayor. La República Dominicana arrancó con un capital del fondo muy pequeño, por eso creció 12.239% y algo similar ocurrió en Costa Rica. El fondo de Panamá, el último en

crearse y con el menor número de asegurados, solo alcanza US\$1.397 millones, equivale a 0,6% del fondo chileno y es el menor de los nueve.

El poder económico de las administradoras es inmenso, así en Chile, siete AFP controlaban un capital equivalente al 80% del PIB en 2019. Dicho poder va más allá de las fronteras nacionales puesto que hay administradoras chilenas con filiales en otros países.

### Cuadro 16.

#### Crecimiento del Fondo en Miles de Millones de Dólares y Porcentaje del PIB, 2004 y 2019

Países <sup>a</sup>	Miles de millones de dólares		Fondo/PIB (%)		Años de operación (del inicio a 2019)
	2004	2019	2004	2019	
Chile	60,8	215,4	59,1	80,8	38
México	42,5	211,3	5,8	16,4	22
Colombia	11,1	76,1 <sup>b</sup>	10,2	24,5 <sup>b</sup>	25
Perú	7,8	52,3	11,0	22,8	26
Uruguay	1,6	15,1	16,1	29,1	23
Costa Rica	0,5	11,9	4,8	18,8	18
El Salvador	2,1	11,7	13,6	16,4	21
R. Dominicana	0,2	10,5	1,0	12,2	16
Panamá		1,4	<sup>c</sup>	1,2	11

**a** Ordenados de mayor a menor por la columna 2. **b** 2017. **c** No había comenzado a operar el sistema.

Fuente: Basado en AIOS, 2000 a 2020.

En Chile, el fondo de pensiones perdió US\$75.915 millones o 33% entre diciembre de 2019 y marzo de 2020 (cayó de US\$215.372 millones a US\$144.457 millones), debido a la pandemia y la subsiguiente recesión, pero en septiembre se había recuperado a US\$205.941 millones, todavía un 4% por debajo del cénit; respecto

al PIB bajó de 80,8% a 72,9% y después subió a 81,2%. La rentabilidad real cayó en los cinco multifondos, entre enero y marzo 2020, ordenados de mayor a menor riesgo y rentabilidad: la del fondo A en -17%, la del fondo B en -14%, la del fondo C en -12%, la del fondo D en -9% y la del fondo E en -4% (Superintendencia de Pensiones, 2020). El riesgo lo enfrenta solo el asegurado, porque al reducirse lo acumulado en su cuenta individual, si se retira en ese momento de aguda contracción, su pensión se reducirá notablemente, o sea, que tendrá que esperar a la recuperación sin saber cuánto tiempo le llevará. Por el contrario, los ejecutivos que gestionan la inversión del fondo y las AFPs no responden por las pérdidas y el encaje está en su nivel histórico más bajo por lo que tienen poco que perder en esto (Barriga y Kremerman, 2020).<sup>63</sup>

**Concentración en la cartera de inversión.** La promesa de la reforma estructural que diversificaría la cartera de inversiones es rechazada por la evidencia en la mayoría de los sistemas privados. El Cuadro 17 presenta la distribución de la cartera por instrumento en 2018.

La concentración en los dos instrumentos mayores oscila entre 80% y 90% en cuatro países y entre 62% y 76% en los otros cinco. La mayor inversión es en deuda pública, que fluctúa entre 61% y 82% en cuatro países, esto era típico en los antiguos sistemas públicos y continúa en los privados de El Salvador, R. Dominicana, Uruguay y Costa Rica, porque son países pequeños que carecen de un mercado de valores desarrollado; además, en ocasiones el Estado presiona para que se invierta en deuda pública a fin de financiar el costo de la transición.<sup>64</sup> Los países mayores tienen una cartera algo más diversificada pero no exenta de concentración. La segunda mayor inversión es en instrumentos extranjeros: 36% a 45% en tres países; a pesar de que la Bolsa de Santiago fue establecida a fines del siglo XIX y se ha desarrollado después, aun así, no hay

---

63. El encaje es la suma del patrimonio que la AFP tiene que mantener y que es sólo 1% de dicho patrimonio.

64. El Salvador carecía de un mercado de valores cuando se aprobó la reforma estructural, la ley regulando dicho mercado fue promulgada casi simultáneamente, y 82% de la inversión está en deuda pública, lo cual ha sido usado por el gobierno para financiar el costo de la transición.

**Cuadro 17.****Distribución Porcentual de la Cartera de Inversión por Instrumento, 2019**

Países <sup>a</sup>	Deuda Pública	Externa	Deuda entes financieros	Deuda entes no financieros	Acciones	Fondos de inversión	Otros	Dos mayores
Chile	19,4	<b>43,3</b>	<b>20,5</b>	6,4	7,1	2,5	0,8	<b>63,8</b>
México	<b>53,8</b>	<b>14,4</b>	5,3	<b>11,9</b>	5,8	5,9	2,9	68,2
Perú	<b>23,1</b>	<b>44,8</b>	7,5	7,0	<b>11,5</b>	3,1	3,0	67,9
Colombia <sup>b</sup>	<b>34,4</b>	<b>36,4</b>	6,6	2,0	15,8	2,4	2,4	70,8
Panamá	7,0	6,7	<b>63,0</b>	<b>13,5</b>	6,4	3,4	0,0	76,5
Costa Rica	<b>61,3</b>	0,0	<b>18,3</b>	3,4	0,0	0,0	17,0	79,6
Uruguay	<b>66,0</b>	8,0	6,5	<b>14,4</b>	0,2	0,0	4,9	80,4
República Dominicana	<b>77,5</b>	0,0	<b>11,3</b>	4,9	0,0	6,2	0,1	88,8
El Salvador	<b>82,1</b>	5,2 <sup>c</sup>	<b>8,2</b>	4,3	0,0	0,1	0,1	90,3

**a** Ordenados de menor a mayor concentración basados en la última columna; los instrumentos con las dos mayores concentraciones son marcados en negrita. **b** 2017. **c** Solo instrumentos extranjeros registrados en la bolsa salvadoreña.

Fuente: Basado en AIOS, 2000 a 2020.

suficientes instrumentos nacionales transados en dicha bolsa y 43% tiene que ser invertido fuera del país. En Perú, debido a los pocos instrumentos transados en la bolsa de valores nacional, el tope de inversión en instrumentos extranjeros era de 10,5% y se ha aumentado sucesivamente, tres veces solo en 2018: de 46% a 50%, además se eliminaron las regulaciones a la inversión en fondos mutuos foráneos y se permitió la inversión en fondos de infraestructura extranjeros (estos cambios deben haber causado una fuerte caída en el valor del fondo por la crisis de 2020); una inversión moderada en instrumentos extranjeros ayuda a la diversificación y en el largo plazo también a la rentabilidad, pero si es excesiva aumenta el riesgo de volatilidad. La tercera inversión en importancia es en depósitos bancarios (deuda de entes financieros) entre 20% y 63% en dos países (la mayor en Panamá), debido a la falta de alternativas. La cuarta inversión es en deuda de entes no financieros, entre 12% y

14% en tres países. La inversión en acciones nacionales es la quinta, a pesar de que los reformadores estructurales pronosticaron serían muy beneficiadas: es cero en cuatro países y oscila entre sólo 6% a 16% en los otros cinco. Los fondos de inversión solo participan entre cero y 6%. De manera que los sistemas privados no han logrado una diversificación adecuada y eficiente de los fondos de pensiones. Una declaración de la FIAP (2017b) plantea la necesidad de un cambio en el sistema privado: “hay que promover de una manera más eficiente la diversificación de las inversiones...”.

Es llamativo, que la falta o bajo desarrollo del mercado local de capitales no fue percibido por los reformadores como una limitación a la diversificación en la cartera de inversiones. En El Salvador, los reformadores incluso deshecharon la recomendación de que la consolidación del mercado de valores debería preceder a la introducción de una reforma de tipo chileno.

Los sistemas públicos con capitalización parcial colectiva—CPC (usualmente prima media escalonada) no están exentos de la escasa diversificación de su cartera: es usual que la mayor parte del fondo esté invertida en deuda estatal, otra parte en depósitos bancarios (en algunos países en los Bancos Centrales con bajo interés), otra parte en préstamos a asegurados y para vivienda (una inversión riesgosa), la inversión en acciones nacionales es escasa y en instrumentos extranjeros está usualmente prohibida o es pequeña salvo en Brasil (Mesa-Lago, 2009). No fue posible para este estudio hacer una investigación actualizada de dicha inversión y sus rendimientos, pero en la mayoría de los países requiere mayor diversificación.

**Oscilaciones en la rentabilidad de la inversión.** La rentabilidad bruta real de la inversión,<sup>65</sup> fue muy alta al principio (de la creación del sistema a 1999) pero durante la crisis de 2007 cayó entre 19% y 26% en tres países y entre 2% y 9%

---

65. Rendimiento bruto significa que no se le descuenta el costo administrativo, así que la rentabilidad neta (substrayendo dicho costo) debe ser menor, pero no se publica por la AIOS. Cruz-Saco et al, 2018 argumenta que el costo administrativo es substancial y que debe publicarse la serie de la rentabilidad real neta (ajustada anualmente a la inflación).

en otros cuatro (Cuadro 18). Con la recuperación que comienza en 2009 y se extiende hasta 2019 (la más prolongada en la historia) la rentabilidad crece pero en el período 2009-2019 no había recuperado la rentabilidad promedio desde la creación a 1999 en cinco países y los había igualado en dos; en los períodos 2014-2019 y 2016-2019 estaba por debajo de dicho promedio inicial en todos los países. Es sólo en el año 2019 cuando se excede el promedio inicial en cinco países, pero todavía en El Salvador y Uruguay continuaba siendo inferior.<sup>66</sup> Ya se ha mencionado que, entre diciembre de 2019 y marzo de 2020, el fondo de pensiones chileno perdió US\$ US\$75.915 millones o 33% del PIB. Virtualmente todos los países publican los rendimientos nominales pero no los reales.

### Cuadro 18.

#### Rentabilidad Bruta Real de la Inversión, de la Creación a 1999, Crisis 2007 y 2008-2019

Países <sup>a</sup>	De la creación a 1999	Crisis 2007	En los últimos			
			10 años 2009-19	5 años 2014-19	3 años 2016-19	1 año
El Salvador	12,8	-2,3	2,8	3,7	4,2	6,2
Chile	11,2	-18,9	4,8	5,0	7,0	15,0
México	9,6	-6,5	4,3	2,3	3,5	12,2
Uruguay	7,9	-21,5	2,7	3,9	6,1	4,0
Perú	7,3	-26,7	3,9	5,0	5,7	10,8
Colombia <sup>b</sup>	6,9	-2,7	6,9	6,1	3,5	10,4
Costa Rica	6,7	-9,0	6,7	6,1	6,7	12,3
R. Dominicana	<sup>c</sup>	8,0	7,3	7,3	6,4	7,0

**a** Ordenados de mayor a menor por la primera columna. **b** Año 2017, no se ha publicado los años 2018-2019 a 25 septiembre 2020. **c** No se había creado el sistema.

Fuente: Basado en AIOS, 2000 a 2020.

66. Mi cálculo sobre la rentabilidad real en Perú muestra que descendió sistemáticamente salvo en 2019: desde la creación a 2019 promedió 6,7%, en los últimos 15 años 6,1%, en los últimos 10 años 3,9%, en los últimos cinco años 3,5% y en 2019 8,1% (rendimiento nominal de SBS, 2020, inflación de CEPAL-STATS, 2020). Ver otros cálculos en Cruz-Saco et al., 2018; Freunderberg y Toscani, 2019).

En Colombia, un estudio reciente calculó en 3,9% la rentabilidad real anualizada desde el inicio del sistema a 2017 y con una clara tendencia decreciente desde 2010, además estimó la rentabilidad neta (descontando las comisiones, prima y aporte al fondo solidario) en 2,5%, lo comparó con la tasa real en otros usos de 5% y concluyó que las AFP tendrían que pagar un rendimiento real entre 6,3% y 7,8% (Lora, 2020).

La Secretaría de Gobernación de México (2020) afirma que la inversión anual histórica real ha promediado 5,8% y ha contribuido al 51% del monto en las cuentas individuales, no obstante, la acumulación en dichas cuentas difícilmente podrá superar el monto requerido para obtener una pensión superior a la mínima garantizada o una renta vitalicia.

Algunas razones de que los rendimientos en la mayoría de los países (antes de 2019) fuesen inferiores al promedio inicial son: a) al comienzo del sistema había muy pocos instrumentos de inversión y los precios de estos estaban inflados; b) en los países que tienen alta concentración en deuda pública y depósitos bancarios, los intereses son muy bajos y eso reduce la rentabilidad; y c) ocurrió un descenso notable en la tasa de interés mundial en el último decenio. El expresidente de la CONSAR (2018) en México, reconoció que las administradoras enfrentan un mercado de inversión donde cada vez es más difícil obtener la alta rentabilidad que se logró en el pasado.

Otros problemas de las inversiones son: debido a las regulaciones existentes (por ejemplo, la garantía de un rendimiento mínimo anual) las inversiones tienden a ser a corto plazo, para no desviarse del retorno promedio de la industria, en vez de tener un horizonte a largo plazo que beneficie al asegurado; como no existe una gran diversidad de opciones en la inversión nacional, los perfiles de las carteras de las administradoras son muy parecidas y no hay gran diferencia en la rentabilidad (“efecto manada”), se argumenta que un asegurado chileno que invirtió cada año de 2002 a 2008 en la AFP de mejor desempeño (fondos tipo A y B) habría ganado un 0,3% anual más que si hubiese invertido en la AFP de peor desempeño; los asegurados no escogen a las administradoras

en base a sus retornos de capital ajustados por riesgo (no tienen educación financiera para hacer esto) sino por la publicidad y campañas de afiliación. Se cuestiona por qué se necesitan tantos gerentes nacionales y extranjeros para gestionar los fondos, por ejemplo, en Chile, la AFP Cuórum que administra US\$40.000 millones tiene 660 gerentes comerciales, la mitad de la nómina total (Meunier, 2019).

Las pensiones públicas son menos afectadas por la volatilidad del mercado que las pensiones privadas, sobre todo porque invierten menos en el mercado de valores; no obstante no son impermeables a la escasa diversificación de la cartera y la baja rentabilidad de la inversión (Mesa-Lago, 2009).

**El ahorro voluntario adicional no ha tenido éxito.** El Cuadro 19 muestra la acumulación en los fondos voluntarios adicionales (en US dólares y porcentajes del PIB) y la compara con la acumulación en el sistema/pilar obligatorio. Colombia tiene la acumulación adicional voluntaria mayor (8,7%) en relación con la acumulación obligatoria, en buena medida debido al programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) que estimula con un subsidio estatal el ahorro voluntario especialmente entre grupos de ingreso bajo (ver sección V-B). En el resto de los países, la relación oscila entre 0,6% y 2,8%; en El Salvador es cero porque comenzó en 2020, dos años después de creado el sistema; en el Uruguay es cero, aunque comenzó hace muchos años.

Las causas de la baja acumulación son varias: no hay capacidad de ahorro en la gran mayoría de los asegurados, faltan incentivos tributarios al ahorro a largo plazo, las comisiones al ahorro voluntario tienden a ser mayores que las del sistema/pilar de ahorro obligatorio, y el desempeño mediocre del sistema obligatorio en la mayoría de los países tampoco ayuda (Jackson, 2017). En Perú es necesario tener cinco años de permanencia en el sistema privado para hacer aportes voluntarios, el congreso está evaluando eliminar este requisito. México exige cinco meses antes de poder extraer fondos de la cuenta de ahorro voluntario (se ha propuesto eliminar este requisito), por otra parte, está desarrollando

**Cuadro 19.****Acumulación en Fondos Voluntarios Adicionales Comparada con Fondos Obligatorios en Sistemas/Pilares Privados, 2018-2019**

Países <sup>a</sup>	Fondos Voluntarios Adicionales 2019		Fondos Obligatorios 2019		% en US\$ en Voluntario/Obligatorio
	Millones US\$	% del PIB	Millones US\$	% del PIB	
Colombia	6.515	2,0	76.076 <sup>e</sup>	24,5 <sup>f</sup>	8,5
Chile	5.935	2,1	215.372	80,8	2,8
R. Dominicana	292 <sup>c</sup>	0,3	10.508	12,2	2,8
Costa Rica	239	0,4	11.982	18,8	2,0
Perú	692	0,3	52.349	22,8	1,3
México	1.258 <sup>d</sup>	0,3	211.325	16,4	0,6
Uruguay	3 <sup>e</sup>	0,0	15.100	29,1	0,0
El Salvador <sup>b</sup>	1	0,0	11.666	16,4	0,0

**a** Ordenados de mayor a menor por la última columna; no hay información de Panamá. **b** El fondo voluntario comenzó en una AFP el 1 julio 2020 y en la otra se registró en 2020 y no había comenzado a operar en septiembre. **c** Marzo 2020. **d** CONSAR da US\$3.129 millones y 0,7% del PIB en 2018, pero incluye, además del ahorro voluntario, el ahorro solidario en el ISSSTE. **e** Agosto 2020. **f** 2017.

Fuente: Fondos voluntarios de Valero 2020a, basado en cifras del Banco Mundial y FIAP; El Salvador de Crecer, 2019; R. Dominicana de SIPEN, 2020; Uruguay de AFAP República, 2020; fondos obligatorios del Cuadro 16.

nuevas técnicas para aumentar el ahorro voluntario: automatizar las cuentas, expedientes digitales, depósitos electrónicos, mensajes de texto recordatorios quincenales a móviles de trabajadores, campaña en Facebook a los que ya tienen cuentas e informan el saldo, campaña publicitaria de CONSAR en medios de comunicación y transporte, y agregar un porcentaje para ahorro voluntario a todas las compras con tarjetas de crédito (CONSAR, 2017-2019).

Es ilustrativo que los fondos complementarios voluntarios adicionales al sistema público en Brasil, ascendían a US\$366.756 millones y 20% del BIP en 2019, 24 veces la suma de los fondos voluntarios en los ocho sistemas privados en

el Cuadro 19 (ABRAPP, 2020; FenaPrevi, 2020).<sup>67</sup> El presidente del Global Aging Institute afirma en este sentido: “Entre los países latinoamericanos, Brasil es claramente el líder” (Jackson, 2017: 32).

La FIAP (2017b) reconoció en su Asamblea Anual el pobre resultado de los fondos voluntarios en los sistemas privados: “es urgente mejorar los niveles de ahorro a través de una regulación que promueva de una manera más eficiente ... el ahorro previsional voluntario”.

**Extracción de fondos de la cuenta individual antes de la jubilación.** Las bajas TR pagadas por los sistemas privados y necesidades urgentes de los asegurados agravadas por la pandemia, han incentivado la extracción de los fondos antes de la jubilación. El pionero en esta acción fue Perú y se han aprobado varias extracciones de los fondos. Primero, una ley de 2016 autorizó a todos los asegurados que cumplen 65 años (también a los 55 años si se acogen al retiro anticipado) a extraer el 95,5% de lo que tienen acumulado en su cuenta individual—el restante 4,5% es para el seguro de salud (Cruz-Saco et al., 2018); en julio de 2020, el 65% lo había hecho, por un monto de US\$6.870 millones; sólo un 1% había decidido optar por la pensión y 4% por una mezcla de retiro del fondo y pensión (FIAP, 2020c). Los asegurados que tienen educación financiera (una minoría) podrían invertir adecuadamente los fondos extraídos y recibir una pensión por el resto de sus vidas, pero la mayoría que carece de previsión podría gastar la suma sacada en consumo y quedarse sin protección—una encuesta del BID indica que más de la mitad de los que extrajeron sus fondos estaba consumiéndolos a un ritmo mayor que le habría permitido una renta vitalicia (Altamirano et al., 2019). Segundo, la misma ley autorizó el retiro de un 25% para financiar la primera vivienda y en 2019 se habían aprobado 17.000 solicitudes por un valor de US\$130 millones (SBS, 2020). Tercero, en marzo de 2020, debido a la crisis creada por el coronavirus, se permitió

---

67. Los fondos voluntarios son de dos tipos: “cerrados” para trabajadores que tienen convenios con empleadores (US\$240.756 millones y 13% del PIB), y “abiertos” para individuos (US\$126.000 millones y 6,8% del PIB).

sacar US\$1.400 a los que están desempleados y un retiro adicional de 25% de los fondos, con un tope de US\$3.624 y un mínimo de US\$1.180, aquellos asegurados que tienen una suma muy baja en sus cuentas pueden retirar el 100% (Hidalgo, 2020). Cuarto, en junio de 2020 la Comisión de Economía del Congreso aprobó otro proyecto de ley que permite a los afiliados que tengan 20 años de aportes, doce meses sin contribuir y sean mayores de 55 años, extraer el 100% de sus fondos en el sistema público,<sup>68</sup> se estima que 1,5 millones de asegurados podrían hacer esto, por un monto de US\$17.300 millones. Esta medida es financieramente cuestionable porque el Estado, en medio de la recesión, carece de fondos para pagar esa suma, además que no tendría recursos para abonar las prestaciones mensuales de 250.000 pensionados y dejaría a 3,7 millones de asegurados sin pensiones en el futuro. En julio de 2018 se proyectó que en cinco años ya no habría jubilados en el sistema privado y este se cerraría, la situación en 2020 es mucho peor; el propósito del sistema previsional se ha desvirtuado y su sostenibilidad se ha deteriorado drásticamente por lo que ya no se ve como un posible pilar de capitalización en un potencial sistema mixto como recomendó la OECD (Cruz-Saco, 2020a, 2020b; OEDC, 2019b). Respecto al sistema público, un proyecto de ley aprobado en septiembre de 2020 autoriza a los asegurados a extraer todas sus contribuciones; el Ejecutivo lo rechazó, pero la Comisión de Defensa del Consumidor recomendó al congreso que ratifique la ley; si esto ocurre, el gobierno tendrá que pagar US\$4.000 millones y liquidará el sistema de pensiones público (Cruz-Saco, 2020c).

La re-reforma de pensiones salvadoreña incluyó un beneficio de “anticipo del saldo” que entró en vigor en octubre de 2017, posiblemente influenciado por la medida peruana, en que los asegurados pueden retirar hasta el 25% de sus ahorros en la cuenta individual, siempre que tengan cierta edad, 10 años de cotizaciones a una AFP y no estén pensionados. A diferencia del Perú, el asegurado debe cumplir la edad de retiro antes de hacer la extracción, reintegrar la totalidad del anticipo que extrajo, más la rentabilidad que hubiese

---

68. Los afiliados que son contribuyentes activos podrán extraer hasta US\$1.200.

ganado a fin de no afectar el monto de su pensión, si no ha cumplido con esta obligación puede aplazar su jubilación por un máximo de cinco años (OIT/FUNDAUNGO, 2020). El congreso aprobó en septiembre de 2020 autorizar el retiro de los fondos a los titulares que tienen enfermedades terminales o radican en el extranjero, sometido a ciertos requisitos (Asamblea Legislativa, 2020).

En R. Dominicana, la ley de reforma estructural (actualizada por el Consejo Nacional de Seguridad Social en 2018) permitió a los asegurados al sistema privado que sufran una enfermedad terminal retirar todos sus aportes a las administradoras privadas, sin tener que presentar un certificado médico de vida igual o menor a seis meses.

El covid-19 con su secuela de alto desempleo, caída en los salarios y aumento de la pobreza ha inducido una expansión de las extracciones para tratar de aliviar las necesidades de los asegurados. Chile promulgó una ley en julio de 2020 (que requirió una reforma constitucional) autorizando la extracción de un 10% del saldo en las cuentas individuales; se permite por una sola vez con un tope de US\$5.606 a pagar en dos cuotas, pero quienes tengan menos de US\$1.308 en sus cuentas podrán retirar el total de sus fondos. No es obligatorio devolver esa suma antes del retiro; originalmente se pensó en crear un Fondo Colectivo Solidario de Pensiones financiado por los empleadores y el Estado, pero fue rechazado. Para aquellos que cotizan por el salario mínimo, sus pensiones que ya son bajas caerían entre 1,9% y 4,9% en los hombres y entre 2,6% y 6,3% en las mujeres (ver discusiones en *La Tercera* y *El Comercio*, julio 2020). La ley fue aprobada por la oposición contra la postura del presidente neoliberal Sebastián Piñera y las AFP (para un debate entre los expertos pro y contra esta medida ver Freixas, 2019; Bertranou y Montt, 2020; Figueroa, 2020; OCDE, 2020). La ley tenía amplio respaldo en la población: 83% la aprobaba, aunque solo 52% haría la extracción, con el argumento que los fondos son de los asegurados y los necesitan en momentos de gran necesidad, la otra posición era que los fondos son solo para la jubilación y no deberían de extraerse (Eurasia Group, 2020). En agosto de 2020, un mes después de promulgada la ley, 3,2 millones de asegurados habían

extraído un promedio de US\$1.866 equivalente a un promedio del 39% de lo depositado en sus cuentas individuales (Superintendencia de Pensiones, 2010a). Un segundo retiro de 10% estaba en debate en el congreso en septiembre de 2020. En Costa Rica, en octubre de 2020 entró en vigor una ley que autoriza varias alternativas para extraer fondos de la cuenta individual: los que se pensionen antes del final de 2020 pueden extraer el total; los que actualmente están jubilados puede extraer el saldo que les quede; los que se jubilen entre enero de 2021 y febrero de 2030 pueden extraer las cotizaciones que hayan hecho, divididas por el número de meses de las referidas cuotas (Ley 9906, 2020).

La R. Dominicana estudiaba en julio dos proyectos de ley que permiten extraer entre un 20% y un 30% de lo acumulado en las cuentas individuales, con un debate entre la necesidad de acceder por emergencia a dichos fondos o contra esta acción debido al impacto adverso en las futuras pensiones y porque hace que los trabajadores enfrenten la crisis con sus ahorros en vez de con la ayuda estatal (*El Nuevo Diario*, julio 2020). Un proyecto de ley en Bolivia permitiría extraer 10% debido a la crisis. Colombia tomó un rumbo diferente aprobando un decreto que suspendió los aportes al sistema de pensiones privado y dispuso que 20.000 de sus pensionados fuesen trasladados al sistema público, pero la Corte Suprema lo declaró inconstitucional (Decreto 558 de 2020).

**El costo de la transición y el equilibrio financiero-actuarial.** Las reformas estructurales asumieron que el costo fiscal sería substancialmente reducido y eventualmente eliminado en el largo plazo. Si bien dichas reformas revelan la deuda implícita de la pensión oculta en sistemas públicos,<sup>69</sup> la aseveración de que los costos fiscales de la transición eventualmente desaparecerán es cuestionable. El citado equipo del BM advirtió que “la sostenibilidad fiscal está lejos de ser cierta” y que “el impacto de una reforma de pensiones sobre las percepciones de solvencia no es tan obvia como los modelos teóricos pretenden” (Gill, Packard y Yermo, 2005: 7, 44, 54). En los modelos substitutivos,

---

69. La deuda implícita es el valor presente de todas las obligaciones a largo plazo del sistema de reparto incluyendo el pago de las pensiones actuales y futuras.

la deuda implícita se hace totalmente visible porque se cierra el sistema, pero en los modelos mixto y paralelo no ocurre esto, porque queda un pilar público en el primero y un sistema público en competencia con el privado en el segundo. Los llamados “costos fiscales de la transición” al pasar del sistema público al privado, todos sufragados por el Estado, son: el “déficit operativo” que es el valor de las pensiones en curso de pago y obligaciones futuras del sistema público cerrado (que se queda con la mayoría de las pensiones, pero con pocos o no cotizantes); el reembolso de las cotizaciones aportadas al sistema público por los asegurados que se pasaron al privado (“bono de reconocimiento” en Chile, “certificado de traspaso” en El Salvador, etc.); el financiamiento de las pensiones mínimas y las pensiones no contributivas, y el déficit del régimen de las fuerzas armadas. La desaparición de los dos primeros costos fiscales debe tomar 40-70 años, mientras que los tres últimos costos se proyectan que aumentarán.<sup>70</sup> Además, los costos fiscales reales han sido considerablemente mayores que los proyectados inicialmente, han tomado más tiempo que el anticipado y crecerán en los próximos años en la mayoría de los países. Contrario a las proyecciones originales del BM, el costo fiscal en ocho sistemas privados promedió 2,7% del PIB en 2001 (Mesa-Lago, 2008). Los costos de transición han tenido usualmente un impacto regresivo porque son financiados por la población mediante impuestos (especialmente el impuesto al consumo—IVA), que incluye a los pobres y otros no cubiertos por el sistema.<sup>71</sup> Las reformas estructurales de El Salvador, Perú y R. Dominicana intentaron reducir los costos fiscales sacrificando ciertos derechos y prestaciones de asegurados y pensionistas. Los altos costos fiscales de la transición fueron determinantes en la anulación de la ley de reforma de Nicaragua, y en la posposición de los regímenes subsidiado y contributivo-subsidiado y el no otorgamiento del bono de reconocimiento en la R. Dominicana (Mesa-Lago, 2008; Mesa-Lago y Bertranou, 2016).

---

70. Los tres funcionarios del BM/OECD reconocieron que las reformas estructurales priorizaron el ahorro obligatorio en el régimen privado y descuidaron las pensiones asistenciales públicas para los pobres, por lo que recomendó una reversión de sus políticas previas (Gill, Packard y Yermo, 2005).

71. En países con cobertura baja, la mayoría de la población no asegurada financia en parte la cobertura de la minoría asegurada usualmente mediante impuestos al consumo que predominan en la región.

Es importante una nota metodológica respecto a la deuda implícita en los sistemas públicos de reparto o de capitalización parcial colectiva (CPC). El concepto de la deuda implícita (una obligación creada cuando las prestaciones de pensiones son prometidas, pero no fondeadas) fue desarrollado por el BM en la década de los 90 y es una adaptación de los conceptos utilizados en el sector de seguros privados. El término puede definirse de dos maneras, según la primera, la deuda implícita de las pensiones equivale al valor presente de todas las futuras prestaciones de los pensionados presentes más los derechos adquiridos de los actuales asegurados, menos el monto de la reserva inicial del sistema de pensiones; esta definición es usada estrictamente en el seguro privado y fue adoptada por el BM (1994) como una justificación para reemplazar los sistemas públicos de pensiones por sistemas privados de capitalización individual como la única forma de equilibrar dichos sistemas a largo plazo. Según la segunda definición, la deuda implícita de las pensiones de seguridad social equivale al valor presente de todas las prestaciones de los pensionados actuales y futuros, menos el monto de la reserva inicial del sistema, *menos el valor de todas las contribuciones de los asegurados actuales y futuros a una tasa inicial de contribución constante*; esta definición sigue el enfoque de finanzas públicas y refleja los principios de solidaridad y financiamiento colectivo comprendidos en varias convenciones y recomendaciones de la OIT en el campo de la seguridad social (Gillion et al., 2000). En este caso la deuda implícita sólo ocurre cuando el valor presente de todas las prestaciones futuras es mayor que el valor presente de todas las futuras contribuciones y sus intereses; si la tasa de contribución se incrementa de acuerdo con el gasto, o si dicho gasto se reduce a través de reformas paramétricas, la deuda implícita desaparece. El enfoque de la primera definición y del BM implica que no se harán ajustes paramétricos al sistema de pensiones por muchas décadas, lo cual es contrario a la experiencia histórica; en la práctica, todos los sistemas de pensiones de reparto o CPC son desarrollados sobre la premisa de que las tasas de contribuciones serán incrementadas en el futuro para emparejar el proceso gradual de maduración de dichos sistemas (Cichon, 2004). Los seguros privados de pensiones normalmente están fondeados (“fully funded”) porque deben tener suficientes recursos para honrar sus obligaciones en caso de que la compañía

de seguro o el plan ocupacional se disuelva. Los sistemas públicos de seguridad social son respaldados por una promesa de la sociedad que garantiza su liquidez y no requieren el mismo nivel de reservas que el seguro privado (OIT, 2001). De acuerdo con las guías actuariales de la AISS-OIT para seguridad social y las guías de la Asociación Internacional de Actuarios, el método de evaluación debe ser consistente con el modelo adoptado por el sistema, ya sea de reparto, CPC o fondeo completo (OIT, 2017). Una última observación, los sistemas de capitalización individual son conocidos como de “contribución definida” (CD) porque, teóricamente, su contribución no tiene que incrementarse en el tiempo, como en el caso de los sistemas de “beneficio definido (BD), pero luego veremos, que actualmente los sistemas de CD argumentan que para poder mantenerse tendrán que incrementar su contribución, como hacen los sistemas de BD.

La CEPAL recién ha publicado un estudio sobre el gasto público en pensiones en siete de los nueve sistemas privados, incluyendo algunos estimados del déficit financiero actual y proyectado, para lo cual usa indicadores como el nivel de envejecimiento y el grado de cobertura de los pasivos (Cuadro 20). La penúltima columna del Cuadro es incompleta porque no existe una proyección para 2025 o 2030 sobre el gasto de pensiones públicas/PIB en Costa Rica, El Salvador y Uruguay, así que no pudo obtenerse un promedio para los siete países; además, es casi imposible conseguir proyecciones sobre el déficit de las pensiones públicas, la CEPAL solo las da para Costa Rica y Perú. El Cuadro reproduce el orden de los países hecho por Arenas (2020); en mi opinión este es un ejercicio pionero e importante, pero se necesitan proyecciones sobre el gasto de pensiones en tres países, así como del déficit actual y proyectado en siete países, y una mayor precisión sobre cómo los indicadores determinan dicho ordenamiento; por último, habría que considerar otros indicadores clave como la generosidad de las prestaciones y la existencia o no de regímenes separados excesivamente generosos y costosos.

A continuación, analizo e integro la información disponible sobre el gasto público de pensiones, el déficit financiero financiado por el Estado y algunas

**Cuadro 20.****Indicadores de Sostenibilidad Financiera de los Sistemas de Pensiones Públicos en Siete Países, 2000-2017 y Proyecciones**

Países <sup>a</sup>	Gasto de Pensiones Públicas (% PIB)					Proyección gasto pensiones / PIB (%) <sup>a</sup>	Grado de envejecimiento
	2000	2017	% de crecimiento real anual				
			Gasto Pensión	PIB	PIB - pensión		
Costa Rica	4,9	7,3	6,6	4,1	2,5	Δ	Moderado- avanzado
Uruguay	11,4	10,7	2,8	3,3	-0,5	<sup>d</sup>	Muy avanzado
Colombia	1,9	4,5	9,2	4,0	5,2	4,5	Moderado- avanzado
México	1,4	3,1	6,8	2,0	4,8	5,0	Moderado
El Salvador	2,1	2,7	3,7	2,2	1,5	<sup>c</sup>	Moderado
Chile	5,7	3,1	0,1	3,8	-3,7	2,2	Avanzado
Perú	4,0	1,6	-0,5	5,1	-4,6	1,4	Moderado
Promedio <sup>b</sup>	4,5	4,7	4,1	3,5	0,6		

**a** Entre 2025 y 2030. **b** Promedio simple (no ponderado) de los siete países. **c** El último estudio actuarial no hizo proyecciones. **d** No hay proyecciones.

Fuente: Basado en Arenas, 2020; para Brasil ver sección VI.

proyecciones del equilibrio actuarial (basadas en la definición de deuda implícita por el BM, que hemos visto no es correcta) en los sistemas mixtos de Uruguay, Costa Rica y Panamá, y en los sistemas substitutivos de México y R. Dominicana; el análisis de los sistemas substitutivos de Chile y El Salvador, así como de los paralelos de Colombia y Perú se hace en la sección V-B. Además de los indicadores usados por Arenas, incluyo otros como madurez del sistema,

generosidad de las prestaciones (altas TR, bajas edades de retiro), tamaño de las cotizaciones relativas al gasto, defectos en el diseño del sistema, y existencia o no de regímenes separados muy generosos y gravosos para el fisco.

**Uruguay.** El gasto público de pensiones es el superior en la región debido a la cobertura mayor de la PEA por el sistema contributivo, la cuarta cobertura más alta de la población adulta mayor, el sistema público más antiguo, la existencia de varios regímenes especiales costosos, la generosidad de las prestaciones (una TR de 72%), las bajas edades de jubilación y el grado de envejecimiento muy avanzado, el mayor en América Latina, por ello la cotización es la más alta en la región. El gasto pensional alcanzó un cénit de 11,4% del PIB en 2000 y bajó a 10,7% en 2017 solo superado por el de Brasil y empatado con el de la Argentina, pero se proyecta que continuará aumentando en las próximas décadas. El pilar público históricamente ha experimentado un déficit que es financiado con transferencias fiscales, el mismo mermó de 6,1% del PIB en 1982 a 2,5% en 2004 y 0,9% en 2016 (BPS, 2018, 2020) y se proyecta declinará a 0,3% en 2025, pero después crecerá a 1% en 2045 y 2,5% en 2065 (Arenas, 2020). Por tanto, se ha logrado una considerable reducción tanto del gasto público como del déficit financiado por el fisco, pero ambos aumentarán en el futuro. En octubre de 2020 el ministro de trabajo y seguridad social anunció la creación de una comisión de expertos integrada por 15 miembros, representantes de los diversos sectores involucrados, para reformar el sistema de pensiones, tanto el sistema público como el pilar privado, la comisión debe enviar sus recomendaciones al poder ejecutivo en abril de 2021 (MTSS, 2020).

**Costa Rica.** Tiene un grado de envejecimiento “moderado-avanzado” en vez de “muy avanzado” (Uruguay) y “avanzado” (Chile), además la madurez del pilar de pensiones público es menor que la de Uruguay, su sistema es mucho menos fragmentado (no hay fuerzas armadas y solo subsiste el régimen especial del poder judicial),<sup>72</sup> la edad de retiro es 65 para ambos sexos con

---

72. Los regímenes del magisterio y el Banco Nacional se han cerrado.

25 años de cotizaciones (pero hay retiro anticipado como se verá después), edad superior en cinco años a las de Uruguay y a la de la mujer en Chile. Por otra parte, las coberturas de la PEA y la población adulta mayor son similares a las de esos dos países (la de los trabajadores autónomos es la mayor en la región debido al subsidio estatal), y la TR combinando los dos pilares es de 90% sobre los cuatro años de salarios más altos, la mayor entre los nueve sistemas privados. Un atajo a la edad de 65 años es el retiro anticipado a los hombres con 62 años y a las mujeres con 59 años, con solo 9 años de cotizaciones, que generó muchas jubilaciones y un incremento substancial del gasto. A pesar de la alta TR y otras condiciones laxas, la cotización sobre los salarios es la tercera más baja (10,66%) entre los nueve sistemas privados (después de México y R. Dominicana que tienen cobertura y prestaciones muy inferiores) y la mitad de la de Uruguay con cobertura y prestaciones similares.

Debido a lo anterior, en 2017, el gasto de pensiones públicas relativo al PIB era 7,3%, el mayor después del de Uruguay (10,7% y muy superior al de Chile 3,1%) y aumentando respecto a 2000 en vez de disminuyendo como en los otros dos países (además, el crecimiento real anual del gasto superó al crecimiento del PIB en el período, mientras mermó en los otros dos), por todo ello la CEPAL califica como “alta” la presión en la sostenibilidad del sistema costarricense comparada con “moderada” en Uruguay y “baja” en Chile (Arenas, 2020). La valuación actuarial de la CCSS en 2007 proyectó que el pilar público estaría en equilibrio hasta 2048, pero en 2008-2016 tres valuaciones actuariales de dos compañías privadas y de la Universidad de Costa Rica proyectaron un período de equilibrio menor y el agotamiento de la reserva antes de lo anticipado (basado en la primera definición explicada antes en la metodología), lo que provocó un fuerte debate sobre la sostenibilidad financiera-actuarial de dicho pilar (ver Durán, 2016; Matas, 2020).

A fin de aliviar la situación, en 2017 se aumentó la cotización en 2% de manera gradual entre 2017 y 2035, pero un estudio actuarial de la CSSS con cifras de fines de 2018 proyectó que en el escenario base habría que utilizar los intereses

de la reserva a partir de 2021 y en 2037 se agotaría la reserva (CCSS, 2019). La CCSS ha tomado medidas paramétricas:

- a) acortó el período de aumento de 2% en la cotización de 2035 a 2029, y elevará la cotización total del actual 10,16% a 12,16% (divididos entre el trabajador, el empleador y el Estado);
- b) cambió el 3% sobre el salario del trabajador que era trasladado al Fondo de Capitalización Laboral (FCL) y un año después el 50% del FCL se pasaba al fondo complementario (ROP), para que 1,5% se traslade directo al ROP lo cual mejorará la pensión complementaria; y
- c) en mayo de 2020 una comisión del CCSS recomendó tres alternativas respecto al retiro anticipado, la primera es eliminarlo por completo y las otras aumentar la edad y las cotizaciones requeridas, esto ha sido sometido a consulta pública que se decidirá a inicios de 2021.

Estas tres medidas extenderán el equilibrio al menos hasta 2053 y reducirán el déficit actuarial a la mitad, se planea otra reforma paramétrica antes de 2035 (Ley 9906, 2020; CCSS, 2020b). El régimen del poder judicial concedía una TR de 100% sobre el promedio de los últimos 24 meses de salario actualizados y edades de retiro tempranas, el aporte de los funcionarios era de 11% y el resto lo financiaba el Estado, una valuación actuarial en 2012 proyectó su insolvencia para 2027, a fin de equilibrarlo manteniendo sus condiciones generosas habría que aumentar la cotización de los empleados a 70% del salario, más un aporte de 60% de las pensiones de los jubilados; en 2017, la Asamblea Legislativa elevó la edad a 65 años, redujo la TR a 80% del promedio salarial de los últimos dos años, estableció un tope máximo de US\$7.000 mensuales a la pensión e incrementó la cotización de los empleados de 11% a 13%; esta reforma paramétrica es un ejemplo a seguir por otros países con sistemas muy fragmentados, pero no se ha informado si logró el equilibrio actuarial y hasta cuándo.

**Panamá.** El pilar privado es solo de 15,6% del total de asegurados, el menor entre todos los sistemas privados, por lo que el pilar público es 84,4% del total. Panamá se ordena en una posición intermedia entre los nueve sistemas

privados y tiene indicadores sociales que se colocan entre los tres o cuatro mejores entre los nueve países y en la región, por ejemplo, cobertura de la PEA (total y femenina) y población adulta mayor (además de este estudio ver Mesa-Lago, 2019). Por otra parte enfrenta varios problemas financieros:<sup>73</sup> hay múltiples regímenes especiales (fuerzas armadas, bomberos, magisterio, etc.) con prestaciones más generosas que el sistema general y costosos subsidios fiscales; las edades de retiro son relativamente bajas 57/62 (mujer/hombre) y, aunque el envejecimiento es moderado, en 2020 la expectativa de vida al retiro de la mujer era de 28,4 años, la del hombre 25,4 años y ambas crecerán aún más en 2050 (INE, 2019); las prestaciones son muy generosas y la TR combinado los dos pilares es 88%; el Estado deposita en la cuenta de ahorro individual una suma adicional que gana interés; del aporte total solo 3,5% se asigna al pilar público y 96,5% al pilar privado; hay alta evasión y morosidad patronal.

La sostenibilidad financiera es precaria: el sistema público se cerró y no tiene cotizantes pero paga 99% de las jubilaciones y pensiones, así que genera un déficit creciente; la OIT (2003) recomendó aumentar las edades de retiro y cambiar la fórmula de la pensión, también determinó que la cotización total debía aumentar de 9,25% a 13,5% en 2013 (lo cual se hizo) y continuar incrementándola a 24,1% en 2050 (lo cual no se había hecho en 2020); en 2016 el PNUD y el BID proyectaron que el sistema público cerrado comenzaría a sufrir déficit en 2017 y la reserva se extinguiría en 2024 (basado en la primera definición explicada antes); se proyecta que entre 2025 y 2032, el Estado tendrá que desembolsar US\$23.900 millones para financiar las pensiones, un 40% del PIB (Argote, 2018); no hay información sobre el desequilibrio de los regímenes separados. En 2019, el Director de la CSS anunció que hay que comenzar a usar las reservas para pagar las prestaciones; a diciembre de 2019, dicha reserva era de US\$13,6 millones (virtualmente toda en depósitos bancarios), el gasto de pensiones era 2,3% del PIB y la tasa de activos por un pasivo era 4,8 (Sánchez,

---

73. El CSS no publica estadísticas financieras periódicas clave como el balance de ingresos y egresos, la distribución de la inversión por instrumentos y la rentabilidad real de la inversión.

2019; CSS, 2019; INEC, 2019). El nuevo presidente Laurentino Cortizo tomó el poder el 1 julio de 2019 pero, hasta octubre de 2020, no había anunciado planes para hacer la reforma paramétrica de pensiones.

**México: ¿Reforma paramétrica o re-reforma?** El sistema de pensiones es uno de los más fragmentados de la región: además de los dos regímenes generales privatizados (IMSS para trabajadores privados e ISSSTE para funcionarios públicos federales), con substanciales diferencias entre ellos, existen más de 1,000 programas de pensiones contributivos y no contributivos incluyendo regímenes especiales para las fuerzas armadas, estados, múltiples organismos autónomos (petróleo, bancos estatales, ministerio de hacienda, universidades públicas, etc.)—esto sin contar los regímenes municipales—con prestaciones más generosas y subsidios fiscales (además de este estudio véase, OECD, 2015; Azuara et al., 2019; Ramírez, 2019; Arenas, 2020). A pesar de tener una cobertura de la PEA y población adulta mayor relativamente bajas, una TR promedio inferior a 30%, un 64% de asegurados que no recibirá una pensión sino la devolución del saldo, solo un 6% del total de asegurados que alcanzará una pensión sobre la mínima, una pensión no contributiva mensual de US\$58 que equivale al 41% de la línea de pobreza urbana y envejecimiento moderado,<sup>74</sup> el gasto público de pensiones (excluyendo parte de los regímenes especiales) creció de 1,4% al 3,1% del PIB entre 2000 y 2017 a una tasa real anual de crecimiento de 6,8% mientras que el PIB aumentó a una tasa real de 2%, o sea, un resultado de 4,8 puntos porcentuales más; se proyecta que dicho gasto crecerá a entre 5% y 6% del PIB en 2030 y el 90% de las pensiones se financiará con recursos públicos. Además, los afiliados que cotizan declinaron de 60,2% a 31,5% entre 1999 y 2019, el segundo descenso mayor entre los nueve países; el 49% de los asegurados en el IMSS y el 19% en el ISSSTE no hicieron aportes en 2017-2019. Al tiempo del retiro, los asegurados que estaban en el IMSS, pudieron elegir entre la pensión que hubiesen recibido según

---

74. A pesar de la calificación de envejecimiento “moderado” (Arenas, 2020), el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 proyecta que la esperanza de vida a los 65 años aumentará de 18,2 a 24 años entre 2020-2025 y 2090-2095, mientras que el segmento de mayor crecimiento será el de 65 y más años; por último, la relación del segmento productivo de 20 a 64 años respecto al segmento de 65 años y más se reducirá de 7,8 en 2019 a 3,5 en 2095 (Secretaría de Gobernación, 2020).

la antigua fórmula de BD y la que le les tocaría con lo acumulado en la cuenta individual, la gran mayoría ha elegido la primera opción porque es más beneficiosa pero insostenible. El costo de la transición que originalmente se estimó en 0,4% del PIB hasta una cima de 0,8%, era de 1,5% en 2017 y se proyecta crecerá a 3% en 2035; dicho costo toma 85% del gasto total en pensiones; el costo fiscal de las pensiones del sector público es mayor que el de los trabajadores del sector privado, debido a condiciones de acceso y prestaciones más generosas en el primero (CCE,2020).

Carlos Ramírez expresidente de CONSAR y otros expertos reconocen que el sistema sufrirá severos problemas cuando en 2021 comience a retirarse la primera generación de asegurados: más de cinco millones de ellos al llegar a la edad de retiro de 65 años, no cumplirán con los 24 años de cotizaciones requeridos para recibir una pensión; el 70% de los cotizantes cobrará una pensión menor a un salario mínimo; y la tasa de contribución obligatoria de 6,5% es la más baja entre los 34 países de la OCDE e insuficiente para garantizar una pensión digna por lo que habría que duplicar la contribución; los programas públicos de pensiones separados son financieramente insostenibles (CONSAR, 2017; Saldívar, 2017).

El presidente Andrés Manuel López Obrador ha auspiciado dos reformas fundamentales al sistema substitutivo de pensiones mexicano. El Decreto de 8 de mayo de 2020 estableció el derecho de las personas mayores de 78 años (65 si son indígenas o afro-mexicanos) a una pensión no contributiva, aproximadamente de US\$66 mensuales, debido al alto porcentaje de la PEA no cubierta por las pensiones contributivas; se estima que dicha pensión la recibirían 8,5 millones de adultos mayores a un costo de 0,8% del PIB (“¿Cuánto daría AMLO de pensión...?”, 2018). El 25 de septiembre de 2020, la Secretaría de Gobernación envió al Congreso un proyecto de reforma al sistema de pensiones del sector privado con los cambios siguientes que se introducen gradualmente entre 2023 y 2030, para esperar a que pase la pandemia:

- a)** Reducción de los años de cotización requeridos para obtener una pensión mínima de 24 a 8 años (de 1,250 a 750 semanas), para aumentar el porcentaje

de los asegurados que acceden a dicha pensión; luego la contribución crece gradualmente a 18 años en un período de 10 años.

- b)** Aumento del monto de la pensión mínima garantizada por el Estado en un porcentaje promedio de 32% (de 3.289 pesos, equivalente a 80% de un salario mínimo, a un promedio de 4,345 pesos, al menos un salario mínimo (respectivamente US\$157 y US\$208), el cálculo se hace en base a tres factores: las semanas de cotización (que se han reducido), el promedio del salario base de cotización durante la vida laboral y la edad del asegurado (el proyecto presenta un cuadro con los montos de la pensión mínima resultantes del nuevo cálculo), la pensión se ajusta anualmente según el IPC.
- c)** Otorgamiento de un seguro de sobrevivencia financiado por el Estado que permite continuar el pago de la pensión mínima garantizada cuando se agota la cuenta individual del pensionado; además el Estado pagará la diferencia para comprar una renta vitalicia, cuando la referida pensión es menor a un salario mínimo y el beneficiario tiene 60 años de edad.
- d)** Combinación, al tiempo de retiro, de una renta vitalicia y un retiro programado (ahora hay que escoger entre las dos).
- e)** Proyección de una TR promedio de 40%, como resultado de las medidas anteriores, aun así, inferior al mínimo de 45% establecido por la OIT.
- f)** Eliminación del período de espera de seis meses para que el asegurado pueda hacer extracciones de su cuenta de ahorro voluntario.
- g)** Ajuste de las comisiones que los asegurados pagan a las administradoras, las cuales son muy altas, a parámetros internacionales en base a un promedio de las comisiones de cuatro países, si estas disminuyen, también deben ser reducidas en México (ver sección IV-6-b).
- h)** Aumento en la contribución del empleador de 5,15% al 13,875% (gradualmente en ocho años), la contribución del trabajador de 1,125% continúa igual y tampoco cambia la contribución del Estado de 0,225% pero beneficia principalmente a los asegurados de menores ingresos, la cotización total crece de 6,5% a 15,225% (8,72 puntos porcentuales); el gobierno plantea que la contribución actual es insuficiente, lo cual genera pensiones con muy baja TR;
- i)** Incremento de la cuota social del Estado diaria (en adición a su contribución) que se concede por cada día de salario cotizado a fin de mejorar las

pensiones; la nueva cuota declina (de 10,75 pesos a 6,25 pesos) según crece el número de salarios mínimos; la estimamos mensualmente en 322 pesos a los que ganan un salario mínimo, hasta 188 pesos a los reciben entre cuatro y ocho salarios mínimos—respectivamente US\$15,40 y US\$9,00—, el Estado federal financia 100% de la cuota a los que ganan un salario mínimo y dicho porcentaje decrece hasta 21% a los que ganan cuatro salarios mínimos, y el resto se espera que lo financie la empresa.

- j)** Monitoreo de los resultados de la reforma mediante una evaluación anual por CONSAR, así como una evaluación que deberá enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público después de diez años de aprobada la reforma; el proyecto no prevé destinos específicos de gastos en el presupuesto del gobierno (SHCP, 2020; CCE, 2020; Gobierno de México, 2020; Secretaría de Gobernación, 2020). No se sabe si se realizó un estudio actuarial para validar la nueva TR y el equilibrio entre las nuevas prestaciones y el incremento de contribuciones de los empleadores y de la cuota social del Estado, así como para determinar el costo y garantizar el pago de la pensión no contributiva.

Las dos reformas anteriores mejoran la mayoría de los principios de la seguridad social:

- a)** extienden la cobertura de las pensiones no contributivas, así como el acceso a la pensión mínima contributiva garantizada por el Estado;
- b)** expanden la solidaridad social porque la contribución del Estado y su cuota social se reasignan para mejorar la pensión mínima de los asegurados de menor ingreso, además aumentan en 8,7 puntos porcentuales la contribución del empleador para mejorar el acceso y el monto de las pensiones;
- c)** no hay disposiciones específicas sobre género, pero las medidas anteriores favorecerían a las mujeres a través de las pensiones no contributivas y el aumento de las pensiones más bajas;<sup>75</sup>

---

75. Un documento público recomienda la condonación de semanas de cotización a las mujeres cuando dejan el trabajo para criar a los hijos, siempre que regresen al trabajo a los seis meses; esta disposición no aparece en el proyecto de decreto.

- d)** mejoran la suficiencia de las prestaciones con un proyectado incremento de la tasa promedio de reemplazo al 40% aunque inferior al mínimo de la OIT;
- e)** reducen la comisión a las administradoras de acuerdo a referentes internacionales; y
- f)** respecto al sostenimiento financiero establecen la obligación de CONSAR de enviar informes anuales y unos diez años después de la implantación de la reforma, pero hasta el momento de terminar esta monografía no se había publicado o hecho referencia al necesario estudio actuarial para garantizar la sostenibilidad financiero-actuarial de las nuevas prestaciones en base a los nuevos ingresos estipulados, además no se especifican partidas presupuestales para financiar dichos gastos, y persiste la costosa selección por los que estaban en el IMSS al tiempo de la reforma estructural, entre la pensión en base a la fórmula de BD y la basada en lo acumulado en la cuenta individual.

El proyecto de reforma reconoce que dos promesas de la reforma estructural no se cumplieron debido a “falencias” del sistema: la falta de acceso a la pensión mínima por la mayoría de los asegurados y un monto de la pensión menor al esperado; además reconoce que el costo administrativo es superior al nivel internacional en general y el de cuatro países en particular, sugiere que el proceso de envejecimiento afecta al sistema privado y deja implícito que la contribución definida requiere aumentarse como en el sistema de beneficio definido, aún antes que haya madurado el sistema mexicano. A esto se añade que el Estado hace aportes (junto con los patronos) para mitigar los fallos de dicho sistema. La reforma propuesta podría considerarse una re-reforma puesto que si bien mantiene el sistema privado lo modifica en aspectos fundamentales. De hecho, un documento de los empresarios recomendó integrar tres pilares del sistema, “como establece el artículo 4 de la Constitución”: el pilar no contributivo y los dos pilares no contributivos, el obligatorio y el voluntario (CCE, 2020: 8), aunque el proyecto de decreto no menciona esto.

**República Dominicana.** El sistema es muy fragmentado con múltiples regímenes especiales (magisterio, entidades autónomas, bancos estatales, ministerio de hacienda, fuerzas armadas, etc.) con prestaciones laxas y subsidiadas y el Ejecutivo ha concedido numerosas pensiones no contributivas “meritorias” en el sector público (además del análisis en este estudio ver Pichardo, Guerrero y Mesa-Lago, 2020; Pérez-Montás, 2020; Valero, 2020b). El sistema privado es el segundo más joven (17 años de creado) y el grado de envejecimiento de la población es incipiente o moderado; además, la cobertura de la PEA es de solo 38% (los trabajadores autónomos tienen una cobertura de 1,6%, la tercera inferior, porque no se ha establecido su régimen especial dispuesto en la reforma estructural), mientras que la cobertura de la población adulta mayor es 19%, la segunda más baja porque es el único país que no ha introducido las pensiones no contributivas también prescritas en la reforma estructural; nunca se emitió el bono de reconocimiento a los menores de 45 años que habían cotizado al sistema público. La TR del sistema privado (23% a 27%) es la inferior en la región. Por otra parte, la edad de retiro del hombre es la más baja junto con la de El Salvador; el depósito de 8% en la cuenta individual es el menor entre los nueve países; solo 46% de los afiliados cotiza al sistema y el 50% de los asegurados aporta por debajo del salario mínimo; hay una deuda de US\$8.651 millones por impago de empleadores equivalente a 82% del fondo de pensiones acumulado en las cuentas individuales; la concentración de la inversión en deuda pública es la segunda mayor.

Lo anterior explica por qué el gasto en pensiones públicas fue sólo de 0,3% en 2017 (Arenas, 2020), pero también indica que aumentará. No se han hecho estudios actuariales que determinen el costo de la transición del sistema general, ni tampoco de los múltiples regímenes especiales que están desequilibrados financiera y actuarialmente. En febrero de 2020 se aprobó una ley que elimina la comisión administrativa sobre el saldo y reduce la comisión sobre la rentabilidad de 30% a 0,75% en diez años; también condona los recargos por intereses a la deuda por retrasos a los empleadores morosos; la Superintendencia había propuesto aumentar la edad de jubilación de 60 a 65 años a ambos sexos, pero no se aprobó (CNSS, 2020). El gobierno alega

que estas medidas reducirán los ingresos de las AFP en US\$603 millones pero un estudio calcula que los aumentará en US\$825 millones, duplicando los ingresos previos (Fundación Juan Bosch, 2020). La probabilidad de una re-reforma integral y substancial del sistema se complica debido a que el gobierno enfrenta otras áreas urgentemente necesitadas de cambio (fiscal, salud, educación y pobreza), agravadas por la pandemia y la crisis económica, a más de una fuerte oposición en el congreso, y la resistencia de empresarios y sindicatos. El nuevo presidente el economista Luis Abinader, que tomó el poder en agosto, ya está abordando la reforma del seguro familiar de salud para incorporar a dos millones de personas que no tienen como contribuir, es de esperar que después siga con la re-reforma de pensiones.

No fue posible en esta monografía estudiar los aspectos financiero-actuariales de los once países con sistemas públicos de reparto o CPC en América Latina, ello hubiera tomado otros seis meses de labor y no había recursos ni tiempo para hacerlo. No obstante, aquí se analizan los problemas del pilar público en los sistemas mixtos de Costa Rica, Panamá y Uruguay; además, en la sección V los sistemas públicos de Argentina y Bolivia, así como el pilar público en los modelos paralelos de Colombia y Perú, por último, también se incluye el sistema público de Brasil (sección VI), debido a su importancia, tamaño, su última reforma paramétrica y el fallido intento de una reforma estructural.

Un serio obstáculo a dicha investigación es que no hay una asociación regional de superintendencias de pensiones públicas que periódicamente recolecte las estadísticas, las normalice y las publique semestralmente, como hace la AIOS. Mi crítica analítica de los sistemas privados no implica por defecto que los sistemas públicos no enfrenten problemas financieros y de otra naturaleza. Mi primer libro sobre seguridad social en América Latina (Mesa-Lago, 1978) hizo un estudio detallado de dichos problemas y de como muchos sistemas públicos no cumplían con los principios de seguridad social de la OIT; mi libro comparativo de los sistemas de pensiones y salud en la región, incluyó tanto a los sistemas privados como a los públicos e identificó las debilidades

de ambos (Mesa-Lago, 2008); también he publicado monografías o informes técnicos sobre los sistemas públicos de Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela describiendo sus problemas y la necesidad de reformas paramétricas (los dos últimos son Mesa-Lago, 2018b y Mesa-Lago et al., 2020). Espero poder abordar el estudio comparativo de estos sistemas en un futuro próximo.

**El impacto adverso del envejecimiento en la sostenibilidad financiera-actuarial.** En otro estudio de la CEPAL (2018) esta clasifica en cuatro grupos a los países de la región de acuerdo con su grado de envejecimiento (medido por el porcentaje de la cohorte de 60 y más años sobre la cohorte de menos de 15 años): 1) muy avanzados: Cuba y Uruguay; 2) avanzados: Chile, Costa Rica, Argentina y Brasil; 3) moderados: Colombia, El Salvador, Panamá, Perú, México, Ecuador y Venezuela; y 4) incipientes: República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Nicaragua, Haití, Honduras y Guatemala.<sup>76</sup> En los primeros dos grupos se colocan los sistemas de pensiones pioneros en la región y que han alcanzado la madurez, por lo que ocurre una caída en la relación de trabajadores activos por un pasivo o pensionado; esto crea problemas de sostenibilidad financiera-actuarial especialmente en los sistemas públicos de BD porque la cohorte productiva (edad 15-65) está disminuyendo mientras que la cohorte anciana (65 y más años) se expande con rapidez. Para resolver el problema es necesario elevar la edad de retiro o los años de aporte requeridos, aumentar la cotización, reducir las pensiones o una combinación de dichas medidas (la CEPAL, 2018 sostiene el mismo argumento). Dicho problema es mucho menor en el grupo cuatro, porque tienen poblaciones más jóvenes, sistemas menos maduros, la cohorte en edad productiva (15-64) está en expansión y la cohorte anciana (65 y más) crece poco, así que la relación de activo por un pasivo es mucho más alta que en los primeros dos grupos, por tanto estos países tienen más tiempo para tomar medidas que aseguren el equilibrio financiero-actuarial en el futuro, pero mientras más esperen para hacer una

---

76. Esta clasificación es algo distinta a la de Arenas (2020), porque varios países calificados de “incipientes” son calificados por él como “moderados”.

reforma paramétrica, más duras serán las medidas. El grupo tres se sitúa en una posición intermedia.

Los reformadores estructurales y la FIAP han sostenido por muchos años que los sistemas públicos (no solo de reparto—como ellos generalizan—sino también de capitalización parcial colectiva), son insostenibles o inviables. Además, asumieron que los sistemas privados no serían afectados por el proceso del envejecimiento porque eliminaron las transferencias entre las generaciones, tienen cotización definida, y cada asegurado financia su propia pensión (ver sección IV-5-a). Barr (2000) fue el primero en refutar que “los sistemas de capitalización individual aíslan a los pensionados de los cambios demográficos... no es un argumento fuerte para un cambio [de reparto] a capitalización”. Este punto lo desarrollé hace doce años sosteniendo que la esperanza de vida creciente (particularmente en los dos grupos más envejecidos) expandirá el período de longevidad de los jubilados por lo cual el fondo acumulado en la cuenta individual no será suficiente para financiar sus pensiones por un tiempo más prolongado y las tablas de mortalidad determinarán una reducción en el monto de las pensiones; además con la madurez del sistema privado, el número de retirados crecerá y extraerán sus fondos, a par de que los trabajadores contribuyentes disminuirán resultando en una merma del fondo acumulado. Para enfrentar estos problemas, será necesario incrementar la cotización de los sistemas privados o aumentar la edad de retiro o una combinación de ambos, al igual que en los sistemas públicos (Mesa-Lago, 2008: 131-132). La FIAP (2020b: 8), acepta este último argumento: “el aumento de las expectativas de vida al jubilar, que no han sido acompañadas de incrementos en las edades legales de pensión... afectan negativamente tanto a los sistemas de capitalización individual como a los esquemas de reparto”.

La FIAP (2017b) insiste que “los sistemas basados en la capitalización individual ...son los únicos mecanismos financieramente sostenibles para mejorar las pensiones de los trabajadores” opuesto a “los sistemas de reparto que *aún existen en algunos países del mundo*, que por razones demográficas [envejecimiento], no son sostenibles, como lo demuestran los cambios paramétricos

que han debido efectuar [incremento en la edad de retiro y de las contribuciones] y los que todavía están en proceso de implementación, como así mismo los niveles de endeudamiento público...". Pero en la misma declaración, la FIAP admite mi argumento anterior:

*"[N]o obstante la sostenibilidad de los sistemas de capitalización individual, estos enfrentan el desafío del envejecimiento de la población, al tener que financiar a un número creciente de pensionados, por períodos cada vez más largos de tiempo. Para hacer frente a tal desafío es urgente aumentar las tasas de contribución y la edad de jubilación, a fin de ajustarlas a los mencionados cambios demográficos que se ha producido desde la creación de estos sistemas... con los cambios mencionados [ya citados en esta monografía], el sistema de cuentas individuales podrá brindar una efectiva protección a los trabajadores..." (FIAP, 2017b).*

Las dos citas anteriores merecen cuatro comentarios: a) La afirmación de que "los sistemas de reparto aún existen *en algunos países del mundo*" es refutada por la data sobre pensiones de vejez (también invalidez y sobrevivientes) de 183 países: 151 (82,5% del total) tienen sistemas de pensiones públicos de seguro social con reparto o CPC (incluyendo 34 en las Américas), mientras que sólo 32 (17,5%) tienen sistemas de capitalización individual, pero entre los últimos hay 23 que combinan los dos sistemas (modelos mixtos o paralelos), lo que deja 9 (4,9%) con sistemas puros de capitalización individual (modelo substitutivo) (AISS/US-SSA, 2020; OIT, 2020a). b) El sistema de capitalización individual ha tenido como característica fundamental "la contribución definida", es decir que es fija y no cambia en el tiempo, opuesta al sistema público de beneficio definido cuya contribución debe aumentarse en el tiempo debido al envejecimiento demográfico y la antigüedad del sistema previsional; después de casi 40 años de mantener dicha característica definitoria, FIAP ahora propone para salvar al sistema privado, aumentar la contribución que ya no será definida sino creciente como en el sistema público; esto además refuta la promesa de que el sistema privado reduciría las tasas contributivas. c) El argumento que

el sistema privado protege mejor que el público respecto al envejecimiento es impugnado puesto que se necesita un incremento urgente de la contribución para compensar dicho envejecimiento. d) El sistema privado ofrecerá una efectiva protección a los trabajadores siempre que se hagan esos cambios cruciales, lo cual contradice la declaración de FIAP que dicho sistema es el “único sostenible financieramente”, ya que debe hacer cambios similares en los parámetros como en el sistema público.

Las medidas sobre la sostenibilidad financiera introducidas por las re-reformas de Chile y El Salvador, se discuten en la sección V-A-6, mientras que las propuestas en Colombia y en Perú se tratan en la sección V-B.



## V.

### RE-REFORMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA Y SUS EFECTOS

Una re-reforma de la reforma estructural de pensiones implica una eliminación o cambio substancial del sistema privado. Hasta septiembre de 2020 se habían implementado cuatro re-reformas de pensiones en la región y las cuatro comparten la característica común de fortalecer el papel del Estado en el sistema de pensiones, aunque sus grados de cambio son diferentes: Argentina (2008) y Bolivia (2010) cerraron el pilar/sistema privado y lo integraron al sistema público; sin embargo, Bolivia garantizó las cuentas individuales a los que las tenían abiertas antes de la re-reforma,<sup>77</sup> mientras que Argentina se limitó a hacer una promesa legal que los asegurados traspasados obtendrían pensiones superiores. Por el contrario, Chile (2008) y El Salvador (2017) mantuvieron el sistema privado, pero mientras Chile lo mejoró en cuanto a cobertura no contributiva, solidaridad

---

77. El monto de la pensión ya no depende solo del fondo acumulado en la cuenta individual, en el momento del retiro dicho fondo es transferido al fondo público de reparto que calcula la pensión.

social y equidad de género, así como sostenibilidad financiera, El Salvador dio prioridad a reducir el costo fiscal de transición para el Estado. Los cambios introducidos y propuestos en México en 2020 pudieran considerarse una re-reforma. En la sección B se analizan las propuestas de re-reforma de los sistemas paralelos de Colombia y Perú.

## **A. EVALUACIÓN DE LAS RE-REFORMAS EN ARGENTINA, BOLIVIA, CHILE Y EL SALVADOR**

Esta sección compara las características de estas cuatro re-reformas, evalúa si han resuelto o no los defectos de la reforma estructural, e identifica problemas y desafíos pendientes. Se sigue la misma estructura que en la sección IV; las re-reformas se ordenan desde la más radical que fue la de Argentina, seguida por la de Bolivia, después la de Chile y por el último la de El Salvador que fue la menos substancial.<sup>78</sup> Se cierra esta sección con un análisis de cómo las re-reformas y algunas leyes o proyectos posteriores han reducido las funciones de las AFP a par que han aumentado el rol del Estado.

### **1. El diálogo social**

En 2001, la OIT reforzó el principio del diálogo social: cualquier reforma de pensiones debe ser precedida de un debate que envuelva a todas las partes interesadas. El BM reconoce ahora que es muy importante evitar cambios bruscos y que, antes de desmontar el pilar privado, es útil sostener un diálogo social.

---

78. Las fuentes generales de esta sección son Mesa-Lago, 2012 y CEPAL 2018; sobre Argentina véase además FGS, 2009 a 2020, Bertranou et al, 2018, Bertranou, Centrángolo y Casalí, 2018, Grushka, 2018, y OPS, 2020; sobre Bolivia Mesa-Lago 2018a; sobre Chile CAPSP, 2015, Mesa-Lago y Bertranou, 2016, Arenas, 2020 y Ministerio de Economía, 2020; sobre El Salvador, OIT/ FUNDAUNGO, 2020 y Mesa-Lago y Rivera, 2020. Las cifras de cobertura por encuestas proceden de los Anexos 1 y 2, y BID-SIMS 2009-2018; las cifras de las AFP de AIOS, 1999-2018. Fuentes adicionales posteriores son citadas en el texto.

En Argentina hubo poca discusión pública y escasos debates en el Congreso sobre la re-reforma, la que fue aprobada rápidamente por la considerable mayoría del gobierno en el Congreso, con el apoyo de las dos mayores federaciones sindicales, la oposición de empleadores y AFJP y sin insumos de expertos, la sociedad civil y otros grupos de interés.<sup>79</sup> El traslado de los asegurados y del capital acumulado en el pilar privado, respectivamente al sistema público (Sistema Integrado Previsional Argentino: SIPA) y al fondo colectivo público de reparto (FGS) afectó a unos 3,7 millones de asegurados en el pilar privado. Los asegurados argentinos no habían respondido a opciones legales previas para trasladarse al sistema público, pero a diferencia de las masivas demostraciones callejeras durante la crisis económica de 2001 (debido al “corralito” bancario), la re-reforma no provocó protestas sindicales ni manifestaciones contra el referido traspaso obligatorio de fondos y asegurados, excepto unas pocas demandas judiciales sin éxito, una conducta explicable por los defectos de la reforma estructural y del pilar privado, así como su incapacidad para conseguir el apoyo de la sociedad.

En Bolivia el gobierno entró en largas negociaciones, otorgó concesiones y firmó un acuerdo con la más importante federación laboral (COB) pero la federación de empresarios y otros sectores pertinentes no fueron consultados, hubo un amplio debate en la Asamblea Nacional y la ley fue aprobada por la mayoría de dos tercios del gobierno.<sup>80</sup> Después de aprobada la re-reforma, hubo conflictos con la COB que se fue a la huelga y consiguió otras concesiones.

En Chile la presidente Michele Bachelet nombró un consejo consultivo con 15 representantes de todos los sectores de la sociedad a fin de: estudiar la re-reforma, discutirla en numerosas reuniones públicas y presentar un informe proponiendo cambios para corregir los defectos del sistema privado: 90% de

---

79. Por el contrario, las correcciones paramétricas de 2005-2007 en Argentina se basaron en discusiones públicas en 2001-2003, estudios técnicos y recomendaciones de expertos.

80. En una encuesta tomada en 2008 antes de la re-reforma boliviana, entre afiliados, contribuyentes, no afiliados y pensionados, solo 38% quería mantener el sistema privado (grupo de alto ingreso que deseaba mantener las cuentas individuales) y 61% era partidario de un sistema nuevo.

las recomendaciones del consejo se incorporaron en el proyecto legal aprobado por el Congreso.

En El Salvador no existió un diálogo social claramente definido entre los distintos actores; los representantes sindicales señalan que la reforma se caracterizó por un proceso inconcluso con muy pocos espacios de discusión; la asociación de empleadores unida a las AFP formó parte de Iniciativa Ciudadana que desarrolló una propuesta de re-reforma (de las cuatro en total) pero hubo pocos acercamientos con el ejecutivo que elaboró su propia propuesta; en la Asamblea Legislativa hubo desacuerdos especialmente de los partidos de oposición; el déficit fiscal resultado del agudo desequilibrio financiero del sistema de pensiones se agravó poniendo mayor presión sobre el gobierno que llegó a un acuerdo con otros partidos políticos para generar una propuesta integradora que se aprobó con amplio margen en la Asamblea.

## 2. Cobertura

La medición del impacto de las re-reformas sobre la cobertura de la PEA y de la población adulta mayor enfrenta desafíos debido a discrepancias entre cifras administrativas y de encuestas o contradicciones en algunos resultados o una sola observación después de la re-reforma.

En Argentina, antes de la re-reforma de 2008 hubo cambios paramétricos importantes, especialmente en 2005 y 2007 que introdujeron una serie de medidas para extender la cobertura contributiva y la no contributiva: la llamada "moratoria" permitió a los asegurados jubilarse sin haber cumplido los 30 años de aportes requeridos (con subsidios fiscales), mientras que los trabajadores autónomos que carecían de documentación completa o ninguna, también pudieron retirarse. No obstante, según las encuestas, la cobertura de la PEA se mantuvo virtualmente estática en 45% entre 2009 y 2018; cifras administrativas permiten calcular la cobertura de la PEA en 47,9% en 2019; la cobertura de la población adulta mayor por todas las pensiones aumentó de 84% en 2007 a un récord de 90,1% en 2009 pero después bajó a 84,2% en 2018.

La re-reforma boliviana disminuyó la edad de retiro de 65 a 60 años para ambos sexos lo cual expandió el número de jubilados (ver sección 6). El impacto de esta medida en la cobertura presenta discrepancias entre dos métodos de medición: basada en cifras administrativas, la cobertura de cotizantes respecto a la PEA era 12,5% en 2010, aumentó a 13,3% en 2011 pero bajó a 11,1% en 2014, indicando una tendencia estática desde 2000, por lo contrario, las encuestas indican un incremento de 15% a 19,6% en la PEA entre 2009 y 2018 (cualquiera que sea la medición, Bolivia tiene la cobertura contributiva inferior en la región después de Honduras); la cobertura de los autónomos aumentó de 2,6% a 3,9% en el período. La cobertura de población adulta mayor por pensiones contributivas y no contributivas (mayormente por las segundas) alcanzó su cénit histórico en 2008 con 98% (sobre 77% en 2007) debido a la expansión de Renta Dignidad, pero se mantuvo estática en 2009 antes de la re-reforma y después descendió ligeramente a 97% en 2011-2014 a pesar de la universalización de la misma dispuesta en la ley (aun así, la última cifra es la más alta en la región).

La re-reforma chilena de 2008 comenzó a incorporar a los trabajadores autónomos de forma obligatoria pero gradual desde 2012 y los hizo elegibles para otras prestaciones que incluyen los subsidios estatales de solidaridad; a los trabajadores familiares no remunerados les concedió afiliación voluntaria, mientras que a los trabajadores jóvenes de bajo ingreso les otorgó un subsidio fiscal por dos años como incentivo a su afiliación. Según cifras administrativas, la cobertura contributiva de la PEA creció de 61,2% a 64,8% entre 2007 y 2013, mientras que las encuestas muestran un incremento de 58,4% a 65,3% entre 2009 y 2017. Por el contrario, las encuestas muestran una merma de la cobertura de autónomos de 25,7% a 24% en el mismo período; en 2017 solo 6% de los autónomos que entraron al mercado laboral era cotizante a las AFP y solo 3% del total de cotizantes eran autónomos; una ley de 2019 dispuso de forma gradual la afiliación de medio millón de autónomos con honorarios anuales iguales o mayores de US\$1.932; se prepara un proyecto de ley para incorporar a otros autónomos como taxistas, pescadores y microempleadores. La cobertura no contributiva se fortaleció con la creación de la

Pensión Básica Solidaria (PBS) que cubre al 60% de los hogares más pobres, lo cual contribuyó a la expansión de la cobertura total en tres puntos porcentuales entre hombres y cinco puntos entre mujeres en igual período; además, terminó con limitaciones anteriores, como cuotas, listas de espera e insuficientes recursos fiscales. Las cifras administrativas exhiben un alza en dicha cobertura de 79% a 84%, mientras que las encuestas indican un ascenso de 83,7% a 88,9% entre 2009 y 2017.

La re-reforma salvadoreña de 2017 no tomó medida alguna para extender la cobertura, incumpliendo el mandato de la ley de reforma estructural de 1996 de expandir la cobertura de grupos difíciles de incorporar.<sup>81</sup> Como la reforma es muy reciente, sólo tenemos cifras para un solo año (2018): la cobertura de la PEA por cifras administrativas virtualmente se estancó 24,6% a 24,8% entre 2017 y 2018 pero su cénit fue de 27% en 1995, mientras que por encuestas creció de 27,2% a 28,1% pero su cúspide fue de 30,3% en 1998; respecto a la cobertura de población adulta mayor, las cifras administrativas indican estancamiento en 35% entre 2017 y 2018 pero la cúspide fue de 36,4% en 2014, mientras que las encuestas indican estancamiento en 14% y su cénit fue de 16,2% en 2015; independientemente de la fuente ambas coberturas en 2018 estaban por debajo de un cenit alcanzado años antes.

En resumen, se aprecian incrementos en Chile respecto a la cobertura de la PEA y de la población adulta mayor (pero caída en los autónomos); en Bolivia respecto a la PEA y los autónomos basada en encuestas, la cobertura de los adultos mayores es estática pero la mayor en la región; no hay incrementos en ambas coberturas en Argentina y en El Salvador; se requiere más investigación y data para 2019 y 2020 a fin de llegar a conclusiones más sólidas.

---

81. A mediados de 2018 se permitió por vez primera que los trabajadores autónomos pudiesen inscribirse, pues en la práctica habían estado excluidos, se les otorga prestaciones de salud y pensiones, deben pagar US\$40 mensuales si es solo el trabajador o US\$56 si se afilia a la familia.

### 3. Solidaridad social y equidad de género

La solidaridad social mejoró en Argentina y Bolivia al cerrar el pilar/sistema privado que carecía de aquella y cambiar a todos los asegurados al sistema público con solidaridad intergeneracional. Además, Argentina terminó las altas comisiones administrativas; extendió el sistema contributivo para grupos de más bajo ingreso; y expandió la inclusión social de la población adulta mayor mediante la eliminación de algunas restricciones en las pensiones contributivas, y para las madres respecto a las pensiones no contributivas. Bolivia también mejoró la solidaridad con la universalización y el recorte en la edad de las pensiones no contributivas (Renta Dignidad) que ha reducido la pobreza, la pensión semi-contributiva, un fondo de solidaridad (que redistribuye su patrimonio en favor de cotizantes de menor ingreso y mayor probabilidad de una pensión baja), y una cotización solidaria impuesta al empleador y asegurados de alto ingreso.

La re-reforma chilena infundió solidaridad social en el sistema privado, creando dos prestaciones financiadas por el Estado la pensión básica universal (PBS) otorgada a los hogares en 60% de la población residente de bajo ingreso, de 65 años o más y sin otra pensión; y el aporte previsional solidario (APS) que complementa la pensión contributiva de los que tienen 65 años o más y cuyos ingresos son bajos; la APS disminuye con la cuantía de la pensión contributiva y termina cuando supera un tope, por lo que tiene efectos progresivos. La Comisión Presidencial de 2015 recomendó expandir la PBS al 80% de los hogares más pobres o universalizarla con una prueba de ingreso. Una ley aprobada en 2019 aumentó en 20% los montos de la PBS y APS y un proyecto de ley en discusión en el congreso impone una contribución del 6% al empleador para mejorar especialmente las pensiones bajas además de un incremento del apoyo fiscal del 0,8% al 1,12% del PIB, a fin de mejorar las bajas TR de las mujeres, la clase media y a los asegurados que demoran su jubilación.

En el Salvador, la re-reforma de 2017 no extendió ni mejoró la pensión no contributiva, pero creó tres nuevas prestaciones para ayudar a los asegurados que no ganan el derecho a una pensión regular porque no tienen 25 años de

cotizaciones: los que han cotizado menos de 10 años solo tienen derecho a la devolución del saldo (como antes); los que tienen entre 10 y 20 años pueden optar por la devolución del saldo o el nuevo beneficio económico temporal (BET), el cual se calcula de acuerdo con el monto acumulado en la cuenta individual más un aporte de la cuenta de garantía solidaria (CGS), al agotarse la cuenta individual termina el BET; los que tienen entre 20 y 25 años pueden optar por el nuevo beneficio económico permanente (BEP), que se calcula de forma similar al BET menos 2% del aporte de la CGS porque esta continúa abonando el BEP cuanto se agota la cuenta individual; y los jubilados que sobrevivan 20 años después de su retiro tienen derecho al nuevo beneficio de longevidad (BL) a cargo de la CGS que garantiza el pago de dicha pensión después de agotada la cuenta individual. Sólo 2% de los asegurados solicitaron las nuevas prestaciones BET y BEP, el 98% pidió la devolución del saldo en la cuenta individual. La CGS tuvo como objetivo reducir el déficit fiscal y ahora financia las nuevas y antiguas prestaciones de BD (salvo las pensiones del sistema público cerrado que sigue pagando el Estado), se financia con una parte de la cotización de los empleadores (tanto estos como los trabajadores pagan ahora un 1% adicional) y otra cotización abonada por los jubilados salvo los que reciben la pensión mínima; a pesar del adjetivo “Solidaria” la Cuenta no ha mejorado este aspecto del sistema.

Una característica común contra la solidaridad en los cuatro países es que las re-reformas dejaron intactos los regímenes contributivos separados con prestaciones superiores y subsidios fiscales. En Argentina hay unos 130 regímenes que incluyen funcionarios públicos provinciales y municipales, profesionales, fuerzas armadas, policías, gendarmerías, penitenciario, complementarios y especiales pero también se restablecieron los generosos regímenes para docentes, investigadores, diplomáticos, poder judicial y sector eléctrico, y se agregó uno de trabajadores de la construcción. Bolivia mantuvo el régimen especial para las fuerzas armadas (su pensión promedio subvencionada por el fisco es dos veces el promedio de las pensiones públicas y privadas) y además concedió condiciones más liberales a trabajadores en la minería, metalurgia y bajo condiciones insalubres. En Chile las fuerzas armadas que hicieron la re-reforma se exceptuaron

de la misma y mantienen sus regímenes privilegiados (la pensión promedio de los militares oscila entre tres y siete veces la pensión contributiva del sistema privado), a pesar de intentos legales y presión social para incluirlos en el sistema general. En el Uruguay hay cinco “cajas” paraestatales: militar, policial, bancaria, notarial y profesional. El Salvador mantuvo el esquema generoso y muy costoso de las fuerzas armadas.

Tres re-reformas han mejorado la equidad de género, aunque en algunos casos se aprecia un deterioro en años recientes. En Argentina, las madres con siete o más hijos y sin recursos reciben una prestación no contributiva, y una asignación universal es concedida por cada niño menor de 18 años o discapacitado a los padres que están desempleados o son informales y carecen de una pensión. Sin embargo, en 2020, 40,6% de los cotizantes son mujeres versus 59,4% los hombres indicando que una buena parte de aquellas está fuera del mercado laboral; del total de aportantes al SIPA 34,9% son mujeres y 65,1% hombres; la tasa promedio de reemplazo femenina es 32,6% versus la masculina de 43,9%; por ello, 69,2% de las mujeres versus 50,8% de los hombres reciben pensiones con un valor igual o inferior a la jubilación mínima; solo el 11% de las mujeres entre 55 y 59 años podrán jubilarse al cumplir 60 años porque no cuentan con los 30 años de aportes requeridos; por el contrario, las mujeres reciben el 62% de las jubilaciones versus 37,8% los hombres probablemente debido a la concentración de aquellas en la pensión no contributiva.

En Bolivia, las madres aseguradas con 10 años de cotización pueden reducir un año por cada hijo nacido vivo, con un máximo de tres años, contados para la pensión de la madre.

En Chile, las madres, independientemente de sus ingresos, tienen derecho a un bono por cada hijo nacido vivo; el bono se acredita a la cuenta individual de la madre, devenga interés anual, y se hace efectivo al tiempo de la jubilación, incrementando el nivel de pensión. Además, la prima de invalidez-sobrevivientes es igual para ambos sexos pero como las mujeres tienen menor incidencia de riesgo que los hombres, el superávit resultante es acreditado a sus cuentas

individuales; en caso de divorcio, un juez puede ordenar el traslado de los fondos acumulados en cuentas individuales durante el matrimonio (hasta 50%) de un cónyuge a otro, que generalmente es la mujer; las amas de casa tienen afiliación voluntaria y los cónyuges hombres ahora tienen derecho a una pensión de sobreviviente.

Los tres países han aumentado la participación femenina en pensiones, particularmente en las no contributivas donde ahora tienen mayoría: en Argentina, la proporción de adultas mayores que perciben todo tipo de pensiones aumentó a 92% en 2010 (versus 89% de los hombres); en Chile la participación en las pensiones solidarias totales fue del 63% en 2012 (la pensión solidaria promedio femenina era 4% mayor que la promedio masculina); y en Bolivia, la participación femenina en pensionados de Renta Dignidad alcanzó el 54%. Las tablas de mortalidad diferenciadas por género fueron eliminadas en Argentina, Bolivia y El Salvador, pero continúan en Chile (la Comisión Presidencial de 2015 recomendó tablas unisexo pero no se aprobó). La re-reforma salvadoreña no introdujo otras medidas para mejorar la equidad de género.

#### **4. Suficiencia de las prestaciones**

Todas las re-reformas mejoraron las prestaciones, aunque en grado diverso. Argentina aumentó: tres veces el máximo de las pensiones contributivas a US\$3.108 en 2012; también subió cinco veces el promedio de las pensiones contributivas a US\$560; incrementó en 73% la pensión mínima a US\$423; y en 100% la pensión básica universal (PBU: no contributiva) a US\$200.<sup>82</sup> La pensión mínima es el 76% de la pensión promedio (una brecha demasiado estrecha) mientras que la PBU es 70% de la pensión mínima contributiva; el porcentaje de los ancianos que viven en la pobreza se redujo de 28% a 3,3% entre 2003 y 2009. La tasa de remplazo (TR) promedio era 75% del salario

---

82. Según la ley, el Estado garantiza a los afiliados y pensionados trasladados al sistema público, igual o mejores pensiones que las que tenían bajo el sistema privado al momento de la re-reforma, pero es casi imposible estimar esa pensión.

promedio en 2012, pero decrecía a 43% al tener en cuenta el programa que otorga pensiones contributivas de monto menor a 2,4 millones de adultos mayores asegurados (“moratoria”).<sup>83</sup> Un informe reciente del Congreso estima en 2020 la TR promedio en 36% en el sistema general (en los regímenes especiales separados oscila entre 75,4% y 151,6%), la tasa promedio general estaba 55 puntos porcentuales por debajo de la canasta básica para mujeres y 38 puntos inferior a dicha canasta para los hombre, lo cual indica un serio deterioro en la suficiencia probablemente resultado de la crisis económica y un atraso en el ajuste de las pensiones.

La re-reforma boliviana expandió y liberalizó las condiciones de derechos y prestaciones, que son muy complejas y diversas por lo que solo pueden ser resumidas. Existen tres regímenes de pensiones: contributivo con cuentas individuales, semi-contributivo con un subsidio solidario, y no contributivo. La pensión contributiva de vejez está integrada por dos partes: el saldo en la cuenta individual del asegurado calculado por una fórmula y la compensación por cotizaciones (CC). Esta pensión se otorga independientemente de la edad si el referido saldo financia al menos el 60% del salario promedio base; también a las mujeres a los 50 años y a los hombres a los 55 años siempre que ambos tengan el referido 60% incluyendo la CC; y a los 58 años para ambos sexos sin el 60%. La pensión semi-contributiva se concede a los 58 años de edad con 10 años de cotización y se basa en las cotizaciones más la CC y la subvención de solidaridad. En 2012 la pensión mensual promedio derivada de las cuentas individuales era US\$346, levemente mayor que en el antiguo sistema público; la pensión semi-contributiva puede ser inferior al salario mínimo y tiene un máximo de US\$376, la pensión mínima contributiva equivale a un salario mínimo (US\$145) y la pensión contributiva tiene un máximo de 60 salarios mínimos (US\$ 8.700). Los beneficiarios de la pensión no contributiva (Renta Dignidad) saltaron 88% entre 2007 y 2012 hasta 924.446 (8,5% de la

---

83. Bajo ciertas condiciones, se concedió inmediatamente a los adultos mayores asegurados una pensión reducida, siempre que reconociesen su pasada deuda y la pagasen a través de deducciones de su pensión.

población total) y 83% de ellos carecía de otra pensión; la suma mensual era de US\$ 28,50 (8% de la pensión contributiva promedio); aunque muy baja, esta pensión es la única fuente de ingresos recibido por la mitad de los pobres.

En Chile, el número de beneficiarios de la PBS y el APS se duplicó en 2008-2012 superando el millón y reduciendo en 2,7 puntos porcentuales la pobreza entre la población adulta mayor. La PBS se concedió a 84,5% de las personas en los seis deciles de ingreso más pobres (60% de la población) y aumentó 72% los ingresos de los que estaban en el 5% más pobre. El valor de la PBS es 50% superior a la anterior pensión no contributiva y aumentó los ingresos en un 34%; la APS también significativamente elevó el nivel de las pensiones contributivas. Una ley aprobada por el Congreso en diciembre de 2019 incrementó las prestaciones de la PBS y el APS: en 50% a los beneficiarios de 80 y más años de edad, en 30% a los que tengan entre 75 y 79 años, y en 25% a los menores de 75 años (Ley 21190, 2019). Un proyecto de ley del actual presidente Sebastián Piñera<sup>84</sup> (en su segundo y actual mandato) enviado al congreso en 2020 propone: a) garantizar que nuevas prestaciones solidarias (ahorro colectivo solidario) eviten que todos los chilenos mayores de 65 años estén por debajo de la línea de pobreza, así como que el aumento de las pensiones contributivas logre que los asegurados (especialmente las mujeres) que hayan cotizado por jornadas completas por 30 años reciban una pensión total no inferior al salario mínimo; b) crear un seguro de dependencia para pensionados con 65 o más años de edad e invalidez funcional severa (financiado por un 0,2% del 3% solidario) y un subsidio de dependencia para personas, de igual edad e invalidez, que sean parte de los hogares del 60% más pobre (financiado por el Estado); y c) asegurar que las pensiones solidarias sean vitalicias y ajustadas al IPC, estas pensiones sumadas a la pensión contributiva tendrían un tope por encima del cual se reduciría el componente solidario ("Reforma de Pensiones...", 2020; República de Chile, 2020).

---

84. Muchas de las propuestas de este proyecto eran parte de las 56 recomendaciones de la Comisión Presidencial de 2015, aunque la mayoría quedó pendiente.

En El Salvador se agregaron tres prestaciones nuevas (BET, BEP y BL) pero se estableció un tope que antes no existía a la pensión por un valor de US\$2.000 anuales o el 55% del salario básico regulador; además el depósito en la cuenta individual del asegurado que era el 10% se redujo de 10% a 8% en 2018-2019 y se supone aumente gradualmente hasta recuperar el antiguo 10% en 2044-2049 y luego suba a 11%.

Tres re-reformas mejoraron o mantuvieron la indexación de las pensiones. Argentina tenía una larga historia de devaluación de las pensiones que generó medio millón de reclamaciones judiciales, a partir de 2009 comenzó a restaurarse su valor y hubo otros ajustes entre 2016 y 2018; en el último año se cambió de un ajuste basado en el índice de los salarios promedio y el total de las cotizaciones a un ajuste trimestral según el IPC, lo cual tuvo un efecto negativo y, con la crisis económica ha ocurrido otro deterioro en el monto real de las pensiones. En Bolivia, como antes de la re-reforma, la indexación se basa principalmente en la UFV pero con algunas diferencias entre los regímenes. En Chile continúa atada a la unidad monetaria ajustada automáticamente a la inflación (UF). Pero en El Salvador el ajuste de las pensiones sigue siendo a discreción del gobierno.

## **5. Eficiencia y gastos administrativos razonables**

En Argentina con el pase al sistema público, la competencia desapareció, se suprimieron todas las comisiones y la prima; la agencia estatal que gestiona el sistema público (ANSES) no puede imponer comisiones.

En Bolivia, la constitución, la ley de re-reforma y otras leyes dispusieron el establecimiento de una Gestora Pública para administrar las cuentas individuales e invertir los fondos del Sistema Integral de Pensiones, por lo cual cesarían las dos AFP; desde enero de 2018 la Gestora comenzó a administrar y pagar la pensión universal no contributiva (Renta Dignidad) y los gastos funerarios; en 2020 se le asignó el pago de las transferencias directas establecidas debido a la pandemia (bonos universal, de familia y de canasta familiar), pero el

gobierno ha aplazado varias veces su absorción de las funciones de las dos AFP (la última hasta 2022), por lo cual las AFP continúan administrando las cuentas individuales, invirtiendo los fondos y pagando las pensiones. La comisión sigue yendo a dos AFP hasta que se inicien las funciones plenas de la Gestora, y la prima es cobrada por un fondo de riesgo colectivo dentro de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) que es el órgano de supervisión, publica las estadísticas del sistema, etc. La Gestora se financia hasta ahora con una comisión por su gestión y pago de Renta Dignidad, así como gastos funerales y transferencias fiscales, después cobrará la comisión por gestionar las pensiones contributivas.

La re-reforma chilena de 2008 intentó estimular la competencia con varias medidas: una licitación cada dos años que asigna los nuevos ingresantes en la fuerza laboral a la AFP que ofrece la comisión más baja, la cual también se aplica a los afiliados anteriores (pero la mayoría de los asegurados continúa afiliado a las dos AFP mayores aunque cargan comisiones más altas); la autorización a los bancos para administrar las cuentas individuales; y la sustitución de la selección de las compañías de seguros comerciales antes hecha por licitación de cada AFP, por una licitación colectiva de todas ellas. Se fundó una nueva AFP y la concentración en las dos mayores disminuyó de 55,1% a 52,9% entre 2008 y 2018, mientras que el número de traslados anuales aumentó de 4,3% a 6,1% del total de afiliados (AIOS, 2019). Inicialmente subió el promedio de la comisión total porque la abolición de la antigua comisión de suma fija fue incorporada a la comisión variable y se expandió la cobertura de los riesgos de invalidez-sobreviviente; después, debido a la licitación, la comisión total cayó al nivel pre-re-reforma. Además, estableció un Fondo de Educación Previsional para informar y educar al pueblo en el sistema de pensiones,<sup>85</sup> así como centros para responder consultas públicas y ayudar a los asegurados a reclamar prestaciones y tomar decisiones, pero la información disponible es muy técnica y la meta de promover cursos escolares que

---

85. México ha establecido una Estrategia de Educación Previsional, incluyendo información detallada sobre derechos, obligaciones y trámites, asesoría personalizada y cursos presenciales y en línea.

eduquen en previsión no se cumplió. La Comisión Presidencial de 2015 recomendó medidas para mejorar la competencia y cortar los costos: establecer una AFP pública (apoyada por 79% de los entrevistados en una encuesta de 2014) con las mismas reglas que las privadas; expandir las subastas cada dos años para incorporar a parte de los ya afiliados a la AFP que ofrece menor comisión; permitir la entrada a entidades no lucrativas e introducir subastas colectivas para la contratación de rentas vitalicias. También recomendó crear programas educativos financiados por el Fondo de Educación para estudiantes, trabajadores, sindicatos y empleadores; así como por las AFP con sus propios fondos, y especificar metas e indicadores para evaluar el desempeño del Fondo. El actual presidente Sebastián Piñera presentó un proyecto de ley en 2020 que abriría las AFP a asociaciones sin ánimo de lucro y cooperativas de afiliados, y desarrollaría una estrategia nacional de educación previsional que substituiría al Fondo de Educación Previsional y sería financiada por las AFP. Una encuesta en febrero de 2020 mostró que 74% de los entrevistados evaluó negativamente el desempeño general de las AFP mientras que un 79,2% consideró que dichas administradoras deberían eliminarse y substituirse por otro sistema (Activa Research, 2020). Hay un movimiento de agrupaciones ciudadanas, “No+AFP” que organizó las manifestaciones de 2016 y es activa en terminar el sistema actual.

La re-reforma salvadoreña no tomó medida alguna para incrementar la competencia entre las dos AFP que mantienen su duopolio, pero estipuló la creación de una base de datos única para verificar inconsistencias entre los cotizantes al sistema de pensiones y el régimen de salud con el fin de incrementar la cobertura y combatir la evasión.

Ninguna de las re-reformas restauró la representación social directa en la gestión de las pensiones, aunque Argentina y Chile crearon consejos de asesoría y monitoreo que mejoran un poco el vacío total anterior. Argentina estableció, dentro del administrador público (ANSES), un consejo consultivo para supervisar y vigilar los fondos del sistema público unificado, integrado por 13 representantes: tres de los sindicatos, dos de la asociación de jubilados, dos

de las organizaciones de empleadores y los restantes seis del gobierno y los bancos. A pesar del mandato constitucional en Bolivia, la ley de re-reforma no estipuló representación de asegurados y empleadores en la Gestora Pública; la última está legalmente obligada a informar a la población respecto a los nuevos derechos y obligaciones del sistema y defender al asegurado, a través de campañas de difusión y educación.

La re-reforma de Chile en 2008 creó una comisión de usuarios (CUSP) con representación de trabajadores, pensionados y otros sectores, para monitorear el cumplimiento de los objetivos de la re-reforma y publicar un informe anual sobre sus resultados, pero sus recomendaciones no son obligatorias. El proyecto de ley en debate en el Congreso en 2020 instauraría la participación de los afiliados en el directorio de las AFP, así como un Comité de Afiliados en cada AFP, el cual monitorearía la implementación y resultados de la política y regulaciones de inversión, a más de la calidad de los servicios dados por las AFP; la CUSP escogería los candidatos al directorio y al Comité de Afiliados solo por los cuales podrían votar las AFP, crearía una Intendencia de Protección de los Afiliados en la Superintendencia de Pensiones y las AFP deberían informar a sus afiliados los resultados de su gestión.

La re-reforma salvadoreña dispuso que el comité de riesgo y un nuevo comité actuarial deben tener, además de los representantes del gobierno, un representante de los trabajadores y uno de los empleadores.

## **6. Sostenibilidad financiera-actuarial**

**a. Cotizaciones.** En general, las cotizaciones se mantuvieron en Argentina y Chile, pero se aumentaron en Bolivia y en El Salvador.

Las cotizaciones en Argentina son las más altas (un total de 21,7%, 10,7% de asegurados y 11% de empleadores), pero las comisiones y primas fueron eliminadas; no obstante, a partir de 2007 se redujo gradualmente la contribución del empleador para disminuir el costo laboral e incrementar el

empleo formal, lo cual resultó en una pérdida de aportes a SIPA de 0,25% del PIB en 2018.

Las cotizaciones de Bolivia fueron subidas por el nuevo aporte de solidaridad pagado por el empleador (3%) y por el asegurado según su ingreso (creciendo de 0,5% a 10%). La cotización total de 17,42% es mayor que la de Chile, y podría elevarse a 32,71% superando la de Argentina. La cotización del asegurado es al menos 2,7 veces la del empleador (lo cual viola la norma mínima de la OIT que el trabajador no debe pagar más del 50% de la carga total), y los trabajadores autónomos tienen una carga extra de 1,71% para los riesgos de empleo. El Estado no aporta ya al régimen contributivo y puede establecer otras fuentes de ingresos sin tocar los recursos fiscales.

La re-reforma chilena no cambió la cotización, comisión y prima, pero más tarde se transfirió la prima de invalidez-sobrevivencia a los empleadores; en 2020 el total era de 13,76% distribuido así: 11,77% de asegurados para depósito (10%) y comisión neta (1,77%) y 1,99% de empleadores para la prima, el trabajador tenía una carga de 86% del total violando la norma mínima de la OIT de no más del 50% pagado por el trabajador. El proyecto de ley en el congreso en octubre de 2020 impondría una cotización del 6% al empleador<sup>86</sup> que iría a las cuentas individuales (con lo cual el aporte total sería de 19,76%, aun 60% a cargo del trabajador), además las AFP deberían reducir sus comisiones de intermediación, no podrían cobrar comisiones por inversiones en fondos mutuos y su comisión total tendría un tope de 1,25 veces el promedio de referencias internacionales; por último las AFP tendrían que devolver un 20% de las comisiones cobradas por ellas cuando su rentabilidad sea negativa.

La re-reforma salvadoreña incrementó la cotización total en dos puntos porcentuales, de 13% a 15% (el trabajador de 6,25% a 7,25% y el empleador de

---

86. La contribución del empleador sería subsidiada anualmente en 0,5% hasta 2032 en que aquel asumiría el pago total.

7,25% a 7,75%); sin embargo, el depósito en la cuenta individual se redujo de inmediato en dos puntos porcentuales (de 10% a 8%) y después se aumentará gradualmente a 11,1% entre 2020 y 2050; a la creada Cuenta de Garantía Solidaria (CGS) se transfiere 5% que se reduce gradualmente a 2% entre 2020 y 2050 (a la par que aumenta el depósito en la cuenta individual), además cierto grupo de pensionados debe contribuir entre 3% y 10% del monto de su pensión a la CGS. La comisión neta a la AFP más la prima de invalidez tiene un máximo de 2% (antes 2,2%) que se reduce a 1,9% a partir de 2020 y después se mantiene estática. El trabajador debe pagar el 45% del aporte total y el empleador el 55%, de manera que no se viola el máximo de 50% de la OIT que paga el trabajador, aunque está cerca del máximo.

**b. Capital del fondo, su inversión y rentabilidad.** El capital del fondo creció y alcanzó nuevos hitos en tres países, el mayor en Chile, seguido por Argentina y el menor en El Salvador, mientras que disminuyó en Bolivia.

En Argentina, el capital en el fondo público de reparto (FGS) trepó 48% entre 2009 y 2017 de US\$35.792 millones a un récord de US\$67.854 millones, pero descendió a US\$38.052 millones en abril de 2020 similar al nivel de 2009; respecto al PIB alcanzó un cénit de 12,1% y bajó a 8,6% en el mismo período, inferior nivel de 2011, debido a la recesión y la pandemia (la transferencia de fondos del pilar privado fue 11,5% del PIB en 2007). El FGS ha estado invertido mayormente en deuda pública del Estado y de las provincias creciendo de 62,8% a 70% entre 2009 y 2020; los proyectos productivos y de infraestructura (también estatales) mermaron de un récord de 13,9% en 2011 a 3,3% en 2020 (posiblemente por bajos rendimientos); la inversión en acciones decreció de una cúspide de 13,5% en 2016 a 8,7% en 2020; un porcentaje ascendente de 4,9% a 12,7% en el mismo período ha ido a préstamos a beneficiarios, no beneficiarios y provincias (posiblemente con rendimientos reales negativos); no hay inversiones en emisiones extranjeras. No se reporta la rentabilidad real de la inversión y sólo un par de veces la nominal.

En Bolivia, en 2010, 545.608 aportantes activos y US\$5.042 millones fueron trasladados desde el sistema privado al sistema público equivalente a 28,9% del PIB (AIOS, 2011). La re-reforma creó cinco fondos con ingresos que sumados equivalen al “patrimonio del fondo”, lo cual es diferente al “valor de los fondos del SIP (Sistema Integral de Pensiones)” que es el capital acumulado en las cuentas individuales e invertido. El patrimonio creció en 198% entre 2011 y 2019, de US\$6.472 a US\$18.796 millones, mientras que respecto al PIB aumentó de 27,1% al 46,3% en el período. Por el contrario, el valor de los fondos era US\$2.886 millones al 31 de julio de 2020, lo cual comparado con el fondo en 2010 (US\$5.042 millones) resulta en un declive de 42,7% y, respecto al PIB, una merma de 28,9% a 7,4%, para un descenso de 22 puntos porcentuales (APS, 2020, esta es la fuente de las estadísticas oficiales en 2019-20). La distribución de la cartera de inversión en 2019 estaba en “recursos de alta liquidez”, muy concentrada y creciente en depósitos bancarios 56,8% (que pagan intereses reales muy bajos o negativos), seguido de deuda pública 36,7% (posiblemente con intereses reales bajos) y en instrumentos extranjeros 4%. La rentabilidad bruta real anual promedió 7,3% entre 1997 (año de creación del sistema) hasta 2009 (antes de la re-reforma) y 9,7% en 2019, un desempeño promedio entre los sistemas privados entonces; entre 2011 y 2019, dicha rentabilidad real descendió a un promedio anual de 4,6% y era de 6,4% en 2019, para reducciones respectivas de 2,7 y 2,8 puntos porcentuales antes y después de la reforma (mis cálculos basados en APS, 2020), este declive ha sido similar entre los sistemas de capitalización aunque el desempeño de Bolivia en 2019 sólo era inferior en dos países (Cuadro 18).

El capital acumulado en Chile se duplicó, de US\$105.900 millones a US\$215.372 millones entre 2008 y 2019 (de 65% a 81% del PIB),<sup>87</sup> mientras que la tasa de retorno real anual promedio del sistema aumentó 3,8% puntos porcentuales entre el período desde el inicio hasta 1999 y en 2019 (pero bajó 19% en 2007 y 2% en el primer trimestre de 2020—23% en el Fondo A, pero parcialmente

---

87. En 2017 fue de US\$201.512; en 2020 experimentó un declive considerable debido a la crisis económica mundial.

recuperado en agosto Superintendencia de Pensiones, 2020b); la inversión en emisiones extranjeras y deuda de entes financieros se expandió de 58% a 63%.

En El Salvador sólo hay dos años (2018 y 2019) para medir el impacto de la re-reforma: entre 2017 y 2019, el capital acumulado creció en 17% y como porcentaje del PIB en 4,6 puntos; la concentración en deuda del gobierno aumentó en 1,2 puntos porcentuales y el retorno del capital creció en 3,6 puntos.

**c. Sostenibilidad financiera-actuarial de las re-reformas.** Dicha sostenibilidad está en riesgo en Argentina, Bolivia y El Salvador; en ninguno de los tres países se hicieron estudios actuariales previos, aunque en El Salvador se realizó un estudio en el año posterior a la re-reforma y en Bolivia cinco años después.

En Argentina, el gasto de pensiones del sistema público de reparto (SIPA) ascendió de 3,8% a 7,5% del PIB entre 2004 y 2016 y se proyecta suba a 8,7% en 2020. Antes de la re-reforma, el sistema público sufría un importante déficit anual financiado por el Estado, pero fue eliminado por el desplazamiento de US\$25.500 millones desde los fondos privados hacia el FGS, lo cual frenó el desequilibrio a corto plazo. Sin embargo, en el largo plazo, el FGS enfrenta onerosas obligaciones y un déficit potencial por los 3,7 millones de asegurados transferidos del sistema privado, a más de los asegurados que estaban previamente en el sistema público. Este riesgo es agravado por varios factores: envejecimiento de la población, aumento de la esperanza de vida, madurez del sistema de pensiones, persistente informalidad y bajo cumplimiento. En 2020 la tasa de cotización real en el sistema general era 17,5% pero se necesitaba 30,5% (12,9 puntos más) para poder cubrir los egresos del sistema, el déficit era cubierto por el Estado;<sup>88</sup> la tasa de activos por un pasivo en el sistema general (incluyendo los beneficiarios de la moratoria) era de 1,38 por

---

88. Todos los regímenes especiales tenían cotizaciones insuficientes y varios superaban a la del sistema general, por ejemplo, en 24% los diplomáticos, en 30% los policías y en 39% los docentes universitarios; el promedio para todos los sistemas/regímenes era de 13,5%.

uno con tendencia declinante. Los regímenes separados están actuarialmente desequilibrados y demandan importantes recursos fiscales. Al menos hasta 2017 no se había hecho un estudio actuarial para evaluar la sostenibilidad del sistema. No obstante, proyecciones hechas por un experto indican que el déficit previsional (ingresos menos egresos, sin subsidios fiscales) aumentaría de 2% del PIB en 2015 a 3% en 2050. En caso que el sistema público enfrente déficit o riesgo de insostenibilidad a largo plazo, el gobierno debe proponer soluciones: subsidios estatales, incremento en las cotizaciones, recorte de las pensiones o una combinación de dichas medidas. A fines de 2017 una ley, de manera optativa, aumentó la edad de jubilación de 65 a 70 años para los hombres y de 60 a 63 años para las mujeres, además endureció el cálculo de las pensiones (Ley 27.426, 2017).

En Bolivia no hay una serie oficial del balance total de ingresos y egresos del SIP para todo el período; se reportan los ingresos por recaudaciones y rendimiento de la inversión, pero no los gastos.<sup>89</sup> La reducción de la edad de retiro en cinco años aumentó las jubilaciones casi seis veces entre 2009 y 2019 (153.880 en 2019); no se pudo obtener información sobre el total acumulado del número de pensionados por invalidez y sobrevivientes, ni de los jubilados y pensionados del sector militar. La relación de cotizantes activos por un pasivo (incluyendo todos los programas) se fijó en 10 por uno por la ley de re-reforma y calculé que declinó de 3,4 por uno en 2010 a 2,8 por uno en 2013 (Mesa-Lago, 2018a). La nueva serie disponible reporta afiliados en vez de cotizantes (los últimos son aproximadamente la mitad que los primeros) y solo “jubilados” (sin otros pensionados) por lo cual la relación resulta muchísimo mayor y no es comparable (APS, 2020); por el contrario, el último estudio actuarial que utiliza aportantes activos y todas las pensiones estima para 2020 una relación de 7,8 activos por un pasivo (menor a la legal de 10 a uno) que disminuye a uno por uno en 2090. El referido estudio actuarial hizo proyecciones del valor presente de las obligaciones en 2014-2063, a varias

---

89. Solo se logró conseguir el balance del Fondo Solidario y arrojó un saldo positivo en 2015 y 2016 (pero ver después).

tasas de interés, siempre resultando en déficit que oscilan, según tres escenarios: a la tasa menor de interés entre US\$4.718 y US\$55.558 millones y a la tasa mayor de interés entre US\$532 y \$1.032 millones; la tasa de cotización en el año en que el balance financiero se hace negativo (alrededor de 2031) tendría que incrementarse para restaurar el equilibrio entre 126% y 931% (los déficit mayores equivaldrían a entre 11% y 131% del PIB de 2019). El Fondo Solidario arrojará déficit a partir de 2022 (Melinsky, Pellegrini y Asoc, 2015). Esto se debe a la reducción de la edad de retiro y de los años de contribución requeridos, así como al incremento de las pensiones incluyendo las de los militares.

En Chile, la reforma estructural proporcionó los derechos y beneficios más generosos entre las nueve por lo que el gasto de pensiones fue alto, pero han pasado 40 años y mermó de una cima de 5,7% a 3,1% del PIB entre 2000 y 2017 y se proyecta disminuirá a 2,1% en 2030; no desaparecerá hasta 2050, o sea, 70 años; los costos de la transición han sido financiados por superávit fiscales anuales substanciales, un ejemplo no seguido por otros países. El costo de la re-reforma de 2008 fue de solo 0,7% y apuntaló la sostenibilidad financiera con la creación de un fondo de reserva para financiar las nuevas prestaciones, sometido a revisiones actuariales cada tres años (la primera revisión mostró que el sistema cumpliría sus obligaciones por lo menos hasta el año 2030), así como cada cinco años para evaluar los efectos de variables clave sobre las tasas de remplazo y necesidades financieras; un consejo consultivo (CUSP) supervisa la sostenibilidad fiscal de la re-reforma y estudia posibles modificaciones requeridas. La Comisión Presidencial de 2015 aprobó 56 recomendaciones por una mayoría de votos de sus 24 miembros; el ministerio de hacienda estimó que el costo de implementar todas las recomendaciones sería 0,4% del PIB, obviamente bajo para todas las mejoras propuestas. Las recomendaciones intentaban aliviar varios problemas financieros analizados en la sección IV-5 con múltiples medidas, entre ellas: a) desarrollar nuevos instrumentos productivos de inversión nacional, especialmente los que benefician a PYMES; b) asignar una mayor participación de la inversión en activos reales (como fondos de inversión); c) elevar o suprimir el tope en el

ingreso imponible para la cotización a fin de incrementar el ingreso y reducir el efecto regresivo; d) imponer a los empleadores una contribución del 4%; e) incrementar el período antes de la edad legal de jubilación (de 10 a 20 años) para que las inversiones sean movidas de instrumentos de alto riesgo a los de menor riesgo; f) eliminar los multifondos A y E (mayor y menor riesgo) a fin de reducir excesivas opciones a asegurados que carecen de educación financiera; g) reforzar las funciones del consejo técnico de inversión creado por la re-reforma; h) aumentar las actuales sanciones bajas para empleadores que retienen las cotizaciones de sus trabajadores y no las transfieren a las AFP; y j) reforzar la capacidad del ministerio del trabajo y previsión social en todo lo relacionado con el pago de contribuciones, supervisión y entrega de pensiones. El proyecto de ley en debate en el congreso crearía un Consejo Consultivo Previsional que revisaría periódicamente los parámetros del sistema y las tablas de mortalidad con la asistencia de una Unidad Técnica Actuarial que se establecería en la Superintendencia de Pensiones, la Unidad tendría que hacer un estudio actuarial cada tres años para evaluar la sustentabilidad del nuevo sistema en su componente público.

En su segundo mandato, el gobierno de Bachelet nombró a un comité de ministros para estudiar las propuestas de la Comisión Presidencial y decidir cuales someter a los poderes ejecutivo y legislativo (Mesa-Lago y Bertranou, 2016). Debido a conflictos políticos dentro de la coalición de partidos gobernantes, el ministro de hacienda que había respaldado a la Comisión y el proceso de reforma, fue substituido por otro más conservador que no tenía interés alguno en impulsar las propuestas, por lo cual se produjo un vacío y se paralizó el proceso por un año. Esto provocó demostraciones de alrededor de un millón de personas en las ciudades de Chile en 2016 que rechazaban a las AFP y reclamaban una reforma. En enero de 2018, a punto de concluir su segundo mandato, la presidenta Bachelet intentó pasar una ley en el Congreso que incorporaba varias de las recomendaciones de la Comisión, incluyendo un aumento de la cotización del empleador al 5% y estableciendo un nuevo fondo de ahorro colectivo solidario, pero la división en sus filas derrotó el proyecto (“Gobierno

no alcanza los votos...”, 2018).<sup>90</sup> El proyecto de reforma previsional del actual presidente aún no había sido aprobado por el congreso en septiembre de 2020. El ministerio de hacienda estimó su costo (incluyendo el aumento de las nuevas prestaciones solidarias en 2019) en 1% de PIB para 2032 (US\$3.700 millones anuales) debido a la creación de nuevas prestaciones y entidades públicas (Ministerio de Hacienda, 2020).

La re-reforma salvadoreña dispuso la creación o modificación de tres entidades: a) entre dos y cuatro multifondos (crecimiento, moderado, conservador y renta fija), los dos últimos obligatorios han sido creados; b) un Comité de Riesgo encargado de fijar los límites máximos de inversión y los límites mínimos para cada instrumento de inversión; y c) un Comité Actuarial que es una nueva entidad que debe reunirse anualmente para verificar y proyectar la sostenibilidad financiera del sistema, incluyendo información de expectativas de vida a revisar cada cinco años para determinar la edad de jubilación, examinar cada tres años la suficiencia de la CGS y evaluar todas las iniciativas de reforma legal del sistema privado; dicho comité debe tener por lo menos un actuario (hasta fines de septiembre de 2020 no se había establecido e integrado dicho comité). Las reservas del sistema público cerrado (SPP) se agotaron en 2000-2002 así como las del régimen de las fuerzas armadas (IPSFSA); el déficit acumulado en el balance de ingresos y egresos fue de US\$263 millones en 2000-2018; las transferencias fiscales cubrían 95% del déficit de SPP y 45% del déficit del IPSFA en 2018. No se hizo un estudio actuarial previo a la re-reforma, pero sí en el año posterior de 2018 por una compañía privada la cual calculó pasivos actuariales netos en el SPP de US\$5.301 millones (20,3% del PIB de 2018) y un total de compromisos netos por aportes fiscales de US\$17.136 millones (65,8% del PIB de 2018), los compromisos del Estado crecen sostenidamente debido a la introducción de nuevos beneficios (BET, BEP y BL) y la Cuenta de Garantía Solidaria (CGS), el balance de la última arroja un déficit creciente a partir de 2027 así que es insostenible (Melinsky, 2018). Lo anterior demuestra las fallas del diseño de la reforma estructural de 1996, agravadas por

---

90. Para un análisis comparativo de las condiciones políticas que facilitaron la primera reforma de Bachelet y frustraron la segunda ver Borzutzky, 2019.

políticas estatales posteriores que, para reducir el déficit fiscal, financiaron el costo de la transición con transferencias del fondo del sistema privado (SAP) a costa de reducir el monto de las pensiones,<sup>91</sup> así como la ineficacia de la re-reforma de 2017 para restaurar la sostenibilidad del sistema (Mesa-Lago y Rivera, 2020).

## 7. Aumento del rol del Estado y declive de las AFP

Todas las re-reformas aumentaron el papel del gobierno ya sea con la transferencia del sistema privado al sistema público y/o la creación/ampliación de prestaciones financiadas por el Estado unidas a nuevas entidades gestoras públicas. Argentina creó una Comisión Bicameral en el Congreso que supervisa los fondos del sistema público y su evolución, recibe informes anuales de ANSES y puede dar recomendaciones, pero no vinculantes; un consejo asesor del fondo público (también sin poder vinculante) y otros organismos públicos ejercen supervisión externa, por lo que no hay una superintendencia autónoma unificada como en Chile; los órganos de supervisión son débiles y ANSES juega un papel predominante. La Gestora Pública en Bolivia es autónoma, aunque bajo la tuición de una entidad gubernativa así que su autonomía real no es clara; el problema más serio que enfrentó fue la integración de los datos de las dos AFP, ya administra y paga la pensión universal no contributiva y otras prestaciones. Las re-reformas aumentaron significativamente los poderes del Ejecutivo sobre el sistema de pensiones. Bolivia y Chile cerraron la previa Superintendencia autónoma que vigilaba el sistema/pilar privado y la remplazaron con un nuevo organismo estatal de unidad, naturaleza

---

91. Esto contradice la afirmación de FIAP (2020b: 5, 6) que “la propiedad colectiva de los fondos [reparto] expone los recursos previsionales al peligro de que sean destinados a propósitos ajenos a los objetivos del sistema de pensiones”, además, enfrentan el riesgo “que las estructuras de los portafolios sean influenciadas por presiones políticas, destinando recursos a inversiones subóptimas derechamente [sic] perjudiciales para la obtención de adecuada rentabilidad”. No solo en el sistema privado salvadoreño sucedió esto, sino también en el pilar de capitalización del sistema mixto argentino a fines de los años 90, antes de la re-reforma, cuando la superintendencia de las AFP puso presión a estas para que cambiaran instrumentos tranzados en dólares a pesos y después ocurrió la devaluación y el fondo se contrajo drásticamente.

e independencia diversas. La nueva Superintendencia de Pensiones de Chile, sigue siendo autónoma y unificó su control sobre todo el sistema de pensiones excepto las fuerzas armadas y la policía; además, el Estado financia la PBS y el APS, mejora la solidaridad social y la equidad de género, promueve la competencia y garantiza la solidez financiera. En El Salvador, el rol del Estado como financiador de prestaciones se contrajo, traspasando a trabajadores, empleadores y pensionados la carga financiera de las antiguas prestaciones de BD y las agregadas por la re-reforma (BET, BEP y BL).

Es importante en el caso chileno, pionero y modelo para el resto de la región ahondar en el rol estatal. En los doce años transcurridos entre 2008 y 2020, se aprecia un movimiento gradual, pero constante, de restringir a las AFP y aumentar el papel del Estado. En ese sentido, el proyecto de ley en el congreso presentado por un gobierno conservador, tiene características de una segunda re-reforma puesto que, aunque sigue manteniendo la esencia del sistema privado, modifica aspectos clave del mismo: expande la solidaridad social con el aumento de las pensiones no contributivas y de las contributivas especialmente bajas lo cual también mejoraría la suficiencia (estas prestaciones serían gestionadas por una entidad pública independiente el Consejo Asesor del Seguro Previsional); disminuye la inequidad de género del sistema mejorando las pensiones de las mujeres; refuerza la competencia con la entrada de asociaciones no lucrativas y cooperativas; da una representación, aunque minoritaria, a los afiliados en las directivas de las AFP y expande las funciones de la CUSP; crea un Comité Actuarial para monitorear el sistema y las nuevas prestaciones; obliga a las AFP a devolver parte de las comisiones a los asegurados cuando la rentabilidad es negativa (ligera y reduciendo el riesgo antes exclusivo del asegurado); incrementa en seis puntos la contribución del empleador para mejorar las pensiones bajas en las cuentas individuales y el fisco aporta 1,12% para el pilar solidario—esto también mejora la solidaridad, aunque todavía el trabajador contribuiría con 60% de la contribución-comisiones totales de 19,76%, violando la norma de la OIT de no más del 50%. La pregunta pendiente es si esta segunda re-reforma, en caso de que ser aprobada, lograría evitar la terminación del sistema privado como solicita

un sector importante de la ciudadanía (Neira, 2020; “Senadores y No+AFP...”, 2020). Una encuesta tomada en mayo de 2019 preguntando a los chilenos de 18 y más años cuales eran los tres problemas principales a los que el gobierno debería dedicar su mayor esfuerzo, 46% señaló a las pensiones como el principal; en diciembre de 2019 el porcentaje había aumentado a 64% (CEP, 2019).

## **B. PROPUESTAS DE RE-REFORMAS EN COLOMBIA Y PERÚ**

Los modelos paralelos de Colombia y Perú son únicos en el mundo y, como ya se mencionó, el resultado de arreglos políticos para poder aprobar la reforma estructural. El sistema público de reparto (BD) se mantuvo y se agregó un sistema privado de capitalización individual (CD) y ambos compiten entre sí. En ambos países, los entrantes en el mercado de trabajo pueden escoger entre los dos sistemas; en Colombia pueden cambiarse cada cinco años con el último traslado hasta 10 años antes de alcanzar la edad de pensión, mientras que en Perú pueden cambiarse del sistema público al privado pero no regresar. En un principio, la gran mayoría de los asegurados estaba en el sistema público porque ofrecía condiciones de acceso y prestaciones más generosas que las del sistema privado (incluyendo TR garantizadas mayores que las del privado), pero modificaciones legales encaminadas a alguna uniformización (como una cotización de 13% en Perú), condiciones de acceso más generosas en el sistema privado,<sup>92</sup> más la publicidad, las restricciones a los cambios y el desequilibrio del sistema público, resultaron en un aumento gradual de los asegurados en el sistema privado que afilia a 71% del total en Colombia y a 66% en Perú (Cuadro 1).

---

92. En Colombia los años de aportes en el sistema privado son 22 y en el público aumentan a 25; Colpensiones (administrador del sistema público) no puede hacer publicidad y tiene doble supervisión, mientras que las AFP gastan sumas considerables en publicidad, solo tienen una supervisora y gozan de mayor flexibilidad.

## 1. Colombia

El sistema paralelo de Colombia se compone del sistema público (Régimen de Prima Media: RPM, administrado por el ente público Colpensiones) y el sistema privado (Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad:<sup>93</sup> RAIS gestionado por las AFP). Su situación es algo mejor que la del sistema peruano pero adolece también de serios problemas, varios de ellos similares (los dos sistemas compitiendo entre sí, sin coordinación alguna), pero otros distintos, en particular, un costo fiscal mayor del sistema de reparto y de la deuda por sus obligaciones futuras, mientras que el sistema de capitalización individual tiene sus propias fallas (además de este estudio, otras fuentes son Bosch, Melguizo y Pagés, 2013; Bosch et al., 2015; SURA, 2015; Lora, 2018; Villar y Forero, 2018; Lora y Mejía, 2020). En adición de los dos sistemas generales, hay regímenes separados para congresistas, militares y maestros, con prestaciones más generosas y subsidios fiscales substanciales.

La cobertura por los dos sistemas contributivos es 35% de la PEA, mejor que la del Perú, pero la cuarta inferior entre los nueve sistemas privados y hay ocho países en la región con cobertura superior (incluyendo la R. Dominicana); la cobertura de la población adulta mayor por pensiones contributivas más no contributivas es 54%, igualmente la cuarta inferior entre los nueve sistemas privados y hay nueve países con cobertura superior en la región (incluyendo Bolivia y Paraguay). El sector informal es 35% de la fuerza laboral y, aunque hay cobertura legal obligatoria para los trabajadores autónomos, solo 13% está cubierto. La cobertura contributiva de la mujer sobre la PEA es de 34% y la de las adultas mayores por pensiones contributivas y no contributivas es 50,6%.

Hay fuertes inequidades en el sistema: en RPM, el 80% de los subsidios fiscales lo recibe el 20% de la población de mayor ingreso y parte de los afiliados

---

93 El término “solidaridad” se adiciona porque se promete subsidiar las pensiones de los trabajadores que cotizan los 22 años requeridos en el RPM y no reciben una pensión igual al salario mínimo, pero se ha otorgado un número reducido de pensiones con dicho subsidio (Lora, 2018).

(la mayoría de bajos ingresos) subsidian a los pensionados de mayor ingreso, mientras que en el RAIS los que no logran cumplir los requisitos para recibir una pensión, subsidian a los pensionados que reciben una pensión de un salario mínimo; el 1% de los más ricos toma en pensiones tanto como la mitad más pobre de la población. El RAIS tiene un impacto redistributivo intergeneracional dañino para la actual generación de asegurados y un efecto intrageneracional regresivo, aunque menor que en el RPM y en los regímenes especiales.

La TR en el sistema público es 73% mientras que la TR en el sistema privado es 44%, inferior al mínimo establecido por la OIT; el acceso a la pensión mínima garantizada en el RAIS (a través de un Fondo de Garantía de la Pensión Mínima: FGPM) no se otorga cuando el asegurado tiene otros ingresos. El monto de la pensión no contributiva (Colombia Mayor) es inferior al valor de la canasta básica para cubrir requisitos nutricionales mínimos correspondiente a la línea de indigencia y dicho monto se ha reducido substancialmente en años recientes, el per cápita diario en dólares internacionales es el inferior en América Latina y El Caribe después de Honduras. Las compañías de seguros no ofrecen rentas vitalicias y los retiros programados de las AFP no protegen contra el riesgo de longevidad.

La competencia en RAIS es muy pobre: Colombia tiene cuatro administradoras mientras que países con una PEA mucho menor tienen igual o mayor número (4 en Uruguay, 6 en Costa Rica y Panamá, y 7 en la R. Dominicana); la concentración de asegurados en las dos mayores AFP es de 80,5%, la mayor después de El Salvador que solo tiene dos aseguradoras; los traslados anuales son 0,8% de los afiliados, y las comisiones cobradas por las administradoras y primas por seguro de invalidez y sobrevivientes son de las más altas entre los nueve sistemas privados.

Solo el 36% de los afiliados contribuye al RAIS exhibiendo una tendencia declinante; el fondo acumulado es el tercero mayor entre los nueve sistemas privados, pero 36% está invertido en instrumentos extranjeros y 34% en deuda pública con una concentración de 70%, entre las cuatro más altas;

la rentabilidad real neta desde la creación del sistema hasta 2017 promedió 2,5% anual. El BID estima que el déficit del sistema público era 3,8% del PIB en 2013 (las reservas del RPM se agotaron en 2003) pero, debido al declive de los afiliados a este sistema en 2050—sólo 10% del total de jubilados será del RPM—bajaré a 2,1% en 2025 y 1,7% en 2075, mientras que un reconocido experto colombiano calcula el déficit en 1% del PIB en 2017 porque considera que la mayoría del déficit del 3,8% es generado por los regímenes especiales; el BID también proyecta que la deuda pensional en 2013-2075 tomará 129% del PIB (Bosch et al., 2015; Lora 2018). El gasto de pensiones públicas respecto al PIB creció de 1,4% al 4,5% entre 2000 y 2017, y el crecimiento promedio anual de dichas pensiones sobrepasó en 5,2% el referido crecimiento del PIB, por ello la CEPAL ordena a Colombia como el cuarto país con mayor presión sobre el sostenimiento entre los siete sistemas privados más Argentina (Arenas, 2020).

La primera propuesta de reforma la hizo el Ministerio del Trabajo en 2013. Una propuesta del BID en 2015 recomienda una integración de los dos sistemas sugiriendo cuatro pilares (Bosch et al., 2015). El primer pilar es la actual pensión no contributiva que se expande para convertirse en el pilar básico; se deja a decisión si debe ser focalizado en la pobreza o universal, de acuerdo con consideraciones fiscales y de eficiencia. El segundo pilar es el actual sistema de reparto que debe ser reformado substancialmente (aumentar las edades de jubilación que son muy bajas, ajustar la fórmula de TR), y pagaría una pensión básica de un salario mínimo. El tercer pilar deriva del actual sistema privado (RAIS) con substanciales modificaciones: separar la comisión de administración de la AFP y la prima (actualmente unidas) y fijar topes a ambas; licitar nuevos afiliados para asignarlos a la AFP que ofrezca la menor comisión, así como el seguro de invalidez y sobrevivencia a nivel nacional para reducir los costos de ambos; hacer obligatorio el acceso a la pensión mínima que otorga el RAIS aún si se tienen otros ingresos; modificar o eliminar el retiro programado y promover y facilitar las rentas vitalicias. El cuarto pilar es voluntario de ahorro adicional. Además, el BID recomienda: eliminar las actuales inequidades en los dos sistemas (no menciona las de los costosos regímenes separados) para

hacer el sistema más equitativo; realizar estudios actuariales independientes que calculen el costo fiscal presente y futuro, y que se hagan públicos, a fin de garantizar la sostenibilidad del sistema integrado; reforzar la Superintendencia Financiera y extender su ámbito a todas las pensiones y considerar si crear una entidad especializada separada e independiente.

Con vistas a las elecciones presidenciales en 2018, se presentaron una serie de propuestas de reforma previsional; es imposible resumirlas todas, pero escojo las más representativas de posiciones diversas.<sup>94</sup>

La propuesta de FEDESARROLLO propone cuatro pilares integrados, con varias innovaciones importantes (Villar y Forero, 2018). Un pilar cero (similar al pilar asistencial 1 en otras propuestas), extiende la pensión no contributiva (Colombia Mayor) a todos los mayores de 65 años en estado de pobreza extrema y aumenta en 50% su financiamiento fiscal a fin de que se eleve sobre la línea de indigencia; sigue administrado por Colombia Mayor y financiado por el presupuesto estatal. El pilar 1 de reparto para trabajadores formales que ganan al menos un salario mínimo y deben cotizar a Colpensiones, ofrece una pensión con un tope de un salario mínimo y su administración se hace por Colpensiones; este pilar debe ser sometido a una reforma paramétrica: aumentar gradualmente (en quinquenios) la edad actual de 62/55 a 65 para ambos sexos a todos los asegurados que le falten más de 10 años para jubilarse; como el aumento de la esperanza de vida de la mujer es siete años mayor a la del hombre esto se compensa con condonación de semanas de cotización por cada hijo nacido vivo; y unifica los años de aportes requeridos en 22 años, tres menos que en el sistema público. El pilar 2 es el actual de capitalización individual, al que contribuyen todos los que ganen más de un salario mínimo, por el excedente sobre el mismo, administrado por las AFP, pero con varios cambios: separar la comisión de la AFP de la prima; imponer la comisión de la administradora sobre la rentabilidad; eliminar la rentabilidad mínima anual, y hacer subastas para seleccionar la aseguradora que cubre los riesgos de invalidez

---

94. Para una útil compilación de análisis y propuestas ver "La reforma pensional...", 2018.

y sobrevivientes (estos cambios son menos substanciales que los que se proponen actualmente en Chile y Perú). En la cotización para los pilares 1 y 2, el 1,5% destinado al FGPM se traspasa al depósito en la cuenta individual (porque se elimina el FGPM), se agrega un 2% también para el depósito de forma que el total a descontar sube de 16% a 18% y el depósito de 11,5% a 15%; estas medidas permitirían duplicar las actuales TR. Todos los asegurados que ganen más de un salario mínimo deben estar en ambos pilares y al tiempo de retiro cobran una pensión básica por el pilar 1 y una renta vitalicia por el pilar 2; a los que tengan ahorros en el pilar 2, se les reduce proporcionalmente la pensión en el pilar 1 hasta desaparecer; así que no habría una pensión menor a un salario mínimo y su monto crecerá con los ahorros en la cuenta individual, por ello las contribuciones a ambos pilares tendrán una relación con el nivel de la pensión. El pilar 3 es el más innovador; el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) es virtualmente único en la región: es un régimen semi-contributivo de ahorro voluntario especialmente por el sector informal estimulado por un subsidio (*matching*) del Estado; este programa es muy flexible respecto al monto de los aportes y beneficios, por lo que ayudaría a proporcionar una pensión modesta a la fuerza de trabajo informal no cubierta por el sistema contributivo; la propuesta recomienda: aumentar el actual subsidio estatal de 20% al 50% de lo contribuido; introducir el monotributo como en Argentina y Uruguay, y limitar el saldo para su conversión en una renta vitalicia al tiempo del retiro.

A continuación, se resumen dos propuestas que coinciden en el cierre del sistema público, pero con la esencial diferencia que uno hace el sistema de capitalización privado el fundamental o casi único, el cual adiciona como apéndice un reducido elemento público, mientras que el otro elimina la obligación de afiliarse y cotizar a las AFP y la hace voluntaria.

El presidente de la Asociación de AFP de Colombia (ASOFONDOS) Santiago Montenegro (2018), argumenta que las AFP colombianas son superiores a las

chilenas porque otorgan una pensión mínima que no existe en Chile,<sup>95</sup> y que la TR no es 30% como se afirma sino un promedio de 80% (no aporta pruebas sobre esto). Afirma que “el nuevo régimen previsional debe ser de capitalización” y su propuesta de re-reforma tiene tres pilares: un pilar no contributivo, el pilar fundamental de capitalización (el cual incluye un esquema subsidiado de pensión de salario mínimo como “parte del régimen de capitalización”), y un pilar semi-contributivo (BEPS). El programa Colombia Mayor debe ser perfeccionado para cubrir a los que están por debajo de la línea de pobreza, no está claro si esto significa expandir la cobertura sobre la actual línea de indigencia o pobreza extrema. Los BEPS no se articulan con el sistema, pero aconseja que aquellos afiliados que no cumplan los requisitos para ganar una pensión contributiva, reciban la devolución del saldo acumulado. El RPM se cierra para nuevos afiliados pero se provee una pensión subsidiada de salario mínimo a trabajadores que no cuenten con un capital suficiente para financiarla, si alcanzan la edad de retiro y han cotizado por 22 años (no 25 años como ahora); dicho esquema, como parte del sistema de capitalización, se financiará con subsidios provenientes de las cotizaciones aportadas por los asegurados; “no es deseable que este esquema de reparto adquiriera la forma de un pilar de reparto tradicional, pues atentaría contra el ahorro nacional...” (p. 16). Los asegurados próximos a jubilarse y aquellos a quienes le falten 10 años para jubilarse, pueden mantenerse en el RPM cerrado y recibir una rentabilidad “nacional” fijada por el regulador. No recomienda reformas para mejorar el pilar de capitalización, como se está haciendo en varios países, así como en las propuestas anteriores en Colombia, y se ha resumido en este estudio, salvo que las AFP puedan ser privadas o públicas: Colpensiones podría así convertirse en una AFP pública sometida a las mismas reglas que las privadas (como en Uruguay). Aunque el autor calcula que el déficit del RPM le cuesta al gobierno 14% del PIB (frente al cálculo de alrededor de 3,8%) y un tercio de

---

95. Montenegro omite que en 2008, Chile reemplazó la pensión mínima garantizada por el Estado por un sistema mejor que comprende la pensión básica solidaria (PBS) y el aporte previsional solidario (APS) a los cuales se accede sin el requisito de 20 años de aportes; hasta 2023 los asegurados pueden escoger entre la pensión mínima o el nuevo sistema de pensiones solidarios, muy pocos han escogido la primera.

los ingresos por impuestos, no profundiza sobre el costo de la transición, solo afirma que “las mayores erogaciones que estos cambios generen en el presupuesto nacional se podrán financiar con los ahorros que se hacen al eliminar los subsidios a los de mayor ingreso en el RPM” (p. 16-17) y, además, podrán expandir la cobertura del 35% actual a un 65% en 2050 (no se documentan estas predicciones). La baja cobertura del sistema actual la atribuye a la informalidad, no recomienda medida específica para expandirla, salvo la formalización de la fuerza de trabajo.

Uno de los fundadores del sistema privado colombiano el economista Eduardo Lora (2018: 29) reconoce que cuando hicieron la decisión hace 25 años “estábamos más preocupados por la estabilidad fiscal y el crecimiento económico que por la distribución del ingreso y la asignación social de los riesgos y fuimos muy ingenuos sobre la capacidad y neutralidad regulatoria del Estado”. Ahora con un colega (Lora y Mejía, 2018) proponen un nuevo sistema de tres pilares: el primero una pensión básica de BD focalizada en la pobreza, el segundo pilar no obligatorio de planes negociados con empresas con contribuciones del trabajador y el empleador, y el tercero voluntario e individual de capitalización. La pensión básica se otorga a los que tengan más de 65 años por un monto igual a la línea de pobreza ajustada periódicamente y es financiado por impuestos generales. Se eliminan todas las contribuciones obligatorias de trabajadores y empleadores a RPM y al RAIS, así como al régimen especial de funcionarios públicos; se exceptúan los militares y la policía, pero dicho régimen “también debe ser reformado”. Igualmente se eliminan todos los subsidios estatales incluso a los regímenes especiales. Se diseña un período de transición en que gradualmente desaparece el RPM con diferencias entre tramos de edad de los actuales asegurados: el grupo mayor y próximo al retiro permanece en el sistema con las condiciones actuales; el grupo de edad intermedio tiene un año para optar entre quedarse en el sistema—con condiciones reformadas—o recibir una indemnización; y al grupo asegurado más joven se les devuelve 4 puntos porcentuales que engrosan su salario y a las empresas 10 puntos, quedando 2 puntos para cubrir riesgos laborales. El Estado no garantiza una pensión de un salario mínimo a los que

hayan tenido una vida laboral estable en el sector formal, “este segmento afortunado de la población puede asumir esa responsabilidad de forma libre sin el apoyo del Estado” (p. 3). Las AFP pueden tener afiliados voluntarios que decidan cuanto contribuir y no hay garantía de rendimiento mínimo. Se crea una autoridad técnica, políticamente independiente que rendirá cuentas al Congreso. La propuesta proyecta el impacto fiscal entre 2020 y 2100: el neto de todos los efectos y el déficit crece y alcanza la cima de 2,6% en 2031 y después declina y se convierte en positivo: 2% del PIB a fines de siglo. Esta propuesta tiene aspectos positivos como la eliminación de subsidios a los regímenes especiales, la extensión de la pensión básica a los pobres y la terminación de la obligatoriedad de la contribución a las AFP (dejándolas voluntarias pero se ha visto que el ahorro voluntario es muy poco efectivo en la región salvo en Brasil), pero erradica la seguridad social especialmente para el sector de ingreso medio de la sociedad que solo queda a la merced de la negociación con los empleadores (si lo tiene) y su capacidad de ahorro que tendría que mejorar substancialmente.

El presidente electo Iván Duque Márquez tomó el poder en agosto de 2018; en vista al gran debate que precedió a su elección, se esperaba que él llevaría a cabo la re-reforma de pensiones; de hecho, al inicio anunció que en pocas semanas la propondría dando unos lineamientos muy generales que había prometido en la campaña electoral: seguirá Colpensiones pero no necesariamente el RPM, se respetarán los derechos adquiridos, no se cambiarán las edades de jubilación ni tampoco se aumentarán las contribuciones, y los subsidios fiscales otorgados a las pensiones más altas se focalizarán en las pensiones más bajas, una declaración ambigua en que evitó tomar partido. A comienzos de 2019 el ministro de hacienda anunció que la reforma se presentaría en el segundo semestre el año y que estaba siendo elaborada por un equipo del gobierno altamente calificado, avanzó que no afectaría a los asegurados próximos a jubilarse y que ampliaría la cobertura y reduciría la inequidad. Seguidamente el ministro de trabajo dijo que el proyecto no se presentaría hasta marzo de 2020 y ratificó que no se incrementarían las

edades de jubilación;<sup>96</sup> en marzo el ministro afirmó que no había un proyecto en estudio y agregó que el RPM no se acabará sino saldrá fortalecido. Con motivo de la emergencia económica por la pandemia, se tomaron dos medidas: reducir o aplazar el pago de las contribuciones y pasar afiliados de las AFP al RPM, pero ambas fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema así que todo volvió al punto cero. Han pasado más de dos años desde que el presidente asumió el cargo y no ha presentado un proyecto de re-reforma aparentemente por temor a la oposición en el Congreso, por lo que se perderá una buena oportunidad para acometer los serios problemas del sistema, los cuales continuarán agravándose.

## 2. Perú

Este estudio y otros (CPS, 2017; Altamirano et al., 2019; Freunderberg y Toscani, 2019; OECD, 2019b) han probado que el sistema peruano de pensiones afronta profundos problemas que demandan una solución adecuada y urgente: la cobertura contributiva de la PEA (21%) es la inferior entre los nueve sistemas privados; las pensiones contributivas y no contributivas cubren a menos del 50% de la población adulta mayor (aproximadamente mitad y mitad), solo la R. Dominicana y El Salvador tienen una cobertura menor; el sector informal abarca 70% de la fuerza de trabajo, una proporción entre las tres primeras en la región y no tiene protección (solo 0,3% de los trabajadores autónomos están cubiertos); el sistema es muy fragmentado y carece de la más mínima integración: hay dos entidades de pensiones contributivas sin coordinación (pública SNP y privada SPP) y la pensión no contributiva no tiene articulación con ellas, además existe una decena de regímenes separados de reparto que son costosos y sufren desequilibrios financieros-actuariales; tanto la cobertura femenina

---

96. Por décadas se ha discutido el incremento de las edades de retiro de 62 años para los hombres y 57 para las mujeres, que son muy bajas a nivel regional, pero ha enfrentado fuerte oposición. En 2017, la OCDE recomendó elevarla a 65 años para ambos sexos; el mismo año, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras propuso elevar gradualmente las edades a 67 y 62 respectivamente entre 2029 y 2034. Ya se ha visto que FEDESARROLLO también propuso unificar la edad en 65 años. En 2018 La Comisión del Gasto y la Inversión Pública aconsejó aumentar gradualmente la edad en un período de cinco años.

contributiva de la PEA como la de las adultas mayores son las inferiores entre los nueve sistemas privados y entre las más bajas en América Latina como lo es la densidad de contribución promedio; la TR promedio en el sistema privado es 39%, inferior al mínimo de 45% establecido por la OIT pero en el sistema público es 47%; la pensión no contributiva es de bajo monto, solo la reciben los que viven en extrema pobreza y no ha sido ajustada al costo de vida por lo que se ha devaluado; el 60% de los asegurados no tendrá derecho a una pensión por no cumplir con los 20 años de aportes; no hay competencia efectiva entre las cuatro AFP que operan en un mercado oligopólico, el descuento por comisión y prima es 29% del depósito en la cuenta individual, entre los más altos en los sistemas privados, y la utilidad de las AFP es 17% del patrimonio neto; sólo 42% de los afiliados al sistema privado cotiza al sistema; el 45% de la inversión del fondo está en instrumentos extranjeros, la rentabilidad real promedio declinó entre 1994 y 2018 y existe una desalineación de intereses entre la gestión de la cartera y las preferencias a largo plazo de los asegurados; el ciudadano y los asegurados desconocen el sistema en vigor y carecen de asesoramiento para tomar decisiones cruciales; los instrumentos disponibles para asegurar el retiro son complejos y costosos; se puede sacar el 95,5% de la cuenta individual, así como 25% y otras extracciones que están desfondando el sistema privado; el sistema público (ONP) enfrenta un bajo desequilibrio financiero-actuarial porque este se redujo con reformas paramétricas; el costo fiscal era de solo 0,2% del PIB en 2017 y se proyecta entre 0,1% y 2% del PIB para 2050.<sup>97</sup> El gasto público de pensiones decreció del 4,7% al 1,6% del PIB entre 2003 y 2017, y su crecimiento promedio anual fue 4,6 puntos menor que el referido crecimiento del PIB; por todo ello la CEPAL ordena al Perú como el país con la menor presión financiera sobre el sostenimiento entre los ocho que investigó.

A continuación, resumimos cuatro propuestas de re-reforma recientemente presentadas, todas apoyan la transformación del actual modelo paralelo peruano en un modelo mixto, aunque con importantes diferencias entre ellas.

---

97. Cálculos de Freuderberg y Toscani, 2019; Altamirano et al, 2019 estiman que es de 1,2% del PIB y lo proyectan a 3,1% en 2075.

A fines de 2017, una Comisión de Protección Social nombrada por el presidente Pedro Pablo Kuczynski y asesorada por el BM, el BID y OECD, preparó un proyecto de reforma del sistema, sin diálogo social ni estudio actuarial previo, con tres pilares integrados en un sistema único y una extensión del rol del Estado (CPS, 2017): Cierre del sistema público de reparto (SNP) para nuevos afiliados, con opción a los actuales para permanecer en el mismo o cambiarse al nuevo con un bono de reconocimiento, dicho sistema (así como la actual pensión no contributiva) se substituye por un primer pilar no contributivo, público y de reparto, que paga una pensión básica focalizada en los pobres y grupos de menor ingreso, este pilar es gestionado por la actual ONP. Un segundo pilar de capitalización individual obligatorio para todos los entrantes en la fuerza laboral (formales e informales, dependientes e independientes) que tienen una cuenta individual manteniendo la actual contribución, los actuales asegurados en las AFP conservan sus ahorros pero son traspasados a los nuevos administradores. Se conceden subsidios fiscales a los peruanos jóvenes de bajos ingresos y aportes complementarios a los ahorros de trabajadores con bajo ingreso, como incentivo a su afiliación y ahorro, los subsidios disminuyen de acuerdo con el ingreso de los asegurados, el primer pilar y los subsidios son financiados por una adición al IVA. Creación de una entidad centralizada independiente (pública o privada) con altos niveles de eficiencia, profesionalidad y transparencia que genera economías de escala, la cual se encarga de recaudar las cotizaciones, administrar las cuentas individuales, pagar prestaciones, educar y asesorar a los asegurados, cobrando 0,07% del saldo de las cuentas para gastos administrativos. Reemplazo de las AFP por hasta cinco Gestores de Carteras de Inversión (GCI), solo dedicadas a la inversión de los fondos, los GCI son seleccionados por licitación internacional y desarrollan diversas estrategias de inversión con menor o mayor riesgo;<sup>98</sup> los GCI cobran una comisión de 0,6% sobre el saldo en las cuentas individuales. Establecimiento de un Comité de Notables conformado por expertos nacionales e internacionales de

---

98. Las carteras de inversión de referencia al ciclo de vida eliminarían el riesgo que sufren los trabajadores, porque se ajustarían según la edad del asegurado. La entidad centralizada ofrecería opciones de portafolios de fecha objetivo (*target date funds*) mientras que las GCI gestionarían fondos madres (*feeder funds*) especializados en la clase de activos de la cartera de ciclo de vida.

reconocido prestigio seleccionados por el Ministerio de Economía y Finanzas que regulan y supervisan las inversiones. Desarrollo de un mercado de rentas vitalicias y retiros programados, simples y baratos. Derogación de la ley que permite extraer 95,5% del saldo al tiempo de retiro y restricción a la extracción de 25% del saldo para la compra de una primera vivienda. Este proyecto quedó en el limbo en marzo de 2018 cuando el presidente fue acusado de soborno y corrupción y renunció.

En 2019, la OECD (2019b) presentó una propuesta de re-reforma; la influencia del proyecto de 2017 se refleja en aspectos similares a ella, pero tiene otros diversos. En vez de cerrar el sistema de reparto, lo mantiene y convierte en el primer pilar (público) complementando al pilar de capitalización, todos los asegurados deben contribuir obligatoriamente a ambos pilares y al tiempo del retiro recibir pensiones de los dos; los entrantes al mercado laboral han de afiliarse al sistema mixto a fin de reducir el período de transición. En el pilar público, la fórmula de cálculo de la pensión se ajusta para que el nivel de la prestación esté asociada a las contribuciones y asegurar su sostenibilidad financiera, además estipula adaptar las tablas de mortalidad y las pensiones a factores demográficos y macroeconómicos; el número mínimo de años de contribución al pilar público se reduce para aumentar la accesibilidad a las pensiones,<sup>99</sup> y se establece—como en el proyecto anterior—una pensión mínima pero esta se incrementa con los años de contribución y se coordina con la pensión no contributiva; otro elemento nuevo es que iguala los años de edad entre géneros en la jubilación anticipada (la mujer puede hacerlo cinco años antes). El actual sistema privado se convierte en el segundo pilar de capitalización pero con varias innovaciones respecto al proyecto de 2017: las comisiones no se determinan en la ley sino que se basan en la rentabilidad, de forma que las administradoras más eficaces reciban mayores comisiones y viceversa, iguala las comisiones en el segundo pilar con las voluntarias en

---

99. Reducir de 20 a 15 años de contribuciones permitiría a más asegurados recibir una pensión y costaría solo 0,05% del PIB, mientras que imponer la contribución a los salarios en el 13ro y 14to mes aumentaría la TR en 3% (Freunderberg y Toscani, 2019).

un tercer pilar, dispone mejorar y normalizar la divulgación de los indicadores de las administradoras para hacerlos más transparentes y asequibles y generar presión competitiva entre aquellas, elimina la garantía de la rentabilidad mínima y cambia el modelo de inversión hacia uno de ciclo de vida reduciendo gradualmente el riesgo de acuerdo con la edad del asegurado. Esto último es similar al proyecto de 2017, aunque a diferencia de este, aumenta de forma gradual la contribución al pilar de ahorro obligatorio, pero de forma similar otorga subsidios fiscales complementarios (*matching*) a las contribuciones de trabajadores de bajo ingreso a fin de reducir los costos que la formalización conlleva. También crea una entidad centralizada para recaudar las cotizaciones y obtener la información de ambos pilares pero hace a esta independiente, no subordinada al Ministerio de Hacienda. De forma parecida, estipula simplificar y normalizar las opciones de retiro que son muy complejas y generan confusión, y elimina la extracción del 95,5% del fondo pero, en su defecto, hace útiles recomendaciones: establece un límite que garantiza un nivel mínimo de pensión al retirarse combinando los pilares público y privado, en caso de que el asegurado ha recibido subsidios fiscales y/o incentivos tributarios, estos no pueden retirarse y los que extraen sus fondos deben pagar una prima mucho mayor para la cobertura de salud. Otra innovación es que refuerza la independencia y marco de acción de la Superintendencia de Bancos, Seguros y AFP y dispone que su objetivo central sea mejorar los beneficios de los afiliados. Establece un comité de expertos, pero diferente al "comité de notables" pues es independiente y responsable de la implementación y seguimiento de la re-reforma. Por último, toca un aspecto importante omitido en el proyecto de 2017: la actual desconfianza en el sistema, la cual debe ser contrarrestada promoviendo el conocimiento sobre el mismo. Esta propuesta parece dejar a las AFP en vez de sustituirlas por nuevas administradoras y no es suficientemente específica sobre la forma de financiamiento del sistema.

Un estudio del BID en 2019 (Altamirano et al., 2019) concuerda con varias recomendaciones de los dos proyectos anteriores, pero agrega aspectos importantes e innovadores. Establece un sistema con cuatro pilares integrados entre sí,

con la misma estructura de condiciones de acceso, prestaciones, subsidios y financiamiento, lo cual mejora la equidad, transparencia y eficiencia debido a economías de escala. Un primer pilar no contributivo (el actual) para los que no tienen derecho a la pensión contributiva se inclina por la focalización en la pobreza, pero no descarta una pensión universal como en Bolivia y estima su costo entre 0,5% y 1% del PIB. Un segundo pilar (similar a la propuesta de OECD) deriva del actual sistema público (podría pagar una pensión mínima) pero transitando del reparto a un sistema de cuentas nocionales,<sup>100</sup> este pilar sufraga una renta vitalicia diferida o seguro de longevidad. El tercer pilar de capitalización individual surge del actual sistema privado, en estos dos pilares debe haber una relación estrecha entre contribuciones y el nivel de las pensiones; al tiempo del retiro, el asegurado recibe pensiones de ambos pilares; se deja abierta la posibilidad de que “para algunos trabajadores [se] desvíen los fondos de capitalización (SPP) hacia un mecanismo de/beneficio definido/cuentas nocionales (SNP),” un punto importante que no se precisa. Como en las dos propuestas anteriores, se crea una entidad centralizada (pública o privada), encargada de la recaudación, pero también de ocuparse de gestionar los riesgos de invalidez, sobrevivencia y longevidad, lo cual podría reducir las comisiones en el pilar de capitalización individual. Un elemento nuevo es determinar una “pensión objetivo” del sistema que habrá de decidir el nivel de solidaridad inter e intra generacional y ser informada a los asegurados para que sepan cuál será su pensión al tiempo del retiro. En el pilar de capitalización hay que aumentar la competencia y reducir las comisiones mediante la entrada de nuevas AFP, en las licitaciones escoger la que ofrezca la comisión inferior pero no solo asignarle a los nuevos entrantes en el mercado de trabajo sino también a una parte de los ya afiliados, y delegar la administración de cuentas a operadoras especializadas a seleccionar por licitación; además

---

100. Este sistema tiene aspectos similares al de reparto y al de capitalización: los trabajadores activos contribuyen al sistema y pagan por las pensiones de los retirados, el monto de las pensiones se determina por las contribuciones que se contabilizan de forma virtual en una cuenta individual y se le agrega una tasa de retorno, el dinero recaudado se destina al pago de las pensiones en curso de pago; al final de la vida activa, el asegurado recibe una renta vitalicia basada en lo acumulado en la cuenta individual virtual, su expectativa de vida y la tasa de retorno, como se hace en los sistemas de contribución definida. El Estado garantiza la solvencia del sistema.

la inversión debe moverse a fondos generacionales del estilo ya mencionado en las dos propuestas anteriores. El cuarto pilar es de ahorro voluntario que debe ser flexible y eliminar barreras actuales como la obligación de tener cinco años en el SPP, además de ampliarse para permitir a los trabajadores autónomos y otros informales afiliarse y contribuir cuando y como deseen sin otro requisito que abrir una cuenta en una AFP; introduce un default para aquellos asegurados que no escojan debido a falta de conocimiento. Un aspecto clave no tratado en las otras propuestas, es asegurar la sostenibilidad financiera de todos los sistemas de reparto, incluyendo la ONP y los regímenes especiales, mediante una ley marco que establezca los criterios homologados para todos ellos (edades de retiro, condiciones de acceso, salario base de cotización, etc.), así como factores de sostenibilidad que ajusten las prestaciones de acuerdo con el envejecimiento; esta medida es buena para futuros entrantes en estos regímenes pero el estudio no aclara si esas reglas se aplicarán retroactivamente a los actuales afiliados o se respetarán sus derechos adquiridos, a más de que dichos regímenes deberían obligatoriamente hacer valuaciones actuariales. Como en la propuesta de la OECD, se refuerza la regulación del sistema integrado (incluyendo a los regímenes especiales) a través de una entidad única (actualmente la SBS sólo supervisa a las AFP) que también se encargará de la coordinación entre los pilares del sistema. Por último, se dan alternativas—como hizo la OECD—para el caso de que no puedan eliminarse las extracciones de los fondos: restringir la extracción a aquellos que tengan saldos muy bajos o por encima del saldo necesario para garantizar una renta vitalicia o retiro programado, y hacer obligatoria la compra de un seguro de longevidad con el monto extraído. Esta propuesta, como la anterior, no precisa que hacer con las AFP y cómo financiar el componente solidario de reparto del nuevo sistema integrado.

Una Comisión Multipartidista del Congreso está desarrollando un proyecto de ley de re-reforma que se presentaría a fines de noviembre de 2020, el cual unificaría los dos sistemas de forma integrada bajo una entidad pública independiente (Organismo Público de Pensiones: OPP) y tres pilares. Un primer pilar otorgaría una pensión básica focalizada a los que tengan 65 o más años (Pensión

65), expandida gradualmente a todos los pobres, financiado por el fisco y gestionado por la OPP. Un segundo pilar obligatorio, tendría dos componentes y cuentas separadas: a) un componente de riesgo colectivo con aportes de los asegurados, los empleadores y el Estado, que otorgaría una pensión mínima garantizada con efecto redistributivo, administrado por el OPS que absorbería el SNP, la ONP y Pensión 65 (el OPP estaría a cargo de la recaudación centralizada, el registro de asegurados, las cuentas de riesgo colectivo, el pago de la pensión mínima y el establecimiento de los lineamientos para inversiones por “gestores de fondos”), tendría un Fondo Consolidado de Reservas Previsionales público con un capital semilla aportado por el Estado; y b) un componente de riesgo individual que pagaría una pensión adicional basada en el ahorro individual y su rendimiento, gestionado por administradoras de naturaleza múltiple. Un tercer pilar voluntario de ahorro individual de los asegurados con o sin fines previsionales, aportaría una pensión adicional o serviría para adquirir una vivienda u otros fines. El proyecto de ley incorporaría a los trabajadores autónomos de manera gradual con incentivos para su afiliación, también crearía la Oficina de Promoción de Cultura Previsional adscrita al Ministerio de Educación (Redacción, 2020; Comisión Especial Multipartidista, 2020a, 2020b).

**Resumen.** Los cuatro proyectos en Perú han sido propuestos por un presidente conservador, la OCDE, el BID y el Congreso peruano los tres primeros señalan las fallas de las AFP (poco o nada competitivas, con altas utilidades y comisiones, así como inversión no apropiada a los intereses de los asegurados), el primer proyecto las elimina y reemplaza por nuevas gestoras, el segundo aconseja sacarles la administración de las cuentas individuales, el tercero recomienda múltiples medidas para mejorarlas y el cuarto indica que habrá administradoras de naturaleza mixta; la OECD subraya la desconfianza de los asegurados por las AFP. Por otra parte, todas las propuestas refuerzan el rol del Estado en el sistema previsional: recomiendan una entidad central recaudadora (en la primera y la cuarta también administradora de las cuentas individuales y pagadora de las pensiones), establecen un pilar público de reparto, expanden las pensiones no contributivas financiadas por el Estado, otorgan subsidios fiscales a los asegurados de bajo ingreso y dos de ellas refuerzan

el organismo supervisor público. Respecto a las propuestas en Colombia, dos apoyan un modelo mixto con cuatro pilares, mientras que otras dos proponen eliminar el sistema público, pero mientras uno hace el pilar de capitalización el fundamental del sistema, el otro elimina las contribuciones obligatorias a las AFP. Todas las propuestas extienden la pensión básica de protección a la pobreza financiado por el fisco y uno expande los subsidios estatales a los BEPS, también dos propuestas aconsejan reforzar la superintendencia del sistema o crear una nueva entidad pública especializada, mientras que todas (menos la de ASOFONDOS) señalan las fallas del sistema privado y proponen diversas medidas para mejorarlo.



## VI.

### LECCIONES PARA BRASIL

Esta sección: 1) resume las características del sistema de pensiones brasileño, sus generosas condiciones de acceso y prestaciones, y el proceso de envejecimiento; 2) detalla la reforma paramétrica de 2019 y su restricción de condiciones de acceso y prestaciones para reducir el gasto fiscal; 3) evalúa la situación financiera-actuarial, el impacto de la reforma paramétrica y las proyecciones para el futuro; y 4) resume la propuesta frustrada de reforma estructural hacia un sistema de capitalización individual y extrae lecciones para Brasil de la evaluación de las reformas estructurales en América Latina hecha en esta monografía a fin de iluminar futuras reformas en el Brasil.

## 1. Las características del sistema brasileño de pensiones

Brasil es el país mayor en territorio y en población en América Latina y ha mantenido un sistema público de reparto puro, sin una reserva salvo de contingencia. La Constitución Federal de 1988, promulgada después del regreso a la democracia, reconoció a la seguridad social como un derecho constitucional y estableció reglas importantes. Cinco reformas paramétricas fueron aprobadas desde la constitución en 1998, 1999, 2003, 2005 y 2019.

El sistema de pensiones brasileño es uno de los más fragmentados de la región y abarca cuatro subsistemas principales y otros regímenes especiales todos de reparto menos uno: a) Régimen General de Previsión Social (Regime Geral de Previdência Social: RGPS) de reparto simple, administrado por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) que cubre a los trabajadores del sector privado y se divide en dos programas: urbano, típico de los esquemas contributivos, y rural de tipo semicontributivo. b) Régimen de Pensiones para Empleados del Gobierno de la Unión (Regime Próprio de Previdência Social da União: RPPS) de reparto simple, incluye un programa general para funcionarios del gobierno federal pero además unos 2.400 regímenes administrados por el gobierno federal, los estados y municipios con condiciones de acceso, prestaciones y financiamiento diversos. 3) Régimen de Previsión Complementaria (Regime de Previdência Complementar: RPC) que es de ahorro voluntario adicional, administrado por numerosos entes de derecho privado o sociedad civil sin ánimo de lucro y pueden ser de dos tipos: “cerrados”, los mayores en asegurados y capital, de capitalización individual, establecidos por uno o varios empleadores o por sindicatos, usualmente elegidos por las grandes empresas; y “abiertos” que pueden ser de CD, BD o contribución variable, no necesariamente atados al empleo, para trabajadores asalariados y autónomos, así como otras personas físicas, gestionados por compañías de seguros, pagan una renta vitalicia o suma alzada, usualmente elegido por empresas pequeñas y medianas; este subsistema se analizó en la sección IV-5-b (SEPT, 2020c). 4) Régimen de Pensiones no Contributivas (Benefício de Prestação Continuada: BPC) que otorga una pensión equivalente a un salario mínimo a las personas

mayores de 65 años que carecen de una pensión contributiva o a discapacitadas o familias con un ingreso menor a un cuarto del salario mínimo.

La cobertura de Brasil es la superior entre los sistemas públicos (salvo Bolivia en pensiones no contributivas): la de la PEA era 56% en 2018 (la cuarta mayor en toda la región, se expandió en 19 puntos porcentuales entre 2000 y 2014, una de las más rápidas en la región; CEPAL, 2018); los trabajadores autónomos tienen cobertura obligatoria afiliando al 39% de ellos (la tercera mayor), mientras que la cobertura de la población adulta mayor era 87,8% (la tercera más alta) (Cuadro 5). La Constitución de 1988 garantizó los derechos de los grupos más vulnerables de la población y obligó al gobierno a proveer fondos para pagar prestaciones de seguridad social y, si es necesario, introducir impuestos específicos o aumentar sus tasas. La solidaridad social es muy fuerte especialmente en las pensiones no contributivas que han reducido substancialmente la pobreza especialmente después de 1988; entre 1978 y 1988 no hubo progresividad en las transferencias de seguridad social por deciles del ingreso familiar, pero entre 1988 y 2012, dichas transferencias aumentaron 26 puntos porcentuales en el primer decil (menor ingreso) y 31 puntos en el segundo, pero 6 puntos en el noveno y 10 puntos en el décimo (mayor ingreso); también expendieron la cobertura y recibieron fuertes transferencias los trabajadores rurales (Matijascic y Kay, 2014). La cobertura femenina de la PEA era de 56% en 2018 y la de las adultas mayores de 86%, ambas ordenadas como las cuartas mayores en la región (Anexos 1 y 2); por el contrario, había una amplia brecha en la densidad de contribución: hombres 70% y mujeres 53% (CEPAL, 2018).

Las condiciones de acceso al retiro eran muy generosas; tanto en el RGPS como en el RPPS era posible retirarse por tiempo de servicios o por una combinación de edad y años de contribución: en la primera alternativa se requerían 30/35 años de contribución (mujeres/hombres) con independencia de la edad en el RGPS y 25 años en el RPPS (los últimos diez en el mismo puesto); en la segunda alternativa, las edades de retiro eran iguales en los dos regímenes 60/65 (mujer/hombre) y 15 años de contribución; en el régimen rural las edades se reducían cinco años en ambos sexos. En 2015, la tasa bruta de

reemplazo (TR) promedio en la primera alternativa era 80% (la sexta mayor en la región), o sea, un asegurado(a) que entraba al servicio público con 20 años y no cambiaba su puesto en los últimos diez, podía jubilarse con 45 años y una TR de 80% (100% antes de la reforma paramétrica de 2003). En la segunda alternativa, la TR era 52% (siete puntos por encima del mínimo de 45 años estipulado por la OIT; Cuadro 10); pero el cálculo de la TR excluía el 20% de los salarios más bajos en los 15 años de contribución, tomaba una base de 70% del promedio y le agregaba 1% por cada año de contribución hasta llegar a una TR de 100%.<sup>101</sup> Una comparación con otros once países en la OECD, incluyendo los más desarrollados, mostraba que Brasil tenía las condiciones más laxas (Matijascic y Kay, 2014). Por último, todas las pensiones se ajustan al IPC (Cuadro 5).

Todo lo anterior indica que el sistema brasileño de pensiones tiene costos muy altos y estos se agravan porque su grado de envejecimiento es “avanzado”; solo un país en América Latina (Uruguay) es calificado de “muy avanzado” y otros dos como “avanzados” (Argentina y Chile). La proyección demográfica para 2019-2060 muestra que la tasa de crecimiento de la población que era de 2,9% en 1960-1970, descendió a 0,8% en 2010-2020, será de cero en 2040-2050 y se reducirá en 0,2% en 2050-2060. El segmento productivo de la población (edades de 16 a 59 años) que era de 63,8% en 2019 bajará a 52,1% en 2060, mientras que la población anciana (60 años y más) crecerá de 13,8% a 32,2%, la relación de personas en edad activa por una persona pasiva se contraerá de 4,6 a 1,6 en el mismo período, por último la expectativa de vida a la de edad de 65 años crecerá en seis años el hombre (de 13 a 19 entre 2000-2060) y en ocho años la mujer (de 15 a 23). Estas tendencias “implicarán transformaciones radicales en el aspecto actuarial de la previsión social... debido al aumento de los gastos por prestaciones y a la reducción de los ingresos” (SEPT, 2020a: 4).

---

101. En caso de muerte del asegurado, 100% de la pensión era transferida al cónyuge y sus dependientes hasta alcanzar la edad adulta (salvo si eran discapacitados) y después el cónyuge recibía el 100%.

## 2. La reforma paramétrica de 2019

El sistema de pensiones era muy generoso, pero reformas paramétricas hechas durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso en 1998 en el RGPS y Luis Ignacio Lula da Silva en 2003 en el RPPS introdujeron limitaciones, aunque fueron menores que las propuestas originales debido a fuerte oposición en el congreso (Kakahodo y Savoia, 2008).

El 20 de febrero de 2019, el recién electo presidente neoliberal Jair Bolsonaro envió al Congreso un proyecto de reforma de pensiones que incluía una enmienda constitucional; su objetivo principal era reducir el costo fiscal del sistema previsional, vinculado a los compromisos asumidos por la reforma fiscal de 2016, mediante restricciones de acceso a los beneficios en el RGPS y en el RPPS. La propuesta generó fuerte oposición de las organizaciones sociales y en el congreso porque restringía las condiciones de acceso y el monto de las pensiones; no hubo un diálogo social amplio en medio de un clima altamente polarizado (CEPAL, 2018). El proyecto de reforma pasó las dos rondas de votación en la Cámara y en el Senado, con modificaciones substanciales, y fue aprobado por el Congreso a fines de octubre y promulgado como ley el 12 de noviembre de 2019; entró en vigor en marzo de 2020 (SEPT, 2019). Un cambio importante es que ahora es más fácil hacer modificaciones a la constitución sobre pensiones, especialmente en el sistema de funcionarios públicos (RPPS) que actualmente está regulado por un código especial. Se resumen a continuación las modificaciones en las condiciones de acceso, cálculo de las pensiones, ajuste de las mismas y otros aspectos claves, tanto en el RGPS como en el RPPS, antes y después de la reforma. La reforma paramétrica del RPPS se limita a los funcionarios del servicio civil federal, pero no a los estados, municipios y otros entes, los cuales mantienen sus condiciones, aunque podrían cambiarlas.

El retiro por tiempo de servicios, sin importar la edad fue eliminado por la reforma. La otra alternativa, el retiro por edad, requería en el sector urbano del RGPS 65 años al hombre y 60 a la mujer, ambos con 15 años de contribuciones (en el RPPS 60/55 de edad más 35/30 años de contribuciones). En los dos regímenes,

la edad del hombre se establece en 65 años (un aumento de cinco años en el RPPS), y la de la mujer se incrementó a 62 (siete años más en el RPPS y dos en el RGPS). En el RGPS los años de contribución del hombre se elevaron a 20 pero en el RPPS se redujeron a 25 años—10 en el sector público y los últimos cinco en la misma posición;<sup>102</sup> las edades deben ser ajustadas cada cuatro años de acuerdo con el alza en la expectativa de vida. Los maestros pueden retirarse con cinco años menos y los que trabajan con materiales peligrosos con 7 o 10 años menos. En el RGPS para el área rural, siguen las condiciones anteriores: 60/55 de edad y 15 años de contribución; la propuesta original de igualar la edad de la mujer con la del hombre en 60 y aumentar los años de contribución a 20 años, a fin de aproximar las condiciones en el RGPS (regímenes urbano y rural) y en el RPPS, fue rechazada por el congreso por su impacto en reducción en la cobertura. El cálculo de la TR se endureció: en el RGPS, la base de 70% sobre el promedio salarial se redujo a 60% (además se eliminó la anterior deducción sobre el promedio del 20% de los salarios más bajos); la adición de 1% por cada año de contribución después de acumulado los 15 años, se aumentó a 2% pero se incrementaron a 20 los años de contribución requeridos a la mujer; para alcanzar una TR de 100%, antes se requerían 30 años de contribución y estos fueron aumentados a 40 para los hombres y 35 para las mujeres. En el RPPS, la TR era 100% del promedio salarial y ahora los asegurados están sujetos a las mismas reglas que el RGPS, pero para recibir el 100% deben contribuir 45 años, sin embargo, no tienen un tope en la pensión por lo que pueden recibir un beneficio mayor. Los gobiernos de los estados deben implementar su propio sistema de pensiones complementarias para sus empleados y esto se está haciendo con considerable debate. En el sistema de pensiones no contributivas para los pobres, se mantiene la edad de 65 años, la propuesta de aumentarla a 70 fue derrotada.

Las contribuciones del asegurado y del empleador se incrementan paulatinamente con franjas de salario. En el RGPS, la tasa del empleado antes era de 8% sobre un salario menor al mínimo (R\$1,752) y aumentaba a 9% y 11% sobre

---

102. La propuesta original era 65 años de edad y 25 de contribución para ambos sexos, en este caso el 40% de los asegurados no hubiese podido acceder a las pensiones.

salarios mayores, estas tasas se aplicaban al salario completo; la reforma cambió la base impositiva a alícuotas progresivas, o sea, el porcentaje no se aplica sobre el salario completo, sino sobre el excedente salarial en cada franja;<sup>103</sup> la reforma mantuvo las dos tasas inferiores de 7,5% y 9%, pero sobre una franja salarial menor, pero la tercera tasa de 11% la aumentó a 12% y agregó una cuarta tasa de 14% sobre un salario entre R\$3.134 a R\$6.101 (este es el tope imponible y es igual que antes). El empleador contribuye 20% de la nómina, pero todo no va a pensiones, pues parte es para las prestaciones monetarias de enfermedad, maternidad y accidentes, y no hay una distribución explícita entre los dos tipos de prestaciones (no hay tope en el salario imponible), por ello no se pudo determinar si se cumple la norma mínima del 50%, porque la contribución del empleador en el RGPS no va toda a pensiones. En el RPPS la contribución mínima del empleado es la misma que en el RGPS 7,5% sobre un salario igual (también en alícuotas progresivas), pero aumenta gradualmente hasta 22% y sobre un salario mucho mayor R\$40,747; la constitución federal no estipula un aporte patronal y lo deja a las leyes de la Unión, los estados y municipios, pero otra ley establece un mínimo igual al porcentaje que paga el empleado y un tope del doble de dicho porcentaje, o sea, que al menos todos tienen que pagar entre 7,5% en la franja menor y 22% en la franja mayor, pero pueden pagar el doble de cada tasa, o sea, que hay una variación enorme en las contribuciones de todas las entidades públicas. En todos los casos si ocurre un déficit, la entidad pública debe cubrirlo, pero la reforma de 2019 autorizó al ente federativo a imponer una contribución a los jubilados o pensionados para ayudar a reducir el déficit, lo que equivale a una reducción de la pensión, y también pudiera transferirlo al empleado activo.

En conclusión: a) en el RGPS no se pudo determinar si se cumple la norma mínima del 50%, pero sí se cumple en el RPPS; b) la reforma redujo la carga sobre los asegurados de menor ingreso y la aumentó sobre los asegurados de mayor ingreso (con el mismo tope en el RGPS pero sin tope en el RPPS), lo

---

103. Por ejemplo, en un salario de R\$6.000 mensual, el 7,5% se aplica al salario mínimo de R\$1.045, el siguiente 9% se aplica a la franja de salario de R\$1.045,01 a R\$2.089,6 el siguiente 12% a la franja de R\$2.089,61 a R\$3.134,4 y el 14% a la franja superior de R\$3.134,41 a R\$6.101; la contribución total es la suma de las cuatro alícuotas.

cual tiene un efecto progresivo moderado, lo ideal hubiese sido aumentar el tope en el RGPS y eliminarlo en el RPPS; c) la contribución total en el RPPS es mayor que en el RGPS, lo cual tiene un fuerte impacto en el equilibrio financiero de ambos sistemas, sobre esto, el ministro de economía advirtió que la introducción de las alícuotas progresivas en el RGPS (aún con la adición de una tasa en el grupo con mayor ingreso) reduciría los ingresos de ese régimen porque la gran mayoría de los asegurados no están en las franjas salariales mayores; y d) la autorización a la Unión, en caso de déficit, de poder imponer una cotización a los pasivos o aumentarla a los activos está encaminada a reducir el déficit fiscal pero tendría repercusiones adversas en el monto de las pensiones y la carga sobre los trabajadores (Fazio, 2020; Schwarzer, 2020).

Desde las reformas paramétricas de 1998 en el RGPS y de 2003 en el RPPS, acometidas por gobiernos de centro e izquierda, ha habido un proceso de homologación de las condiciones de acceso y las prestaciones entre ambos regímenes, así como restringirlas, con el propósito de hacer más financiera y actuarialmente sostenible dichos sistemas, dicho proceso se continuó por el gobierno neoliberal con la reforma paramétrica de 2019. No obstante, todavía no se han resuelto los altísimos costos previsionales, especialmente en más de dos mil programas públicos separados (a los cuales no se les aplican las nuevas normas de 2019) que probablemente enfrentan severos desequilibrios financiero-actuariales que los hace insostenibles, a pesar de los altos subsidios fiscales, y que tienen efectos regresivos en la distribución del ingreso, porque sus asegurados reciben un ingreso mayor que en el RGPS, así como entre los funcionarios públicos federales con salarios más bajos.

### **3. El impacto en el desequilibrio financiero-actuarial**

Debido a todas las razones explicadas, el gasto en pensiones públicas de Brasil sobre el PIB creció sostenidamente de 4,6% en 1995, a 6,9% en 2006, 8,2% en 2016 y 11,1% en 2018<sup>104</sup> (CEPAL, 2018). Este último es el más alto en la región, por

---

104. Hay un debate hace varios años que el déficit se manipula al no integrar todos los ingresos del INSS en el cálculo y usar fondos para otras áreas fuera de pensiones.

lo cual fue ordenado en el primer lugar del grupo con “superior” presión sobre el sostenimiento de las pensiones; le siguen Argentina y Uruguay, ambos con 10,7% del PIB (Arenas, 2020). La tasa de crecimiento anual del PIB promedió 1,4% entre 2000 y 2019 (CEPAL, 2019b); aunque carecemos de la tasa similar del aumento del gasto pensional promedio anual, es muy probable que este excedió ampliamente a la tasa de crecimiento del PIB. Es virtualmente imposible ordenar al Brasil en la región respecto al tamaño de la contribución total; en el RPPS el mínimo es 15% y el máximo es 44% (aunque recuérdese que son alícuotas progresivas), por lo que sería el mayor en la región, el doble de la cotización total en Uruguay que tiene el sistema de pensiones más antiguo (Cuadro 5), pero es imposible determinar la cotización total en el RGPS porque no sabemos cuál es exactamente la contribución del empleador.

El balance de ingresos y gastos del RGPS en el período 2015-2019, arrojó un déficit que creció de 1,4% al 2,9% del PIB; su mayor componente fue el régimen rural que representó 59% del déficit total; en 2019 el déficit fue de R\$217.600 millones o US\$40.296 millones (SETP, 2020b). La última proyección financiera del RGPS para los próximos 41 años (2021-2060), la cual tiene en cuenta la reforma paramétrica de 2019, muestra que: los ingresos reales aumentan de 5,5% del PIB en 2021 a 5,9% en 2060, mientras que los gastos suben de 8,5% a 13,5%, y el déficit financiado por el Estado crece de 3,0% a 7,6% en el mismo período; a la tasa de cambio en 2020, el déficit en 2060 sería de R\$4.544.577 millones o US\$841.588 millones. Dicho estudio no hizo una proyección del costo actuarial (SETP, 2020a).

En el RPPS hay dos cálculos alternativos del equilibrio actuarial y del déficit para los servidores civiles federales en el período 2020-2094: el “grupo abierto” en que se asume se reponen los empleados que se jubilan, dimiten o fallecen, y el “grupo cerrado” en que se asume que no se reponen los empleados que salen del sistema (el segundo se hace a fin de estimar qué stock de capital es necesario para equilibrar el régimen para la masa existente). El grupo abierto es el relevante y el déficit actuarial (el valor presente actuarial de las contribuciones futuras al que se resta el valor presente actuarial de los beneficios

futuros), se proyecta en R\$1.063.643 millones o US\$196.971 millones; respecto al PIB, el déficit crece de 0,68% en 2020 a una cima de 0,83% en 2027 y después disminuye hasta que desaparece en 2091. La principal razón de dicho declive es la reforma paramétrica que entró en vigor en marzo de 2020 (ya hubo una reducción de dicho déficit en 12,9% entre 2019 y 2020) porque la generación futura entra con las nuevas reglas; una razón adicional es la creación del sistema complementario de los empleados públicos que genera un déficit en los primeros 20-25 años y después desaparece (Schwarzer, 2020). El estudio actuarial advierte que, a pesar de su disminución, “el déficit actuarial es elevado, siendo necesaria una revisión para garantizar el equilibrio” (Ministerio de Hacienda, 2020: 7). No obstante, el déficit financiero del RPPS es menos de 4% del déficit financiero del RGPS, probablemente debido a que el primero tiene una contribución mucho mayor, especialmente del empleador, a más de que el Estado financia el déficit que se genera; por todo ello, el déficit actuarial del RGPS debe ser varias veces mayor que el déficit actuarial del RPPS. Por otra parte, a mi mejor entender, las cifras del RPPS para servidores civiles federales grupo abierto, excluyen a los servidores de los estados, municipios y otros entes. El estudio actuarial de 2012 encontró que los esquemas de los estados, las capitales y los municipios con más de 400.000 habitantes, enfrentaban déficits severos en el equilibrio actuarial, mientras que los municipios más pequeños tenían mejor equilibrio (CEPAL, 2018). La relación de activos por un pasivo dentro del RPPS servidores civiles variaba en 2019 pero en la mayoría era baja, por ejemplo, en el poder legislativo era de 0,6, en el poder ejecutivo 0,8 y en el poder judicial 2,7 (Ministerio de Hacienda, 2020); no se pudo conseguir información sobre dicha relación en los esquemas de los estados y municipios.

Sumando el déficit financiero en 2060 de los servidores civiles federales grupo abierto de R\$174.224 millones y el déficit del RGPS de R\$4.544.577 millones, se calcula un déficit total de R\$4.718.801 millones (US\$873.852 millones al cambio de 2020) de los cuales el 96% corresponde al RGPS y 4% a los servidores civiles federales grupo abierto; respecto al PIB en 2060, el déficit era de 7,6% en el RGPS y 0,3% en los servidores civiles, para un total de 7,9%. No es posible calcular dicha suma sobre el déficit actuarial porque no se tiene para el RGPS.

En la sección IV-5-b, se explicaron las dos metodologías para calcular el déficit actuarial, la del BM y la de la OIT, la segunda que se considera la correcta, plantea que en la proyección actuarial del déficit debe tenerse en cuenta los ingresos futuros por contribuciones (y rentabilidad de las inversiones), así como una potencial reducción de los gastos. En Brasil la tasa de contribución en el RPPS a partir del tercer escalón salarial ya es muy alta, por lo que la única forma de restablecer el equilibrio sería reducir los gastos, lo cual implica un aumento de la actual edad de retiro de 65/62 que según la ley de 2019 hay que revisar cada cuatro años de acuerdo con el aumento de la expectativa de vida por el proceso de envejecimiento avanzado. Esta es la razón que las reformas paramétricas de 1999, 2003 y 2019 trataron de reducir las diferencias entre el RPPS y el RGPS. No se pudo calcular la contribución total en el RGPS, porque no se desagrega la contribución del empleador, pero, aun así, dicha contribución total debe ser inferior a la del RPPS, por lo que hay más espacio para incrementarla a fin de equilibrar este sistema.

#### **4. El intento frustrado de reforma estructural y las lecciones de este estudio para Brasil**

Al tiempo de la propuesta de la reforma paramétrica y enmienda constitucional, el gobierno planeaba agregar una cláusula que le permitiría proponer una reforma estructural para cambiar el sistema de reparto actual por un sistema de capitalización individual, pero nunca lo hizo. El Ministro de Economía Paulo Guedes, el cual recibió su doctorado en economía de la Universidad de Chicago y estudió con Milton Friedman (Bloomberg, 2018), propuso dicho sistema, pero con similitudes y diferencias con el modelo chileno: a) los trabajadores aportarían 10% de su salario para cuentas individuales de capitalización y la pensión se basaría en lo acumulado en sus cuentas más la rentabilidad de su inversión (como en Chile); b) a los asegurados de bajo ingreso se les aseguraría una pensión mínima igual a un salario mínimo (parecido pero no igual a Chile); c) el trabajador o su sindicato escogerían a la administradora de sus cuentas entre tres opciones: privadas reguladas por el gobierno, administradas por el Estado o por la Tesorería Nacional mediante bonos gubernamentales (en Chile no hubo opción, solo las

administradoras privadas); y d) los actuales asegurados (o su sindicato) podrían optar entre quedarse en el sistema de reparto cerrado o pasarse al nuevo sistema de capitalización, los nuevos entrantes en la fuerza laboral tendrían que afiliarse al nuevo sistema (como en Chile, salvo la opción por los sindicatos). Se informó, sin ninguna documentación, que la reforma ahorraría R\$1.236.500 millones (US\$228.980 millones) y que el impacto del nuevo sistema en el presupuesto futuro sería nulo o mínimo a corto plazo (Senado Federal, 2019; *Folha de São Paulo*, 2019; *Revista Exame*, 2019). La reforma estructural no fue propuesta formalmente y el gobierno no la ha vuelto a mencionar.

De la evaluación del desempeño de los sistemas privados en 1980-2020 realizado en esta monografía, se pueden extraer varias lecciones importantes sobre el intento de introducir un sistema de capitalización individual:

- El sistema brasileño es el más fragmentado en América Latina, no solo con los dos regímenes principales (RGPS y RPPS) pero con más de dos mil otros regímenes separados, sobre los cuales no se tiene una evaluación actuarial por más de ocho años y que tomaría mucho tiempo unificar. En 1979, Chile tenía 35 de dichos regímenes y 33 de ellos fueron cerrados, unificados y sus condiciones homologadas por la reforma estructural de 1980; en Costa Rica había 19 regímenes y tomó cuatro décadas para cerrarlos a nuevos afiliados y todavía queda el del poder judicial, recientemente reformado. Los otros países con importante fragmentación, son los de Argentina y México, en el primero la reforma estructural logró unificar alrededor de la mitad de los regímenes estatales, pero subsiste el resto y centenares de otros profesionales y de varios tipos; en México permanecen los dos sistemas principales (IMSS e ISSSTE) y sólo se ha podido incorporar un par de regímenes separados en los últimos 23 años.
- El ministro de economía Guedes afirmó, sin probarlo, que el impacto del nuevo sistema en el presupuesto futuro sería nulo o mínimo a corto plazo. El costo de transición del sistema de pensiones brasileño sería mayor que en ningún otro país latinoamericano con reforma estructural pues también tiene el mayor número de asegurados en la región y prestaciones generosas:

su gasto en pensiones públicas de 11% del PIB es el mayor, el déficit actuarial proyectado de los empleados civiles federales (grupo abierto) en el RPPS es de R\$1,6 trillones (algo más de lo que el ministro Guedes afirmó que ahorraría la reforma estructural) a lo que habría que agregar el déficit de más de dos mil otros regímenes en estados y municipios. En Chile, el costo de la transición en su cima fue de 7% del PIB y 40 años después todavía ronda en 1%, además Chile pudo pagarlo con superávit generados por el presupuesto mientras que Brasil ha tenido déficits (un promedio anual de -5% en 2009-2019), y el período de la transición tomará 70 años. Una comparación de los costos de transición en varios países, muestra que en Brasil equivaldría a 202,6% del PIB, 1,5 veces el costo de Chile y 5,5 veces el de México (ambas reformas substitutivas) y el costo anual promedio sería de 6% de PIB comparado con 0,5% a 1,1% en México (Nakahodo y Savoia, 2008). Este alto costo tomaría recursos que son necesarios en otras áreas sociales como la salud y la educación. El ex superintendente de pensiones en Chile Guillermo Larraín (2019) estimó, conservadoramente, que el costo de la transición sería 100% del PIB y aconsejó olvidarse de una reforma substitutiva y, a lo más, adoptar un modelo mixto. Todo esto explica porque el proyecto de reforma nunca fue presentado formalmente al congreso, pues hubiese enfrentado una oposición documentada sobre el costo de la transición.

- Es revelador que el ministro de economía y el presidente, ambos neoliberales, no plantearon una alternativa única de AFP privadas, sino que dieron otras dos opciones para que eligieran los trabajadores o sus sindicatos, ambas públicas. Esta monografía ha demostrado el alto costo administrativo y utilidades de las AFP privadas que reduce las pensiones, por la escasa o nula competencia (probada con múltiples indicadores), el hecho de que el riesgo recae sólo sobre el trabajador y nada sobre las AFP, y como la gran mayoría de sus promesas no se ha cumplido. Por otra parte, el ahorro voluntario adicional en Brasil es el más exitoso en la región pues llegó a R\$1.980.484 millones en 2019 (US\$366.756 millones) y 20% del PIB, 24 veces la suma de todos los fondos voluntarios de los ocho sistemas privados; aunque 15 millones aportan a dichos fondos, es sólo un 14% de la

fuerza de trabajo, así que habría que proporcionar incentivos para ampliar el número de ahorrantes.

- Brasil tiene que acometer otra reforma paramétrica de sus dos principales sistemas de reparto y comenzar el difícil proceso de unificar y homologar a los millares de regímenes separados, esto sólo generaría substanciales ahorros en gastos de administración, también debe realizar una valuación actuarial consolidada y proyecciones a 100 años de *todos* los regímenes de pensiones con una simulación del efecto en la sostenibilidad de medidas para reducir el gasto a un nivel financiable, así como del impacto de aumentar la cotización del empleador en el RGPS, desagregando que parte de la misma se asigna a pensiones. Con estas bases habría que realizar un diálogo social con representación de los sectores involucrados sobre qué tipo de cambios se implantarían (ver sección VII de Recomendaciones de la monografía), acompañado de una masiva campaña de educación para que el pueblo entienda la razón de por qué dichos cambios son necesarios a fin de garantizar las pensiones futuras. Debido al proceso avanzado de envejecimiento, mientras más se posponga la reforma, más duras serán sus condiciones.



# VII.

## CONCLUSIONES

### A.

#### **EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS PRIVADOS DE PENSIONES**

La evaluación del desempeño de los nueve sistemas de pensiones privadas en los últimos cuatro decenios, basada en los aspectos/principios seleccionados, da los resultados siguientes:

##### **1. Diálogo social**

Las reformas estructurales, en su mayoría, no fueron precedidas por un diálogo social. Dos de ellas fueron impuestas por regímenes autoritarios sin diálogo social, y otras dos bajo un régimen democrático, pero con considerable

manipulación y virtualmente sin diálogo social; las reformas restantes fueron hechas bajo regímenes democráticos, la mayoría con prolongados y fuertes debates, alguna manipulación y un diálogo social de grado diverso.

## 2. Cobertura

Para medir la cobertura se decidió utilizar las encuestas de hogares que en todos los países la hacen de manera homogénea basadas en asegurados activos, considerada la forma más precisa. Contrario a la promesa de los reformadores, la cobertura de la PEA cayó en todos los sistemas privados después de la reforma; después creció, pero en los cinco países socialmente menos desarrollados solo cubre entre 21% y 38% de la PEA (la norma mínima de la OIT establece una cobertura mínima del 50%) y es muy difícil extenderla. Los reformadores no hicieron promesas sobre la cobertura de la población adulta mayor (65 años y más) por pensiones contributivas y no contributivas. Dicha cobertura aumentó en todos los países, mayormente debido a la extensión de las pensiones no contributivas a cargo del Estado; cinco sistemas privados están por debajo de la cobertura adulta promedio de 71% para toda la región que incluye a los sistemas públicos (un sistema privado carece de pensiones no contributivas y en otro su cobertura se ha estancado). El análisis de si el sistema privado ha tenido algún impacto en la cobertura dio resultados negativos, pues no se encontraron diferencias con la cobertura de los sistemas públicos, particularmente respecto a la población adulta mayor; el factor que parece determinar la cobertura es el nivel de desarrollo económico de los países.

Los partidarios de la reforma estructural ahora tratan de justificar la baja cobertura de la PEA argumentando que no es un problema del sistema privado sino de un factor exógeno: la informalidad de la fuerza laboral, aunque pronosticaron que la reforma expandiría la formalización. El análisis de este tema demostró que el diseño de la reforma es un factor en la baja cobertura puesto que el sistema privado ha sido incapaz de enfrentarse al referido obstáculo; por el contrario, el examen de grupos difíciles de incorporar, la mayoría informal (trabajadores autónomos, servicio doméstico, empleados de microempresas

y trabajadores agrícolas) indicó que muchos países han desarrollado políticas públicas exitosas para extender la cobertura a dichos grupos, en vez de seguir la inercia de esperar varias generaciones para que se extienda la formalización como única vía de aumentar la cobertura de la PEA.

### **3. Solidaridad social y equidad de género**

Los reformadores no se pronunciaron sobre la solidaridad social ni la equidad de género. El principio de solidaridad social fue reemplazado por el principio de equivalencia: la pensión se basa en el fondo acumulado en la cuenta individual de cada asegurado, así que no hay transferencias entre generaciones, entre grupos de ingreso y entre géneros; si hay mecanismos de solidaridad son externos al sistema privado, a cargo del fisco. Contrario al supuesto neoliberal de que el Estado debe jugar un papel subsidiario, su rol ha sido fundamental y sin este el sistema privado no podría existir: hace obligatoria la afiliación al sistema, financia el costo de transición del sistema público al privado, establece una entidad pública reguladora y supervisora del sistema privado, introduce o expande las pensiones no contributivas y las financia, hace aportes para mejorar las pensiones contributivas bajas hasta un tope en que cesa dicho aporte, y financia medidas de inclusión en el sistema contributivo para ciertos grupos excluidos. Además, las reformas tuvieron elementos anti solidarios, como la eliminación de la cotización del empleador en Chile y Perú, por lo cual el trabajador hace todas las contribuciones violando la norma mínima de la OIT que no debe aportar más del 50% de la cotización total, también el trabajador paga en la mayoría de los países las comisiones y primas. Las reformas excluyeron del sistema privado a grupos poderosos con esquemas separados que brindan prestaciones generosas y reciben subsidios fiscales, como las fuerzas armadas (en Chile fueron las que implantaron el sistema privado, pero se excluyeron del mismo), funcionarios públicos, congresistas, jueces, maestros etc. que constituyen una carga fiscal pesada. La pensión promedio de las fuerzas armadas chilenas oscila entre 3,2 y 7,3 veces la pensión promedio del sistema privado regular y de la anticipada y, comparadas con la pensión no contributiva, entre 6,4 y 14,6 veces; las pensiones militares son financiadas en 90% por el fisco y

toman 0,9% del PIB, mientras que las no contributivas toman 0,7% del PIB; 69% de chilenos se opone a que las fuerzas armadas tengan un sistema distinto al resto de los trabajadores. Por último, en países con cobertura baja, la mayoría de la población no asegurada financia vía impuestos al consumo parte de la cobertura de la minoría asegurada y, en algunos casos, parte de los costos de la transición.

La discriminación por género resulta tanto del mercado de trabajo como del mismo sistema de pensiones. Aunque las desigualdades del género existen en sistemas privados y públicos, los últimos son relativamente más neutrales o positivos, al conceder la pensión mínima con menos años de cotización, basar la fórmula de la pensión en los últimos años de la vida laboral y utilizar tablas de mortalidad unisexo. Los sistemas privados acentúan las desigualdades de género: la mayoría de las reformas incrementaron los años requeridos para obtener una pensión mínima haciendo más difícil para las mujeres recibirla (el promedio de años requeridos es 24,3 en los sistemas privados y 17,6 en los públicos); los aportes son durante toda la vida laboral, y se aplican tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, que generan pensiones inferiores para las mujeres. La cobertura femenina de la PEA logró un ligero incremento entre 2009 y 2018 pero mermó en dos países y, en los cinco menos desarrollados, es inferior al 50% que fija la norma mínima de la OIT. La cobertura de las adultas mayores aumentó más que la de la PEA y no disminuyó en ninguno de los nueve países (pero en dos solo cubre 12% y 17%), ello se debió a la extensión de las pensiones no contributivas financiadas por el Estado que favorecen a las mujeres. En dos países el Estado compensa a la mujer por el tiempo que dedica a criar a sus hijos.

#### **4. Suficiencia de las prestaciones**

Los reformadores prometieron que el monto de la pensión privada sería adecuado para mantener el nivel de vida anterior al retiro porque pagaría tasas de remplazo (TR) muy altas, “hasta 70% del salario al final de la vida activa”, y serían superiores a las pensiones del sistema público. Estas promesas son refutadas

por cálculos de las TR hechas por el BID para 18 países en América Latina, ocho con sistemas privados y diez con sistemas públicos, los cuales muestran una TR promedio de 64,7% en los públicos y una de 39,8% en los privados. En los países con BD (ya sea puro o el remanente del sistema público cerrado) las TR son superiores a la mínima de 45% recomendada por la OIT, mientras que las TR de cuatro sistemas privados de CD son inferiores a dicho mínimo (incluyendo a Chile con 39%); por otra parte, los tres sistemas mixtos que incluyen un pilar de BD, así como el sistema público en los dos modelos paralelos, superan ampliamente dicho mínimo; sólo las TR de dos sistemas públicos quedan por debajo del referido mínimo, uno de ellos Haití. Estimados similares se obtuvieron por la OECD que incluye a la R. Dominicana (excluida en la comparación del BID) que tiene la TR inferior (23%) entre 19 países en la comparación.

Investigaciones recientes en los sistemas privados ratifican las bajas TR, más aún, prueban que los asegurados confrontarán uno de los dos siguientes problemas: solo entre 27% y 28% de los asegurados en el sistema privado recibirá pensión versus 59% en el sistema público; y solo el 30% de los asegurados en el sistema privado entre 51 y 60 años recibirá una pensión mayor que en el sistema público. El gobierno mexicano ha reconocido que dos promesas de la reforma estructural no se han cumplido: el acceso de los asegurados a una pensión mínima es muy bajo y el monto de la pensión es menor a lo esperado. En Chile, 95% de los afiliados al sistema privado no acumularán el ahorro exigido en las cuentas individuales, aunque trabajen por décadas y tengan un salario adecuado, porque factores externos, como la rentabilidad de los fondos de pensiones y los altibajos del mercado de valores, influyen el monto de la pensión, haciendo muy difícil alcanzar una superior a US\$389 mensuales; parte de los hombres entre 60 y 65 años recibirá una renta vitalicia de US\$51 mensual o un retiro programado de US\$64, mientras que las mujeres en iguales edades recibirán aún menos.

En parte debido a las bajas TR de los sistemas privados, agravado por la crisis económica causada por la pandemia, un número creciente de países está autorizando la extracción de fondos de las cuentas individuales antes de la jubilación:

en Perú se puede extraer 95,5%, a más de 25% para vivienda y 25% a los que tienen un saldo pequeño en sus cuentas individuales, con lo cual virtualmente se ha liquidado el fondo; en otros cuatro países (incluyendo Chile) se puede extraer entre un 10% y el total de los fondos bajo diversas circunstancias.

Una promesa que se ha cumplido es el principio de equivalencia: los sistemas privados reforzaron la relación entre la contribución y el monto de la pensión. No obstante, esto no logró una TR mínima de 45% y se hizo a costa de sacrificar la solidaridad social y la equidad de género.

## **5. Administración y costos administrativos razonables**

Los reformadores prometieron que la fuerte competencia entre las administradoras aumentaría la eficiencia y reduciría los costos administrativos, porque los asegurados—teniendo libertad de elección—se afiliarían y trasladarían a las mejores, o sea, aquéllas que cobrasen menores comisiones y pagasen mayores pensiones. La aducida libertad de elección al tiempo de la reforma entre el sistema público y el privado no funcionó o estuvo muy limitada en la gran mayoría de los países: en tres se obligó a todos los asegurados a mudarse, en otros a todos los entrantes en el mercado de trabajo, también se aumentó la cotización en el sistema público o se crearon incentivos para mudarse al privado, los empleadores decidieron el traslado o pusieron presión sobre sus empleados para que se cambiasen al sistema privado y sólo en Colombia y Perú los asegurados escogieron libremente. La transferencia al sistema privado fue además incitada por promesas de los reformadores que habría mejores pensiones y costos administrativos menores, los cuales ya se ha visto no se han cumplido.

En oposición a las promesas, la competencia no ha funcionado en la mayoría de los países. El número de las administradoras ha mermado notablemente debido a fusiones y cierres; la concentración en las dos mayores ha crecido o se ha estancado en la mayoría y oscila entre 68% y 100% en cinco (hay un duopolio en El Salvador). El porcentaje anual de los afiliados que se traslada

de administradora muestra una tendencia declinante y en cinco países oscila entre cero y 1% y en otras dos entre 2% y 3%. El alto costo de la libertad de elección para las administradoras condujo a restricciones en muchos países, reduciendo el número de veces que se puede cambiar, como una vez por año o cada dos años, y fomentando la colusión de la industria. El costo administrativo es alto y generalmente sostenido, dicho costo toma entre 23% y 30% del depósito en cinco países, reduciendo la pensión futura; el gobierno de México ha reconocido que el costo administrativo es superior a las referencias internacionales. La utilidad como porcentaje del patrimonio neto fluctúa entre 20% y 48% en cuatro países y entre 12% y 16% en otros cuatro, dicha utilidad se mantuvo o creció en cuatro países durante la crisis financiera global de 2007-2008. En Chile, los salarios pagados a los ejecutivos ascendieron a US\$26 millones en 2019 mientras que las dietas fueron US\$4 millones, comparados con una pensión de vejez promedio anual de US\$1.323.

Antes de las reformas estructurales, virtualmente todos los sistemas públicos en la región tenían representación tripartita (trabajadores, empleadores y Estado) en la administración de las pensiones. Las reformas transfirieron totalmente la gestión a compañías privadas con ánimo de lucro, sin representación de los trabajadores (con una excepción) los cuales son los dueños de los fondos. En los sistemas mixtos continúa la participación tripartita en el pilar público de BD, así como también en el sistema paralelo en Colombia, pero no en el pilar/sistema privado. Tampoco hay participación de trabajadores y empleadores en la regulación, administración y supervisión de las supervisoras de fondos privados de pensiones, una función virtualmente exclusiva del Estado, salvo en un país. El asegurado no toma parte en la decisión sobre la inversión de los fondos de pensiones la cual hacen las administradoras privadas. Por el contrario, todos los sistemas públicos de pensiones salvo uno mantienen la representación tripartita, y en tres países hay participación de jubilados y pensionados.

Un aspecto positivo de la reforma es que las administradoras mejoraron la información a los asegurados y redujeron el tiempo del trámite de las pensiones,

pero existe una gran falta de conocimiento entre los asegurados que les impide tomar decisiones informadas, por ejemplo, como escoger las administradoras con menos costos administrativos, con los rendimientos más altos y que pagan las mejores pensiones, así como escoger entre los multifondos y opciones de planes de retiro.

## **6. Sostenibilidad financiera y actuarial**

Hubo múltiples promesas de los reformadores en los aspectos financieros-económicos del sistema privado: La propiedad de la cuenta individual y la administración privada del sistema serán incentivos para que los asegurados contribuyan puntualmente a sus cuentas individuales y se reduzca la evasión; habrá un crecimiento del fondo general y del capital invertido con altos rendimientos; buena parte de la inversión será en acciones nacionales, y el envejecimiento impactará adversamente a la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas públicos, pero no afectará a los sistemas privados debido a su diseño y capitalización plena. Contrario a la primera promesa, la proporción de afiliados que cotiza disminuyó en todos los países después de alcanzar un cénit; basado en el primer año disponible, también mermó o se estancó salvo en Chile; las caídas peores fueron en El Salvador (42 puntos porcentuales) y en México (28 puntos). Una de las razones de dicho declive es la evasión y morosidad patronal, la cual es ratificada por investigación en cuatro sistemas privados. Confirmando una promesa de la reforma, el capital acumulado en el fondo ha crecido, aunque con notables diferencias entre los países: en Chile y México el capital sobrepasa US\$200.000 millones, pero es menor a US\$12.000 millones en cuatro países, mientras que como porcentaje del PIB es 80% en Chile, pero menos de 25% en siete países; sin embargo, las administradoras controlan un porcentaje muy alto del PIB dándoles gran poder. El ahorro voluntario no ha tenido éxito: en cinco países oscila entre cero y 0,4% del PIB y en otros dos es 2%; sin embargo, en el sistema público del Brasil, los fondos de ahorro voluntarios ascienden a US\$366.756 millones y 20% del PIB, 24 veces la suma acumulada en todos los sistemas privados.

La promesa que la reforma estructural diversificaría la cartera de inversiones no se ha cumplido en la mayoría de los sistemas privados: la concentración en los dos instrumentos mayores oscila entre 80% y 90% en cuatro y entre 62% y 76% en los otros cinco. La mayor inversión es en deuda pública, que fluctúa entre 61% y 82% en cuatro países, esto era típico en los antiguos sistemas públicos y continúa en cuatro privados, porque carecen de un mercado de valores desarrollado con suficientes instrumentos transados. La segunda mayor inversión es en instrumentos extranjeros: 36% a 45% en tres países incluyendo a Chile porque no hay suficientes instrumentos nacionales transados en la bolsa que fue establecida a fines del siglo XIX (es bueno diversificar pero hasta cierto límite en que el riesgo de volatilidad es muy alto). La inversión en acciones nacionales—que los reformadores pronosticaron serían muy beneficiadas—es cero en cuatro países y oscila entre 6% a 16% en los otros cinco. La rentabilidad bruta real de la inversión, fue muy alta entre la creación del sistema y 1999 (debido a la escasez de instrumentos, lo que infló su valor); durante la crisis financiera de 2007 cayó entre 19% y 26% en tres países y entre 2% y 9% en otros cuatro. Con la recuperación entre 2010 y 2019 (la más prolongada en la historia) la rentabilidad creció, pero en dicho período no recuperó la rentabilidad promedio desde la creación a 1999 en cinco países y la había igualado en dos. Es sólo en el año 2019 cuando se excede el promedio inicial en cinco países, pero todavía en El Salvador y Uruguay continuaba siendo inferior. Si se publicase la rentabilidad real neta (restando los gastos de administración), sería aún más baja que la rentabilidad bruta.

El análisis de la sostenibilidad financiera-actuarial desmitifica cuatro argumentos clave aducidos por los reformadores:

- a)** La “deuda implícita” de los sistemas de pensiones públicos es definida por el BM, basándose estrictamente en el seguro privado, como el valor presente de todas las futuras prestaciones de los pensionados actuales y futuros, menos el monto de la reserva inicial del sistema, una definición que fue usada para reemplazar los sistemas públicos de pensiones por

sistemas privados como la única forma de equilibrarlos a largo plazo; la OIT, basada en el enfoque de finanzas públicas, agrega al final de la frase anterior del BM: *“menos el valor de todas las contribuciones de los asegurados actuales y futuros, o sea, a través de reformas paramétricas periódicas, la contribución puede incrementarse o el gasto reducirse para equilibrar el sistema público (por ejemplo aumentando la edad de retiro o modificando la fórmula de la pensión).*

- b)** La “contribución definida” (CD) es una autoproclamada característica fundamental de los sistemas privados porque, teóricamente, su contribución no hay que incrementarla en el tiempo como en los sistemas públicos de “beneficio definido” (BD), pero actualmente los partidarios de los sistemas privados claman que, para poder mantenerse, los sistemas de CD tendrán que incrementar su contribución, como hacen los sistemas de BD.
- c)** Contrario a las alegaciones de los reformadores, el “costo fiscal de la transición” de hacer explícita la deuda implícita que resulta de convertir los sistemas públicos en privados, ha sido considerablemente mayor que el proyectado inicialmente, ha tomado más tiempo que el anticipado y crecerá en los próximos años en la mayoría de los países, generando severos problemas fiscales.
- d)** Se aduce que “El envejecimiento hace insostenible a los sistemas públicos, pero no afecta a los privados”, pero ahora los partidarios de los sistemas privados alegan que estos enfrentan el desafío del envejecimiento de la población, al tener que financiar a un número creciente de pensionados, por períodos cada vez más largos, por lo cual hay que incrementar las edades de retiro. No obstante, para mantener el equilibrio, los sistemas públicos deben implementar reformas paramétricas periódicas, sin las cuales dichos sistemas no serían sostenibles a largo plazo frente a la madurez del sistema y el envejecimiento, de igual forma que los sistemas privados.

Un reciente estudio de la CEPAL sobre el gasto de pensiones público respecto al PIB en la región, que incluye a siete de los nueve sistemas privados (así como Argentina), ordena a estos según su sostenibilidad financiera, basado

en indicadores como el envejecimiento y la cobertura de pasivos. Utilizando dichos indicadores y agregando otros (generosidad o dureza en las prestaciones—como TR y edades de retiro—, existencia o no de múltiples regímenes especiales generosos, tamaño de la cotización relativo al gasto y defectos del diseño de las reformas estructurales), se analiza la situación de cinco sistemas privados de diversos tipos y se nota si ha habido una reforma paramétrica o no:

**Uruguay.** Tiene el gasto de pensiones mayor por ser el país más envejecido, con el sistema más maduro y varios regímenes especiales, alta cobertura y generosidad de las prestaciones (incluyendo muy bajas edades de retiro y una TR de 72%), por lo que, a pesar de la altísima cotización, el pilar público ha experimentado déficit que es financiado por transferencias fiscales; no obstante dicho déficit se redujo entre 1982 y 2016 y se proyecta que continuará disminuyendo hasta 2025 pero después crecerá a 2,5% del PIB en 2065, lo cual es manejable; una comisión estudia medidas para mejorar el equilibrio.

**Costa Rica.** Es menos envejecida que Uruguay y su sistema no es tan maduro, tiene sólo un régimen especial (judicatura) y la cobertura es similar, pero la TR es muy superior (90%) y si bien la edad de retiro es cinco años superior a la uruguaya, existe un costoso retiro anticipado con menos edad y años de cotización que ha sido una causa clave del incremento del gasto pensional; por otra parte la cotización es la tercera más baja entre los nueve sistemas; varios estudios actuariales (la mayoría siguiendo el enfoque del BM explicado antes) han proyectado desequilibrio y agotamiento de la reserva a corto plazo; para hacerle frente se han implantado reformas paramétricas: incremento de la cotización y desvío de ingresos de otra entidad, así como una propuesta para eliminar o reducir substancialmente el retiro anticipado, las que extenderían el equilibrio hasta 2035 (antes de ello hay que hacer otra reforma paramétrica); el régimen especial del poder judicial goza de prestaciones muy generosas y ha sido reformado: incrementando la edad de jubilación, reduciendo la TR, estableciendo un tope a las pensiones y aumentando la cotización.

**Panamá.** Se coloca en una posición intermedia entre los nueve países, su nivel de envejecimiento es moderado y el sistema es el menos maduro de los nueve, por otra parte la cobertura es la cuarta más alta, hay múltiples regímenes especiales, la TR es de 88% (mayor que la de Uruguay), las edades de retiro son bajas, el Estado hace un aporte a las cuentas individuales, la cotización es la tercera inferior (menor a la de Costa Rica y la mitad que la de Uruguay) y hay alta evasión y morosidad; el sistema público antiguo se cerró y dejó de recibir cotizaciones pero paga el 99% de las pensiones, por lo cual genera un déficit creciente; en 2003 la OIT recomendó aumentar la cotización total en 4 puntos porcentuales para 2013 lo que se hizo pero había que seguir incrementándola gradualmente otros 10 puntos hasta 2050 lo que no se ha hecho, así que se proyecta que la reserva se agotará en 2024; no hay información sobre los regímenes especiales pero sufren desequilibrio actuarial; a noviembre de 2020 no se había anunciado la necesaria reforma paramétrica.

**México.** Tiene un envejecimiento moderado, un sistema que aún no ha madurado, coberturas relativamente bajas, un 64% de los asegurados que no recibirá pensión y una pensión contributiva muy baja, pero hay más de 1.000 regímenes especiales con prestaciones generosas, y el asegurado que estaba afiliado al sistema principal (IMSS) al tiempo del retiro puede escoger entre una pensión basada en la fórmula del sistema público cerrado de BD (TR de 107%) y la pensión resultante de lo acumulado en la cuenta individual de CD (TR de 44%), por lo cual la enorme mayoría escogerá la primera que es insostenible (en 2021 comienza a retirarse la primera cohorte de la reforma); debido a ello, el gasto de pensiones públicas ha crecido 4,8 puntos porcentuales más que el crecimiento del PIB y continuará aumentando. Un proyecto de reforma en el congreso introduce cambios fundamentales que podrían constituir una re-reforma porque mantiene el sistema privado pero mejora la mayoría de los principios de la seguridad social: extiende la cobertura de las pensiones no contributivas y el acceso a la pensión mínima contributiva garantizada por el Estado; expande la solidaridad social porque la contribución del Estado y su cuota social se reasignan para mejorar

la pensión mínima de los asegurados de menor ingreso, además aumenta en 8,7 puntos porcentuales la contribución del empleador para incrementar el acceso y el monto de las pensiones; aunque no hay disposiciones específicas sobre género, las medidas anteriores favorecerían a las mujeres a través de las pensiones no contributivas y el aumento de las pensiones más bajas; mejora la suficiencia de las prestaciones con un proyectado incremento de la tasa promedio de reemplazo al 40% aunque es inferior al mínimo de la OIT; reduce la comisión a las administradoras de acuerdo con referencias internacionales, y establece la obligación de CONSAR de enviar informes anuales, así como otro diez años después de la implantación de la reforma; no se ha informado si se ha hecho el necesario estudio actuarial para garantizar la sostenibilidad financiero-actuarial de las nuevas prestaciones en base a los nuevos ingresos y no se especifican partidas presupuestales para financiar dichos gastos. El proyecto reconoce que no se han cumplido dos promesas de la reforma estructural, la falta de acceso a la pensión mínima por la mayoría de los asegurados y un monto de la pensión menor al esperado; además admite que el costo administrativo es superior al nivel internacional, sugiere que el proceso de envejecimiento afecta al sistema privado, y deja implícito que la contribución definida debe aumentarse para mejorar las bajas pensiones.

**La República Dominicana.** Tiene envejecimiento incipiente, el segundo sistema privado más joven, la segunda cobertura inferior de la población adulta mayor (porque no ha implementado el mandato de la reforma estructural de establecer la pensión no contributiva) y nunca emitió el bono de reconocimiento; por otra parte, la edad de retiro del hombre es la más baja entre los nueve países, hay numerosos regímenes especiales que están desequilibrados, una deuda por evasión y morosidad equivalente al 82% del fondo de pensiones en las cuentas individuales, la cotización menor y la rentabilidad real bruta inferior de los nueve países. Una reforma paramétrica en 2020 introdujo medidas insuficientes, concentradas en reducir las comisiones administrativas, pero no aprobó el aumento de la edad y condonó los recargos por la deuda.

## **B.**

# **EVALUACIÓN DE LAS RE-REFORMAS EN ARGENTINA, BOLIVIA, CHILE Y EL SALVADOR**

Las re-reformas en Argentina (2008)<sup>105</sup> y Bolivia (2010)<sup>106</sup> cerraron el pilar/sistema privado y pasaron a todos sus asegurados y fondos al sistema público de reparto, mientras que las re-reformas de Chile (2008) y El Salvador (2017) mantuvieron el sistema privado; la chilena mejoró la cobertura, solidaridad social, equidad de género y sostenibilidad financiera, mientras que la salvadoreña se concentró en reducir el déficit fiscal. Las tres primeras re-reformas mejoraron varias de las fallas de las reformas estructurales, pero no la salvadoreña. Resumimos los resultados de la evaluación:

### **1. Diálogo social**

El más amplio diálogo fue en Chile donde la comisión a cargo del proceso tuvo representación de todos los sectores involucrados y 92% de sus recomendaciones fueron incorporadas a la ley de reforma. El gobierno de Bolivia sostuvo negociaciones y firmó un acuerdo con la federación sindical más importante, pero la federación de empresarios y otros sectores pertinentes no fueron consultados, hubo un amplio debate en la Asamblea Nacional y la ley fue aprobada por la mayoría de dos tercios del gobierno. En Argentina hubo poca discusión pública y escasos debates en el Congreso, la ley fue aprobada rápidamente por la considerable mayoría del gobierno, con el apoyo de las dos mayores federaciones sindicales, la oposición de empleadores y AFJP y sin

---

105. La discusión sobre la re-reforma argentina en FIAP (2020b) tiene menos de cuatro páginas, mientras que el capítulo de la OIT sobre el tema (Bertranou et al., 2018) tiene 23 páginas y su conclusión sobre el riesgo de insostenibilidad del sistema es similar, FIAP ignora ese capítulo.

106. FIAP (2020b) dedica media página a explicar lo que no considera una re-reforma en Bolivia, mientras que mi capítulo en el libro de la OIT (Mesa-Lago, 2018a) dedica 42 páginas al tema, en las que demuestro por qué es una re-reforma, además analizo los cambios en la cobertura, la solidaridad social, la equidad de género, y la administración; el riesgo de insolvencia financiera lo documento en mucho más detalle que lo hace la FIAP, la cual ignora dicho capítulo.

insumos de expertos, la sociedad civil y otros grupos de interés. El Salvador tuvo el diálogo menor, el gobierno llegó a un acuerdo con otros partidos políticos para generar una propuesta integradora que se aprobó con amplio margen en la Asamblea.

## 2. Cobertura

El impacto se mide entre los años 2009-10 y 2017-18, salvo para El Salvador en que sólo tenemos 2018. Chile incorporó a los trabajadores autónomos de forma obligatoria pero gradual y los hizo elegibles para otras prestaciones de las que antes carecían; la cobertura contributiva de la PEA creció siete puntos porcentuales, pero hubo una ligera merma de la cobertura de autónomos; la cobertura de la población adulta mayor por pensiones contributivas y no contributivas se expandió en cinco puntos porcentuales por la creación de la pensión básica solidaria (PBS) que cubre al 60% de los hogares más pobres. Bolivia redujo la edad de retiro en cinco años para ambos sexos, así como los años de aportes requeridos, lo cual expandió notablemente el número de jubilados; la cobertura de la PEA creció cinco puntos o se estancó según se usen cifras administrativas o encuestas; la cobertura de los autónomos aumentó un punto, y la de la población adulta mayor por pensiones contributivas y no contributivas (mayormente por las segundas) alcanzó 98% en 2008 debido a la expansión de Renta Dignidad, pero se mantuvo estática después, aun así es la más alta en la región. Argentina aprobó medidas, antes de la re-reforma, para extender la cobertura contributiva permitiendo a los asegurados jubilarse sin cumplir los 30 años de aportes requeridos, también a los autónomos que carecían de documentación completa, pero la cobertura de la PEA se mantuvo estática; la cobertura de los adultos mayores aumentó en seis puntos porcentuales (2007-2009) pero los había perdido en 2018. La re-reforma salvadoreña no tomó medidas, incumpliendo el mandato de la reforma estructural de 1996 de extender la cobertura a grupos difíciles de incorporar; no puede medirse la cobertura porque hay solo un año para la observación, pero las estadísticas muestran que en 2018 ambas coberturas estaban por debajo de cénit alcanzando antes.

### 3. Solidaridad social y equidad de género

La solidaridad social mejoró en Argentina y Bolivia al cerrar el pilar/sistema privado que carecía de ella y al cambiar a todos los asegurados al sistema público con solidaridad intergeneracional. Además, Argentina extendió el sistema contributivo para grupos de más bajo ingreso y expandió la inclusión social de la población adulta mayor y a las madres respecto a las pensiones no contributivas. Bolivia universalizó y redujo la edad para Renta Dignidad, creó la pensión semi-contributiva, un fondo de solidaridad y una cotización solidaria impuesta al empleador y al asegurado de alto ingreso. La re-reforma chilena infundió solidaridad social en el sistema privado, creando dos prestaciones solidarias financiadas por el Estado: la PBU y el aporte previsional solidario (APS) que complementa la pensión contributiva de los que tienen ingresos bajos y genera efectos progresivos.<sup>107</sup> La re-reforma salvadoreña de 2017 no extendió ni mejoró la pensión no contributiva, pero creó tres nuevas prestaciones para los asegurados que no ganan una pensión regular (el BET, el BEP y el BL) aunque sólo 2% de los asegurados solicitaron estos y el 98% optó por la devolución del saldo; la CGS tuvo como objetivo reducir el déficit fiscal y financia las nuevas y antiguas prestaciones de BD con una cotización de los empleadores y otra de los jubilados; a pesar del adjetivo “Solidaria” la cuenta no ha mejorado este aspecto del sistema. Los regímenes separados continúan (particularmente los de las fuerzas armadas salvo en Costa Rica) y se agregaron algunos en Argentina y Bolivia.

Todas las re-reformas, salvo la salvadoreña, han compensado en parte a las madres aseguradas por el tiempo que dedican a criar a sus hijos: Argentina otorgó una prestación no contributiva si tienen siete o más hijos y carecen de recursos; Bolivia redujo un año de cotización por cada hijo nacido vivo, y Chile concedió un bono por cada hijo nacido vivo que devenga interés anual y se hace efectivo al tiempo de la jubilación (en caso de divorcio, un juez puede

---

107. Una ley de 2019 aumentó en 20% los montos de la PBS y APS; un proyecto de ley en el congreso impone una contribución del 6% al empleador para mejorar las pensiones inferiores más un incremento del apoyo fiscal para mejorar las bajas TR de las mujeres y expandir las prestaciones solidarias.

ordenar el traslado hasta 50% de los fondos acumulados en cuentas individuales durante el matrimonio de un cónyuge a otro, que generalmente es la mujer). Los tres países han aumentado la participación femenina en pensiones, particularmente por la expansión de las no contributivas donde ahora tienen mayoría. Las tablas de mortalidad diferenciadas por género fueron eliminadas en Argentina, Bolivia y El Salvador, pero continúan en Chile. La re-reforma salvadoreña no introdujo otras medidas para mejorar la equidad de género. En todos los países subsisten brechas de género notables, por ejemplo, la tasa promedio de reemplazo femenina es mucho menor que la masculina y un porcentaje menor de mujeres que hombres podrá jubilarse porque no cuentan con los años de aportes requeridos.

#### **4. Suficiencia de las prestaciones**

Todas las re-reformas mejoraron las prestaciones, aunque en grado diverso. Argentina aumentó substancialmente el máximo y el promedio de las pensiones contributivas, así como la pensión mínima y la pensión no contributiva, lo cual redujo el porcentaje de los adultos mayores pobres en 25 puntos porcentuales entre 2003 y 2009, pero en 2020, debido a la pandemia y la crisis, la TR promedio general estaba 55 puntos porcentuales por debajo de la canasta básica para las mujeres y 38 puntos para los hombres. Bolivia mantuvo el régimen contributivo con cuentas individuales, pero agregó un régimen semi-contributivo con un subsidio solidario fiscal y otro no contributivo totalmente financiado por el Estado; los beneficiarios de Renta Dignidad casi se duplicaron entre 2007 y 2012 y 83% de ellos carecía de otra pensión; la suma mensual es muy baja, pero es la única fuente de ingresos recibido por la mitad de los pobres. En Chile, el número de beneficiarios de la PBS y el APS se duplicó en 2008-2012 reduciendo en tres puntos la pobreza entre la población adulta mayor; el valor de la PBS es 50% superior a la anterior pensión no contributiva y aumentó los ingresos en un 72% a los que están en el quintil más pobre; la APS también elevó el nivel de las pensiones contributivas, aunque la TR todavía sigue siendo muy baja.<sup>108</sup>

---

108. Una ley aprobada en 2019 incrementó las prestaciones de la PBS y el APS.

Como se ha dicho, El Salvador agregó tres prestaciones nuevas pero estableció un tope de US\$2.000 a la pensión contributiva, máximo que antes no existía; además el depósito en la cuenta individual del asegurado se redujo de 10% a 8% y la diferencia se pasó a la CGS. Tres re-reformas mantuvieron o mejoraron la indexación de las pensiones, pero en El Salvador siguen subordinadas a la discreción del gobierno.

## **5. Eficiencia y gastos administrativos razonables**

En Argentina y Bolivia con el pase al sistema público, la competencia desapareció. Argentina suprimió todas las comisiones y la prima; la agencia estatal que gestiona el sistema público no puede imponer comisiones, no hay cifras sobre sus gastos administrativos. En Bolivia, las dos AFP continúan cobrando las comisiones, administrando las cuentas individuales, invirtiendo los fondos y pagando las pensiones incluso después que se fundó la Gestora Pública. Chile intentó estimular la competencia con: una licitación bienal que asigna los nuevos ingresantes en la fuerza laboral a la AFP que ofrece la comisión más baja, la cual también se aplica a los afiliados anteriores (pero la mayoría de los asegurados continúa afiliado a las dos AFP mayores aunque cargan las comisiones más altas), la autorización a los bancos para administrar las cuentas individuales, sustitución de la selección de las compañías de seguros comerciales antes hecha por licitación de cada AFP por una licitación colectiva de todas ellas, creación de una nueva AFP, lo que resultó en una merma en la concentración en las dos mayores, y en un aumento en los traslados anuales; además estableció un Fondo de Educación Previsional para educar al pueblo en el sistema de pensiones, y centros para responder consultas públicas y asistir a los asegurados en reclamar prestaciones y tomar decisiones.<sup>109</sup> No se restauró la representación tripartita en ningún país, pero Argentina creó un consejo asesor y Chile una comisión de usuarios que monitorean la re-reforma, ambas sin poder decisorio; El Salvador dispuso que el comité de

---

109. El proyecto de ley en el congreso reduce las comisiones por intermediación a las AFP, prohíbe las comisiones por inversiones en fondos mutuos e impone un tope a las comisiones.

riesgo y un nuevo comité actuarial (todavía no establecido) tengan, además de los representantes del gobierno, un representante de los trabajadores y uno de los empleadores; la re-reforma salvadoreña no tomó medida alguna para incrementar la competencia entre las dos AFP que mantienen su duopolio.

## **6. Sostenibilidad financiera-actuarial**

La cotización se mantuvo sin cambio en Argentina en 21%, la mayor en la región después de Brasil y Uruguay, pero después de 2007 se redujo la del empleador para incrementar el empleo. En Chile siguió en 13,8%, pero la prima para invalidez y sobrevivientes se pasó al empleador y este deberá pagar 6% si se aprueba una ley en el congreso. Bolivia aumentó la cotización total a 17,4% y podría elevarse a 32,7% convirtiéndose en la mayor en la región. El Salvador elevó la cotización a 15% e impuso un aporte a los jubilados y pensionados. En Bolivia el asegurado paga casi tres veces lo aportado por el empleador y en Chile paga el 86% de la contribución total; ambos violan la norma mínima de la OIT que el trabajador no debe pagar más del 50% de la contribución total.

El capital del fondo, entre el año anterior a la re-reforma y 2020 se duplicó en Chile alcanzando US\$215.400 millones en 2019 pero bajó 33% en medio de la crisis en marzo y después se recuperó en septiembre aunque aún estaba 4% por debajo del cenit, respecto al PIB bajó de 80,8% a 72,9%, pero subió a 81,2% respectivamente en el período; en Argentina el fondo aumentó un 48% entre 2008 y 2017 (US\$67.052 millones) pero declinó 44% en 2020, respecto al PIB descendió de 12% a 9%; en Bolivia decreció en 42% (US\$2.886 millones) y respecto al PIB bajó de 28% a 7% y en El Salvador el fondo creció en 17% entre 2017 y 2019 (a US\$11.700 millones) y como porcentaje del PIB aumentó 5 puntos; no hay data para 2020. Solo el asegurado afronta el riesgo de una caída en el valor y la rentabilidad del fondo, aunque un proyecto de ley en Chile devuelve parte de las comisiones al asegurado cuando aquella es negativa.

La inversión más concentrada del fondo se observa en El Salvador, donde el 82% corresponde a deuda pública la cual creció entre 2017 y 2019; por ello

tuvo la rentabilidad menor del fondo entre los nueve sistemas privados. En Argentina la inversión en deuda pública aumentó de 63% a 70% entre 2008 y 2019 y también subió hasta 13% en préstamos a asegurados y beneficiarios (con muy baja rentabilidad), mientras que la inversión en acciones declinó y no la hay en instrumentos extranjeros; no se reporta la rentabilidad bruta real. En Bolivia, 57% de la cartera en 2019 estaba en depósitos bancarios (con tendencia creciente), seguidos de 37% invertido en deuda pública (ambos con una rentabilidad baja), por ello, la rentabilidad bruta real descendió a un promedio anual de 5%. Chile tenía la cartera más diversificada, pero con la mayor concentración en instrumentos extranjeros, 43% en 2019, por ello su rentabilidad real cayó drásticamente en los cinco multifondos entre enero y marzo de 2020 por la crisis económica, aunque se había recuperado parcialmente en septiembre.

La sostenibilidad financiera-actuarial de las re-reformas de Argentina, Bolivia<sup>110</sup> y El Salvador está en riesgo; ninguno de estos países condujo estudios actuariales previos, aunque El Salvador lo hizo en el año posterior a la re-reforma y Bolivia cinco años después.

Argentina tiene un envejecimiento avanzado, un sistema muy maduro (la tasa de activos por un pasivo es 1,3), la quinta cobertura más alta de adultos mayores, prestaciones generosas expandidas por las reformas paramétricas y la re-reforma (TR de 80%, baja edad de retiro de la mujer, reducción de los años de contribución para la jubilación), y centenares de regímenes especiales que sufren desequilibrios (el sistema más fragmentado después de México), por todo ello su cotización es la quinta mayor en la región y su gasto en pensiones es el superior entre los ocho países ordenados por la CEPAL (aumentó de 7% a 11% del PIB en 2000-2017 y duplicó al crecimiento promedio del PIB); antes de la re-reforma, el pilar público sufría un fuerte déficit actuarial financiado

---

110. El cierre del sistema/pilar privado en Argentina y Bolivia eliminó los costos de transición fiscal, pero las obligaciones de los asegurados trasladados al sistema público deben garantizarse financieramente a largo plazo.

por el Estado, pero el traslado de US\$25.500 millones de dicho pilar al sistema público lo eliminó temporalmente, no obstante se proyecta un creciente déficit que tomará 3% del PIB en 2050 (la tasa de cotización debería aumentar en 13 puntos porcentuales para cubrir los egresos); en 2020 una ley de manera optativa agregó cinco años a la edad de jubilación y endureció la fórmula de pensiones pero se necesitan reformas paramétricas más fuertes.

Bolivia tiene un envejecimiento incipiente, un sistema no maduro, una TR de solo 31% (la tercera inferior en la región) y, a pesar de dichas condiciones, su cotización de 15,2% es la octava mayor entre los 20 países latinoamericanos; esto se explica porque su cobertura de pasivos es la mayor en la región, la re-reforma redujo las edades de retiro en cinco años, así como los años de cotización requeridos lo cual indujo un aumento de seis veces en las jubilaciones; por ello su gasto de pensiones de 3,8% del PIB es el séptimo mayor entre 17 países; el estudio actuarial de 2015 proyectó que el balance financiero será negativo en 2031 y habría que aumentar la tasa de cotización entre 126% y 931% para restaurar el equilibrio; el fondo solidario arrojaría déficit en 2022; en octubre de 2020 no había un proyecto de reforma paramétrica.

El Salvador tiene envejecimiento moderado, un sistema joven, la tercera cobertura inferior de adultos mayores en la región, y un sólo régimen especial de las fuerzas armadas (pero sufre desequilibrio actuarial); la cotización de 15% es la mayor entre los sistemas privados después de las de Uruguay y Colombia; su gasto de pensiones aumentó de 2,1% a 2,7% del PIB en 2000-2017 y sobrepasó al crecimiento promedio del PIB en 1,5 puntos anuales; la CEPAL ordena a El Salvador entre los tres países inferiores respecto a la presión sobre el sostenimiento; no obstante, las reservas de los dos sistemas públicos cerrados se agotaron en 2000-2002 (el déficit fue financiado por transferencias del sistema privado); el estudio actuarial de 2018 proyectó un pasivo actuarial neto de 66% del PIB (con el enfoque del BM); la re-reforma de 2017 incrementó en dos puntos la contribución pero agregó tres nuevas prestaciones de BD a financiarse por el FGS que se proyecta arrojará déficit creciente a partir de 2027; el comité actuarial estipulado por la re-reforma no se había establecido en octubre de 2020.

Chile tiene un envejecimiento avanzado, el sistema privado más maduro, la segunda cobertura superior de la población adulta mayor, un sistema de pensiones solidario (aunque solo toma 0,7% del PIB), pero una TR del sistema privado de solo 38%, la cuarta inferior en la región; el gasto de pensiones menguó de 5,7% al 3,1% del PIB en 2000-2017 y se proyecta disminuirá a 2,1% en 2030 (no desaparecerá hasta 2050), el crecimiento anual promedio de dicho gasto fue inferior en 3,7% al crecimiento promedio anual del PIB; por todo ello la CEPAL ordena la presión sobre el sostenimiento como “baja”; los costos de la transición han sido financiados por superávit fiscales anuales, la re-reforma apuntaló la sostenibilidad financiera con la creación de un fondo de reserva que financia las nuevas prestaciones, sometido a revisiones actuariales cada tres años, así como cada cinco años para evaluar los efectos de variables clave sobre las TR y necesidades financieras; el consejo consultivo supervisa la sostenibilidad fiscal y estudia posibles modificaciones requeridas.

El mejor desempeño de las re-reformas se registra en solidaridad social (salvo el mantenimiento de regímenes especiales) y equidad de género, aspectos administrativos (excepto participación social que no se ha restaurado, aunque con una leve mejoría en dos países), suficiencia de las prestaciones (salvo una TR muy baja en Chile) y cobertura (creciente en Chile y Bolivia y estancada en Argentina y El Salvador). El desempeño más débil ha sido en el diálogo social y, particularmente, en la sostenibilidad financiera (en tres países). Todas las re-reformas avanzaron en la mayoría de los principios sociales, pero Argentina, Bolivia y El Salvador enfrentan serios desafíos a largo plazo en la sostenibilidad financiera-actuarial.

## **C.**

### **PROPUESTAS DE RE-REFORMAS EN COLOMBIA Y PERÚ**

Los dos modelos paralelos combinan un sistema privado (RAIS en Colombia y SPP en Perú) y un sistema público (RPM y SNP respectivamente), los cuales compiten entre sí, sin coordinación alguna; en ambos países, la participación

del sistema público en el total de asegurados activos ha declinado en el tiempo (más en Colombia que en Perú) y era minoritario en 2020, lo cual significa que el sistema de reparto tiene la mayoría de los pensionados pero una minoría de cotizantes creando fuerte presión al sostenimiento, mayor en Colombia que en Perú.

Colombia tiene un envejecimiento moderado-avanzado, un sistema público maduro, tres regímenes separados generosos y costosos que reciben subsidios fiscales, las edades de retiro más bajas entre los sistemas privados después de las de El Salvador, la TR del sistema público es 73% y sólo 36% del total de asegurados cotiza al sistema público. Frente a estos indicadores de alto costo hay unos pocos que reducen el gasto: la cobertura de adultos mayores es la cuarta más baja entre los nueve sistemas privados y hay nueve países en la región con cobertura mayor, la pensión mínima en dicho sistema no se otorga cuando el asegurado tiene otros ingresos, y la pensión no contributiva no cubre los requerimientos nutricionales de la línea de indigencia y se ha reducido en años recientes. La cotización es la más alta entre los sistemas privados salvo en Uruguay que tiene los mayores costos. Hay un serio problema de inequidad: en el sistema público, el 80% de los subsidios fiscales lo recibe el 20% de la población de mayor ingreso y parte de los afiliados (la mayoría de bajos ingresos) subsidian a los pensionados de mayor ingreso, mientras que en el sistema privado los que no logran cumplir los requisitos para recibir una pensión, subsidian a los pensionados que reciben una pensión de un salario mínimo; el 1% de los más ricos recibe en pensiones tanto como la mitad más pobre de la población. El gasto de pensiones públicas respecto al PIB creció del 1,4% al 4,5% entre 2000 y 2017 y el crecimiento promedio anual de dichas pensiones sobrepasó en 5,2 puntos porcentuales el referido crecimiento del PIB, por ello la CEPAL ordena a Colombia como el cuarto país con mayor presión ("media") sobre el sostenimiento entre los siete sistemas privados más Argentina. El BID estima que el déficit del sistema público era 3,8% del PIB en 2013 (sus reservas se agotaron en 2003) pero, debido al declive de los afiliados a este sistema, el déficit bajaría a 2,1% en 2025 y 1,7% en 2075, además proyecta que la deuda pensional en 2013-2075 tomará 129% del PIB, mientras que la CEPAL considera

que el sistema público no enfrentará problemas financieros hasta 2030 pero después se agudizarán.

Perú tiene un envejecimiento moderado, los adultos mayores conllevan la tercera cobertura inferior entre los sistemas privados, las edades de retiro son las más altas entre dichos sistemas (iguales a las de Costa Rica y México), la TR es de 39%—inferior al el mínimo del 45% de la OIT, la pensión no contributiva es de bajo monto, solo la reciben los que viven en extrema pobreza y no ha sido ajustada al costo de vida por lo que se ha devaluado, el 60% de los asegurados no tendrá derecho a una pensión por no cumplir con los 20 años de aportes, y una reforma paramétrica hizo cambios para reducir el costo del sistema público; el único elemento que eleva el costo es una docena de regímenes especiales de reparto que son muy costosos y sufren un desequilibrio financiero-actuarial. Por otra parte, el sistema privado adolece de serios problemas, el peor es que los asegurados pueden extraer el 95,5% del saldo de sus cuentas individuales antes de jubilarse, a más de varias otras extracciones que virtualmente están liquidando el fondo. El gasto público de pensiones decreció del 4,7% al 1,6% del PIB entre 2003 y 2017, y su crecimiento promedio anual fue 4,6 puntos menor que el referido crecimiento del PIB; el costo fiscal era solo de 0,2% del PIB en 2017 y se proyecta entre 0,1% y 2% del PIB para 2050; por todo ello la CEPAL ordena al Perú como el país con la menor presión financiera sobre el sostenimiento entre los ocho que investigó.

Ni el primer proyecto de ley peruano ni las propuestas de re-reforma en los dos países han sido sometidos a un estudio actuarial previo; ha habido considerable discusión pública sobre los mismos, salvo sobre el primer proyecto de ley en Perú que fue secreto.

La mayoría de las propuestas en Colombia coincide en recomendar un sistema mixto que integre ambos sistemas (con cuatro pilares): el sistema público se somete a una reforma paramétrica (incluyendo aumento en las bajas edades de jubilación) y se convierte en el pilar básico de reparto, mientras que el sistema privado se transforma en un segundo pilar complementario con

varias reformas a las AFP, al tiempo del retiro el asegurado recibe una pensión básica del pilar de reparto y otra adicional del pilar de capitalización (similar a los tres modelos mixtos existentes). Las propuestas también concuerdan en un primer pilar de pensiones no contributivas que debe expandirse, todas establecen una coordinación estrecha entre los diversos pilares y una de ellas, además, la creación de una entidad supervisora independiente que regule y vigile a todo el sistema incluyendo a los regímenes separados. En una de las propuestas se propone la creación de un régimen semi-contributivo de ahorro voluntario especialmente para el sector informal, con un subsidio fiscal que empareje los aportes individuales. Dos propuestas radicales cierran el sistema público, una (de las AFP) entroniza el sistema de capitalización privado como el fundamental o casi único, adicionando como apéndice un reducido elemento público, mientras que la otra elimina la obligación de afiliarse y cotizar a las AFP y la hace voluntaria.

Dos proyectos de ley y tres propuestas en Perú generalmente integran los dos sistemas y siguen las pautas de un sistema mixto con varios pilares integrados, pero con adiciones importantes: el proyecto de ley que no cuajó reemplazaba a las AFP por gestoras exclusivamente encargadas de la inversión de los fondos; una propuesta cambia el modelo de inversión actual hacia otro de ciclo de vida que reduce gradualmente el riesgo de acuerdo con la edad del asegurado; otra propone determinar una “pensión objetivo” en que se decida de antemano el nivel de solidaridad inter e intra generacional y se informe a los asegurados cuál será su pensión al tiempo del retiro. Todas refuerzan el papel del Estado, tres señalan las fallas de las AFP y el proyecto de ley actual crea un ente público a cargo del sistema integrado y de sus componentes esenciales. Además, tres de las propuestas peruanas o bien eliminan las vigentes extracciones de los fondos o sugieren alternativas de como restringirlos o que opciones tomar si no se logran estos objetivos.

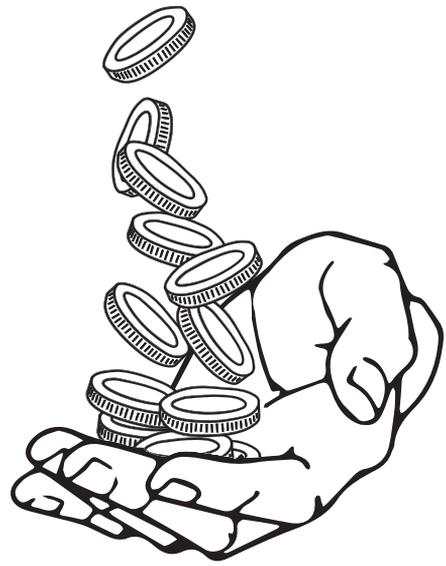
Ninguna de la propuestas colombianas o peruanas ha sido implementada; Colombia ha pospuesto la re-reforma varias veces y parece tener pocas probabilidades, mientras que en Perú, la actual comisión de reforma del congreso,

está concluyendo un proyecto de ley que se espera presentará a fines de noviembre de 2020.

**Resumen: aumento del rol del Estado y declive de las AFP.** Las cuatro reformas aumentaron el papel del gobierno vía la transferencia del sistema privado al sistema público y/o creación/ampliación de prestaciones financiadas por el Estado, unidas a nuevas entidades gestoras públicas. Las AFP desaparecieron en Argentina, pero continúan en los otros tres países, aunque con mayores restricciones en dos. Argentina creó una Comisión Bicameral en el Congreso que supervisa los fondos del sistema público y su evolución y puede dar recomendaciones, pero no vinculantes; un consejo asesor del fondo público (también sin poder vinculante) y otros organismos públicos ejercen supervisión externa, por lo que no hay una superintendencia autónoma unificada como en Chile. La Gestora Pública en Bolivia es autónoma, aunque bajo la tuición de una entidad gubernativa; las AFP que se suponía desaparecerían, siguen con sus anteriores funciones, la Gestora administra y paga la pensión universal no contributiva; los poderes del Ejecutivo sobre el sistema de pensiones fueron aumentados de forma substancial. Bolivia y Chile cerraron la previa Superintendencia autónoma que vigilaba el sistema/pilar privado y la remplazaron con un nuevo organismo estatal de unidad, naturaleza e independencia diversas. En Chile, en los doce años transcurridos entre 2008 y 2020, se aprecia un movimiento gradual, pero constante, de reducir funciones a las AFP y aumentar el papel del Estado. La nueva Superintendencia de Pensiones chilena, sigue siendo autónoma y unificó su control sobre todo el sistema de pensiones excepto las fuerzas armadas y la policía; además, el Estado financia la PBS y el APS, mejora la solidaridad social y la equidad de género, promueve la competencia y garantiza la solidez financiera del sistema. En el Salvador, por una parte, el rol del Estado como financiador de prestaciones se contrajo, traspasando a trabajadores, empleadores y pensionados la carga financiera de las antiguas prestaciones de BD y las agregadas por la re-reforma; por otra parte transformó el sistema substitutivo en mixto al introducir un componente de reparto administrado por una agencia estatal.

Las propuestas de re-reforma en Colombia y Perú señalan las fallas de las AFP y refuerzan el rol del Estado. En Perú tres critican a las AFP por ser poco o nada competitivas, con altas utilidades y comisiones, así como que sus inversiones no son apropiadas a los intereses de los asegurados; una traspasa la inversión de las AFP a nuevas gestoras, otra aconseja sacarles la administración de las cuentas individuales, una tercera recomienda múltiples medidas para mejorarlas y la cuarta y actual reduce sus funciones al componente de riesgo individual y las hace de naturaleza múltiple; la OECD apunta la desconfianza de los asegurados en las AFP. Todas las propuestas fortifican el papel estatal: recomiendan una entidad central recaudadora (en dos casos también administradora de las cuentas individuales y pagadora de las pensiones), establecen un primer pilar público de reparto, expanden las pensiones no contributivas financiadas por el Estado, otorgan subsidios fiscales a los asegurados de bajo ingreso y dos de ellas refuerzan el organismo supervisor público. Las propuestas en Colombia robustecen la Superintendencia Financiera y extienden su ámbito a todas las pensiones o crean una entidad pública independiente encargada de dichas funciones y que rinda cuentas al congreso; expanden la pensión no contributiva financiada por el Estado, eliminan las inequidades del sistema público y del privado, ordenan realizar estudios actuariales independientes que proyecten el costo futuro y se hagan públicos para garantizar la sostenibilidad del sistema, condonan cotizaciones a las madres por cada hijo nacido vivo con financiamiento fiscal, modifican las comisiones de las AFP, terminan la rentabilidad mínima, y eliminan los subsidios fiscales a los regímenes especiales. La propuesta de decreto en México pudiera considerarse una re-reforma, una vez que se analice su aprobación final.

Mi crítica documentada en esta monografía de los sistemas privados de pensiones no implica por defecto que los sistemas públicos de reparto o CPC en América Latina no enfrenten problemas financieros-actuariales. De hecho, dichos problemas se analizan aquí en los sistemas o pilares públicos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay, además lo he hecho en otras publicaciones sobre los sistemas públicos restantes, salvo en Haití.



## VIII.

### RECOMENDACIONES

#### **1. La necesidad de estadísticas abarcadoras, homologadas, fidedignas y oportunas**

Actualmente hay una seria laguna estadística que es esencial llenar a fin de disponer de la información esencial actualizada para hacer diagnósticos, proponer reformas de cualquier tipo y llevar a cabo estudios actuariales. Hay múltiples entidades internacionales y regionales que compilan información estadística pero esta se publica con largos intervalos de tiempo, no cubre todos los aspectos esenciales, especialmente financieros y hay contradicciones entre ellas. La OIT (2018) publica cada tres años el *Informe Mundial de Protección Social* el cual tiene mucho valor e incluye estadísticas, entre otros programas, de pensiones contributivas y no contributivas, su cobertura legal y efectiva, condiciones de acceso, cotizaciones, monto de las prestaciones, gastos fiscales,

etc., pero debido a que abarca a todo el mundo y a todas las prestaciones de seguridad social, la data aparece con varios años de atraso y hay aspectos financieros clave que no cubre, como balance financiero, inversión de los fondos y rentabilidad de los mismos. El BID cuelga Online (SIMS) los resultados homologados de las encuestas de hogares sobre cobertura de pensiones contributivas y no contributivas, relacionadas con una serie de variables importantes; su acceso es libre pero no fácil, requiere un proceso y las cifras de las encuestas usualmente no coinciden con las cifras administrativas. No hay estadísticas sobre otros aspectos de las pensiones, aunque el BID hace estudios de países y comparativos de la región. La AIOS publica semestralmente estadísticas homologadas de cobertura, aspectos administrativos de las AFP, capital acumulado, distribución de la cartera y rentabilidad, estas cifras son útiles y se han usado abundantemente aquí, pero se limitan a los sistemas privados, por lo cual es imposible, por ejemplo, calcular la cobertura total de la PEA en los modelos paralelos y mixtos o qué porcentaje del total asegurado está en el componente de reparto y en el de capitalización, además las cifras de la rentabilidad son brutas (se necesitan las netas), etc. La OECD publica anualmente *Pensions at a Glance (Un Vistazo a las Pensiones)*, con data muy provechosa que varía cada año, pero sólo incluye a tres países latinoamericanos (Brasil, Chile y México), también hace estudios de países. La CEPAL, en su *Anuario Estadístico* incluye unas pocas estadísticas sobre pensiones y un número reciente del *Panorama Social para América Latina y el Caribe 2017* ha sido dedicado a las pensiones y también publica algunos estudios en sus series monográficas, el más reciente sobre el gasto público de las pensiones usado en esta monografía. La Administración de Seguridad de los EE.UU. en colaboración con la AISS cuelga cada tres años, aproximadamente, *Programas de Seguridad Social a Través del Mundo: Las Américas*, con información legal comparada muy valiosa sobre cobertura, condiciones de acceso, cotizaciones, entidad administradora, etc., pero no estadísticas financieras o de otro tipo. El BM y el IMF no publican series estadísticas periódicas sobre pensiones latinoamericanas, pero ocasionalmente hacen estudios sobre países específicos.

Sería ideal que estos organismos se pusieran de acuerdo para publicar, al menos anualmente, un boletín estadístico con todos los indicadores claves

homologados y actualizados de los 20 sistemas de pensiones latinoamericanos, tanto públicos como privados; esto sería un fructífero experimento de cooperación en un área neutral y de gran importancia para dichas entidades (que tienen a menudo posiciones discordantes) en sus estudios técnicos de país, así como comparativos para la región, y de igual forma para los países.

## **2. Llevar a cabo el diálogo social**

Esta monografía ha documentado como las reformas, cualquiera que sea su naturaleza, a menudo no han sido precedidas de un diálogo social amplio, abierto y transparente, con participación de todos los sectores involucrados. A ese efecto, el gobierno debería designar una comisión independiente de técnicos con representación tripartita (trabajadores, empleadores y gobierno), así como académicos, jubilados y pensionados, y otros grupos relevantes, para que desarrolle un diagnóstico que sea la base para recomendaciones sobre qué tipo de reforma hacer y sus lineamientos fundamentales, los cuales deberían de ser incorporados en el proyecto de ley de reforma. La comisión tendría acceso a todos los documentos y estadísticas generadas por ministerios y entidades autónomas y se financiaría por el presupuesto. Modelos para dicha comisión son la de Costa Rica creada en 1998 para la reforma estructural y en Chile para la re-reforma de 2008 y el intento frustrado de una segunda re-reforma en 2015. Ha sido positiva la participación de algunos técnicos internacionales prestigiosos, ya sea como miembros de la comisión o para sostener reuniones con la misma a fin de discutir su diagnóstico y sus recomendaciones. La comisión debería llevar a cabo encuestas de opinión y reuniones con federaciones de trabajadores y empleadores para obtener insumos que sean importantes en su labor; también debería solicitar un estudio interno del costo de las reformas propuestas, así como una valuación actuarial ex post en que se simulen los resultados y costos de propuestas alternativas y su sostenibilidad a largo plazo. Todos los documentos de la comisión deben ser públicos a los efectos de transparencia y discusión ciudadana. Este procedimiento no solo enriquecería la reforma sino también daría legitimidad a la misma. Debería considerarse la aprobación por un referéndum o plebiscito de las reformas de todo tipo propuestas (como se ha hecho en Uruguay).

### 3. Ampliar la cobertura

En cinco de los nueve sistemas (Perú, El Salvador, México, Colombia y R. Dominicana—también en Bolivia), la cobertura contributiva de la PEA oscila entre 21% y 38%, menor al 50% recomendado por la OIT; estos países tienen además el sector informal mayor, pero se han identificado prácticas exitosas para expandir la cobertura:

- a)** establecer la afiliación legal obligatoria, de manera gradual, comenzando con los trabajadores autónomos profesionales contratados con un ingreso mínimo (como en Costa Rica, Uruguay, Chile, Colombia y el actual proyecto de ley en Perú), a estos seguirían otros autónomos sindicalizados, como taxistas, etc;
- b)** la obligatoriedad legal, por sí sola, no necesariamente extendería la cobertura, por lo que se aconseja igualar el porcentaje que pagan los autónomos al de los asalariados y ajustar sus pensiones actuarialmente, u otorgar un subsidio estatal o un aporte solidario como un incentivo (*matching*) a la inscripción y el pago de la cotización a los autónomos de bajo ingreso (como en Costa Rica, Bolivia y Perú—reciente), lo cual tendría menor costo que concederles una pensión no contributiva al final de su vida laboral, otra alternativa es, concederles beneficios que se otorgan a los trabajadores asalariados (Chile);
- c)** en R. Dominicana hay que implementar el programa contributivo-subsidiado que fue diseñado por la reforma estructural para incorporar a los autónomos;
- d)** las empleadas domésticas tienen cobertura obligatoria en la mayoría de los países pero no se cumple, para lograrlo hay que regular sus condiciones de trabajo, promover su sindicalización y negociación colectiva, fijar una base mínima contributiva, desarrollar la inspección domiciliaria e imponer sanciones a los evasores, especialmente a los empleadores (Uruguay y Costa Rica);
- e)** los trabajadores agrícolas asalariados (especialmente en grandes plantaciones) o miembros de cooperativas deben también tener afiliación obligatoria (Uruguay y Costa Rica);

- f)** es aconsejable combinar la cobertura de pensiones con la de salud porque la segunda es usualmente más importante para estos grupos que la primera;
- g)** diseñar planes ad hoc para los trabajadores informales con cotizaciones y prestaciones ajustadas a su capacidad de pago y ajustadas actuarialmente;
- h)** otras medidas adicionales para incorporar a los informales son: simplificar los trámites del registro, flexibilizar los períodos de pago, establecer el monotributo (como en Uruguay y Argentina), habilitar oficinas postales, bancos y teléfonos inteligentes para la recaudación de contribuciones y pago de pensiones, enviarles recordatorios mediante mensajes periódicos personalizados (por teléfonos móviles, correos electrónicos y medios similares) con proyecciones de la pensión que recibirán al tiempo del retiro (México);
- i)** ofrecerles a los trabajadores familiares no remunerados afiliación voluntaria con incentivos como los citados.

Las pensiones no contributivas han aumentado la cobertura de los adultos mayores, reducido la pobreza, reforzado la solidaridad social y mejorado la equidad de género, con un costo inferior a 1% del PIB, aunque en varios países su monto es muy bajo (Bolivia, México); se recomiendan las políticas siguientes:

- a)** los dos países con la cobertura inferior, R. Dominicana con 19% y El Salvador con 14%, deben el primero implantar el régimen subsidiado y el segundo reanudar la extensión que está estancada; estos países podrían argumentar que les es imposible afrontar el costo de la extensión de la cobertura o el incremento del beneficio, pero ellos subsidian a regímenes separados privilegiados y costosos (ver sección 5) y, además, habría que investigar si tienen espacio para incrementar la carga tributaria como porcentaje del PIB, vía impuestos especialmente sobre la renta;
- b)** hay que integrar las pensiones contributivas y no contributivas para evitar duplicaciones y fraudes (como se hace en Chile, Costa Rica y Uruguay);
- c)** en México hay una gran fragmentación de programas contributivos y no contributivos, si estos fuesen integrados "sería posible aumentar las pensiones netas,...reducir los costos de administración,... obtener un ahorro

importante de los recursos fiscales y disminuir los incentivos perversos en el mercado laboral” (Azuara, et al., 2018: v);

- d)** Argentina debería establecer un programa unificado de pensiones no contributivas, con prueba de ingreso y focalizadas en los pobres, así como terminar las pensiones arbitrarias otorgadas por el Congreso;
- e)** la base de datos de Renta Dignidad en Bolivia tendría que limpiarse de duplicaciones y beneficiarios fraudulentos, y adoptar medidas efectivas para incluir a los beneficiarios potenciales excluidos debido al idioma, la falta de información sobre los derechos y/o identificación adecuada; y
- f)** realizar un estudio en todos los países para medir de forma homologada y comparativa, el impacto de las pensiones no contributivas sobre la pobreza, y su efecto potencial en la formalidad, así como en la afiliación y el pago de cotizaciones al sistema contributivo.

#### **4. Expandir la solidaridad social**

La solidaridad social es normalmente externa al sistema privado; se sugieren varias medidas para expandirla:

- a)** en Perú restablecer la contribución del empleador (lo hace el proyecto de ley actual) y en Chile aprobar la ley en el congreso que impone una contribución del 6% al empleador;
- b)** en Uruguay donde el trabajador paga alrededor de dos tercios de la contribución total (violando la norma mínima de la OIT que no debe pagar más del 50% de la contribución total), corregir esta situación (en Panamá el trabajador paga 68% de la contribución total al programa de pensiones, pero el empleador paga 8% al programa de salud);
- c)** otorgar un aporte estatal solidario para mejorar las pensiones contributivas bajas hasta un tope en que cese dicho aporte (como en Argentina, Chile, México—que aumenta dicho aporte en un proyecto en el congreso —y Uruguay);
- d)** expandir las pensiones no contributivas que han jugado un papel clave en la extensión de la cobertura de la población adulta mayor;

- e) expandir las pensiones no contributivas ayudaría, además, a reducir las brechas por educación y residencia (urbana y rural), en la cobertura por todas las pensiones de la población adulta mayor, porque dichas brechas son menores en este grupo que en la cobertura contributiva de la PEA debido a que las pensiones no contributivas se pagan a los pobres que están más concentrados entre los que carecen de educación o solo tienen la elemental y entre los residentes rurales; y
- f) eliminar las notorias inequidades en los dos sistemas paralelos de Colombia (como se hace en varias propuestas de reforma).

## 5. Integrar los regímenes especiales privilegiados

La persistente fragmentación de varios sistemas con condiciones de acceso a los derechos y prestaciones generosas y subsidios fiscales, especialmente el régimen de las fuerzas armadas en todos los países salvo Costa Rica, requieren:

- a) especialmente en los sistemas más fragmentados de Argentina, Bolivia, México y R. Dominicana (en menor grado Panamá), una reforma a fondo que equipare las condiciones y prestaciones de los regímenes separados al sistema general y que sean totalmente financiados por los asegurados sin subsidios fiscales—por cuanto esto probablemente requeriría cotizaciones altísimas, habría que endurecer las condiciones de acceso y reducir las prestaciones;
- b) la exclusión de las fuerzas armadas en Chile, donde ellas impusieron el sistema privado, pero se excluyeron del mismo para preservar su régimen privilegiado, y su costo equivalente al de todas las pensiones no contributivas es particularmente inequitativo y dicho régimen debe ser integrado como reclama la mayoría de la población;
- c) en México deberían de integrarse los dos programas principales para el sector privado y público (este último tiene condiciones mejores que el primero);
- d) el proceso gradual de integración de 19 regímenes separados en Costa Rica y la reciente reforma paramétrica del régimen del poder judicial son buenos ejemplos a seguir.

## 6. Mejorar la equidad de género

Las discriminaciones generadas por el mercado laboral deben ser enfrentadas en todos los países con acciones adecuadas:

- a)** pago de igual salario a mujeres y hombres por el mismo trabajo;
- b)** fomento de una mayor participación femenina en la fuerza de trabajo a través de su capacitación;
- c)** expansión de las guarderías infantiles públicas y gratuitas o subsidiadas para que la mujer pueda incrementar su participación en la fuerza laboral; y
- d)** formalizar los contratos de trabajo a las trabajadoras domésticas.

Para corregir las discriminaciones resultantes del sistema mismo se requieren otras medidas:

- a)** expandir la cobertura femenina de la PEA en Perú, El Salvador, México, Colombia y la R. Dominicana donde es menor al 50% prescrito por la norma mínima de la OIT;
- b)** establecer el régimen no contributivo en la R. Dominicana y expandir la cobertura de las adultas mayores por dichas pensiones en El Salvador (la cobertura es 12% y 17% respectivamente en esos dos países);
- c)** incorporar obligatoriamente a las empleadas domésticas en El Salvador y México,<sup>111</sup> así como ejecutar el mandato legal de cobertura en el resto de los países siguiendo las prácticas exitosas de Uruguay y Costa Rica;
- d)** ofrecer afiliación voluntaria a las trabajadoras del hogar (amas de casa);
- e)** igualar la edad de jubilación para ambos géneros en Chile, Colombia, El Salvador y Panamá;
- f)** reemplazar las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo por tablas uni-sexo en todos los países (siguiendo el ejemplo de los sistemas públicos como Argentina y Bolivia y del sistema privado en El Salvador);

---

111. Los países que no han ratificado el Convenio 2011 de la OIT sobre empleadas domésticas deberían hacerlo.

- g)** igualar la prima de invalidez y sobrevivientes para ambos sexos (como en Chile);
- h)** compensar a las mujeres por el tiempo que dedican a cuidar a los hijos otorgándoles un año de cotización o un bono por cada hijo nacido vivo (como han hecho Bolivia, Uruguay y Chile y una propuesta de re-reforma en Colombia),<sup>112</sup> debería considerarse también compensar a la mujer por el cuidado en el hogar de ancianos y discapacitados;
- i)** cuando el cónyuge titular de la pensión se divorcia, la mitad del fondo en la cuenta individual debería compartirse con el otro cónyuge que usualmente es mujer; y
- j)** las medidas recomendadas para la extender la cobertura de los trabajadores autónomos favorecerían a las mujeres porque están sobrerrepresentadas en ese tipo de trabajo.

## 7. Incrementar la suficiencia de las prestaciones

La TR promedio de los nueve sistemas es 39,8%, muy inferior a la mínima de 45% establecida por la OIT.

- a)** La proposición de la FIAP para mejorar las TR es aumentar las cotizaciones, aunque no he visto hasta ahora un estudio actuarial que demuestre que dicho aumento logre la TR mínima; de hecho, la propuesta mexicana de 2020 en el congreso (hasta ahora no respaldada por un estudio actuarial publicado) es de una TR de 40%, o sea, cinco puntos por debajo del 45%. Además, la FIAP: ha apoyado los aportes estatales a las cuentas individuales para mejorar las pensiones contributivas bajas (como en Bolivia, Chile, México y Panamá) o como un incentivo para incorporar a los trabajadores autónomos (como en Costa Rica, o un aporte de la cuenta de solidaridad como en Bolivia); ha solicitado incrementos en las edades de retiro; y ha mostrado su beneplácito con la expansión de las pensiones

---

112. En Argentina las madres con muchos hijos y sin recursos tienen derecho a una prestación no contributiva.

no contributivas financiadas por el fisco. Por el contrario, la FIAP no ha ofrecido, para aumentar las TR, reducir las altas comisiones, gastos de publicidad, utilidades y remuneraciones de directivos de las AFP, demostrados en esta monografía. O sea, que son bienvenidas las ayudas de los trabajadores, empleadores y el Estado para mejorar las TR, pero sin que las AFP sacrifiquen un ápice. Cualquier solución debe incluir que las AFP cedan en sus beneficios para mejorar las TR, lo demás sería inequitativo.

- b)** Los países donde el ajuste de las pensiones contributivas es dejado a la discreción del gobierno (El Salvador, México, Panamá y Perú) deben introducir ajustes al IPC o a los salarios.
- c)** R. Dominicana debe emitir el bono de reconocimiento que es un derecho de los que contribuyeron al antiguo sistema público y aumentaría sus pensiones.

## **8. Perfeccionar la administración y reducir sus costos**

Se ha probado que la competencia no funciona en la mayoría de los países (hay un duopolio en El Salvador y Bolivia) y que los costos administrativos son altos y reducen substancialmente el monto de las pensiones futuras (tanto en el programa de vejez como en las rentas vitalicias); para enfrentar estos problemas se aconseja:

- a)** en todos los países establecer administradoras de naturaleza múltiple (privadas, públicas, cooperativas, mixtas), con las mismas reglas para todas, siguiendo el ejemplo de Uruguay donde ha funcionado una pública por muchos años y con éxito (también hay administradoras múltiples en Colombia, Costa Rica, México y R. Dominicana);
- b)** hacer licitaciones cada dos años en que la AFP que ofrezca la comisión más baja se lleve los nuevos afiliados (como en Chile y Perú), así como una parte de los que ya están afiliados, y disponer que ninguna AFP pueda superar en 50% la comisión más baja en el mercado;
- c)** establecer topes a las comisiones y primas (como en El Salvador y el proyecto mexicano en el congreso que fija el tope de acuerdo con el promedio de cuatro países), así como en los gastos comerciales;

- d)** apoyar la comisión sobre la rentabilidad (que ya existe en varios países) para reemplazar a la comisión sobre el salario que no ofrece incentivos a las AFP para mejorar su desempeño;
- e)** introducir traslados electrónicos entre las AFP (como en Chile);
- f)** conectar a las AFP con el riesgo de volatilidad del mercado de valores creando un fondo con aportes de aquellas cuando haya ganancias en dicho mercado, a fin de devolver comisiones o asistir a los asegurados cuando haya pérdidas o crisis económicas (proyecto de ley en Chile);
- g)** imponer medidas estrictas para evitar que altos funcionarios del Estado y entidades autónomas (como las superintendencias de pensiones) acepten puestos en las directivas de las AFP (por ejemplo, inhabilitándolos mientras están en el cargo y por un período de tiempo después de terminarlos);
- h)** restringir las ganancias excesivas de las AFP y los pagos desproporcionados a sus gerentes y directivos;
- i)** publicar indicadores comparativos del desempeño de las AFP de manera sencilla y entendible en los medios de comunicación a fin de que los asegurados puedan hacer una selección informada;
- j)** incrementar la competencia entre las compañías aseguradoras de los riesgos de invalidez y sobrevivencia y asegurar que no hay colusión entre aquellas y las AFP; otra alternativa es retornar la cobertura de dichos riesgos al seguro social, como en Colombia, Costa Rica y México (previa investigación de la eficiencia y costo de ambas alternativas);
- k)** estimular la creación de compañías de seguros que ofrezcan rentas vitalicias;
- l)** en Bolivia, el nuevo gobierno debería adelantar la fecha para que la Gestora Pública absorba las funciones de las AFP, establecidas en la constitución y las leyes, y
- m)** en Chile, el consejo consultivo y la comisión de usuarios deberían evaluar con más precisión el impacto de la re-reforma en las comisiones y primas.

## 9. Restaurar la representación social en la administración

Los trabajadores son los dueños de las cuentas individuales, pero no tienen representación en la administración de las mismas en los sistemas/pilares de capitalización (como existe en los sistemas/pilares públicos) ni en la superintendencia, por lo que se recomienda:

- a)** establecer que los trabajadores tengan representación en el directorio de las AFP y crear un comité de afiliados en cada AFP (como propone una ley ante el congreso de Chile);
- b)** crear consejos consultivos con representación de los trabajadores y empleadores que asesoren a las superintendencias y establecer en estas una unidad de protección de afiliados (propuesta de re-reforma en Colombia);
- c)** en El Salvador implantar el comité actuarial que dispone la ley de re-reforma con representación de los trabajadores y empleadores, además del gobierno; y
- d)** en Bolivia cumplir el mandato constitucional que la Gestora Pública tenga representación de trabajadores, empleadores y el gobierno.

## 10. Mejorar la información y el conocimiento

Las encuestas demuestran el escaso o nulo conocimiento del sistema de pensiones entre los asegurados y la población, además que los trabajadores no escogen a las administradoras por sus menores comisiones y mayor rentabilidad de sus inversiones sino por efecto de la publicidad y de la labor de vendedores que cobran una comisión por cada afiliado que enrolan; para aliviar estos problemas se aconseja:

- a)** simplificar la información sobre el desempeño de las administradoras y de la superintendencia, que es muy técnica, ajustándola al nivel educativo de la mayoría de los asegurados;
- b)** educar a los asegurados y a la población en general a través de un fondo de educación previsional o un plan estratégico de educación, y la inserción de una asignatura de previsión social en el currículo escolar (respectivamente como en Chile, México, Costa Rica y en proyecto de ley en Perú);

- c)** obligar a las AFP a financiar programas de educación previsional para todos sus asegurados y también ofrecer más información para hacer una mejor selección de los multifondos en siete países y cambiar entre ellos; y
- d)** crear en las superintendencias una unidad para dar ayuda a los asegurados en su selección de multifondos, rentas vitalicias o retiros programados y otras consultas.

## **11. Reforzar el cumplimiento**

En todos los sistemas privados se encontró una tendencia declinante en los afiliados que aportan lo cual, entre otras causas, es debido a evasión y mora, también se documentó este problema y otros de elusión y sub declaración del salario imponible; el incumplimiento contribuye al déficit en los sistemas/ pilares públicos, así como a menor acumulación en las cuentas individuales y el monto de las pensiones; para reducir este problema se recomienda:

- a)** establecer la recaudación centralizada por una entidad estatal en Chile, El Salvador y Panamá donde aún no existe (acaba de recomendarse en El Salvador y en el proyecto de ley en Perú), a fin de lograr economías de escala, simplificar los pagos, cruzar la información del sistema tributario con el de pensiones, y detectar mejor a los patronos incumplidores;
- b)** investigar que parte de la baja y declinante aportación de los afiliados se debe a evasión y mora y que parte a otras causas;
- c)** en los sistemas privados, el trabajador asegurado debe desempeñar un papel más activo en la detección de la mora en el pago de la cotización del empleador verificando el informe periódico enviado por la AFP y ésta notificar sin demora a los trabajadores de dicho retraso—se necesita educación del asegurado para lograr esto;
- d)** cambiar el cálculo del salario de referencia cuando se hace basado en los últimos años de trabajo, porque esto estimula la sub declaración en los años anteriores así como la sobre declaración en los últimos años para conseguir una pensión mayor (CEPAL, 2018);

- e)** introducir el monotributo que unifica todas las contribuciones e impuestos en un solo pago (como se ha hecho con éxito en Argentina y Uruguay);
- f)** exigir el pago al día de las contribuciones para poder contratar con el Estado, obtener certificados del registro público y recibir incentivos fiscales (como en Costa Rica);
- g)** imponer fuertes sanciones a aquellos que infringen la ley (Costa Rica creó “el delito de seguridad social”) incluyendo penas de prisión que se ejecuten y publicidad en los medios de comunicación de las empresas privadas y entes estatales evasores o morosos;
- h)** fijar las sanciones y multas no en la ley (pues se devalúan con rapidez) sino en porcentajes;
- i)** fortalecer la inspección e introducir incentivos monetarios para la inspección de empresas medianas y pequeñas; y
- j)** crear instancias judiciales especializadas encargadas de conocer los delitos de incumplimiento, a fin de reducir la acumulación de casos y la demora en su solución y, además, crear centros de conciliación laboral para reducir los casos que van a juicio (como establece la reforma laboral de México).

## 12. Diversificar la cartera de inversión

Para diversificar la cartera de inversiones de las AFP se propone:

- a)** la Superintendencia debe jugar un papel más activo para evitar una excesiva concentración de los fondos invertidos en uno o dos instrumentos—una actitud riesgosa ha sido el incremento sucesivo por la superintendencia de los topes a la inversión extranjera en el Perú;
- b)** también fomentar inversiones en nuevos instrumentos como en infraestructura, bonos hipotecarios emitidos y garantizados por bancos especializados (pero no en préstamos personales o inversión directa en la construcción de viviendas que han tenido resultados adversos)<sup>113</sup> y bonos

---

113. Sobre este tema y otras recomendaciones sobre inversiones ver la última edición (2020) de la encuesta anual de la OECD sobre inversiones de los fondos de pensiones.

- de desarrollo nacional igualmente emitidos y garantizados por bancos para el fomento de la industria, la agricultura, el turismo y la tecnología;
- c)** en Costa Rica, Uruguay, R. Dominicana y El Salvador entre 61% y 82% de la inversión está concentrada en deuda pública y es esencial diversificarla;
  - d)** la re-reforma salvadoreña puso fin a la concentración futura excesiva de la inversión de los fondos de capitalización individual en instrumentos de deuda pública para financiar la transición, pero aun así todavía la mayoría de la inversión está en dichos instrumentos (CIP) con relativamente baja rentabilidad y siguen emitiéndose, lo cual hay que detener o reducir paulatinamente;
  - e)** los fondos colectivos públicos de Argentina<sup>114</sup> y Bolivia (aquí también el fondo de cuenta individual) necesitan diversificar sus inversiones para reducir la excesiva concentración en deuda pública y depósitos bancarios, respectivamente, los cuales pagan retornos reales bajos o negativos;
  - f)** una participación moderada en instrumentos extranjeros puede ayudar a la diversificación y a la rentabilidad a largo plazo (varios países prohíben dicha inversión), pero la concentración muy alta en Perú y Chile (algo menos en Colombia) en dichos instrumentos expone a altos riesgos y pérdidas cuando ocurren crisis globales por lo que deben imponerse topes más equilibrados entre el objetivo de incrementar la rentabilidad y el de disminuir el riesgo; y
  - g)** permitir mayor elección en las estrategias de inversión manteniendo la opción de ciclo de vida predeterminado a fin de proteger a los que se encuentran cerca del retiro para prevenir grandes caídas en los mercados de valores o de renta vitalicia (OECD, 2015; también se propone en re-reformas de Colombia).

---

114. En Argentina los fondos transferidos desde las cuentas individuales que se fusionaron con el fondo del sistema público de reparto, deben ser invertidos de acuerdo con normas legales estrictas que maximicen su retorno y minimicen su riesgo.

### 13. Evaluar la rentabilidad para incrementarla

La comparación de la rentabilidad es muy difícil en los países, las actuales series son a corto plazo y brutas, algunos países solo publican la rentabilidad nominal y generalmente no hay información asequible sobre la rentabilidad de instrumentos específicos, por todo ello es necesario:

- a) desarrollar series estadísticas históricas homologadas en todos los países sobre la rentabilidad *neta* real (descontando el costo administrativo y ajustada a la inflación);
- b) publicar en todos los países la rentabilidad neta real por instrumento a fin de que los asegurados y la superintendencia puedan juzgar si la inversión está dando resultados adecuados; y
- c) otorgar poder vinculante a las recomendaciones sobre inversiones del consejo de usuarios en Chile y las del consejo consultivo en Argentina.

### 14. Crear un clima más atractivo para el ahorro voluntario adicional

Hasta ahora el ahorro adicional voluntario no ha tenido éxito en los nueve sistemas privados pero sí en Brasil donde hay un sistema público de reparto; a fin de estimular dicho ahorro es conveniente:

- a) diferir el impuesto sobre la renta hasta que se extraigan los fondos adicionales ahorrados;
- b) igualar las comisiones cargadas al ahorro obligatorio y al voluntario;
- c) eliminar barreras como tener cinco años de permanencia en el sistema obligatorio para aportar al voluntario (Perú) o un período de espera para extraer sumas del fondo voluntario (México, que está eliminando esa barrera mediante el proyecto en el congreso);
- d) introducir nuevas técnicas (México) como automatizar las cuentas, expedientes digitales, depósitos electrónicos, mensajes de texto recordatorios quincenales a móviles de ahorristas, campaña en Facebook a los que ya

tienen cuentas e informar el saldo, y campaña publicitaria en medios de comunicación y transporte; y

- e) establecer un mecanismo de ahorro voluntario automático preestablecido por descuento de la nómina de asalariados formales con opción de desligue, dedicar parte de la devolución del impuesto sobre la renta al ahorro voluntario y agregar un porcentaje para dicho ahorro, con opción de desligue, a todas las compras con tarjetas de crédito.

## **15. Restringir la extracción de fondos de las cuentas individuales**

Para paliar el conflicto entre, de una parte, la necesidad urgente y severa que sufren los asegurados debido a la pandemia y la crisis económica y, de otra parte, el peligro de desfondar los sistemas de pensiones cuyo objetivo primordial es garantizar un ingreso mínimo durante la vejez, la invalidez y a los sobrevivientes, se propone:

- a) en Perú, las múltiples extracciones de fondos antes de la jubilación deberían ser revertidas o restringidas para evitar que sean utilizadas en el consumo, como muestra la evidencia, para ello habría que reducir su monto y condicionar las extracciones permitidas a que se devuelvan en un plazo dado después de la pandemia o que se inviertan en micronegocios que asistan en el futuro a los asegurados;
- b) el Estado debería dar ayuda a las personas en estado de necesidad durante la pandemia y la recesión, siguiendo las políticas recomendadas por organismos regionales e internacionales como el BID, la CEPAL y la OIT;
- c) para enfrentar el covid-19 y la crisis, diferir los aportes a las AFP, lo que permitiría colocar mayores recursos públicos en gastos de capital, reactivando el empleo;
- d) los asegurados que tengan fondos suficientes podrían extraer un porcentaje razonable de su cuenta individual para construir una vivienda o hacer el pago principal de una hipoteca, previo examen de la capacidad para honrar estas; y

**e)** la ley debería advertir a los asegurados que retiren los fondos, que no podrán en el futuro recibir pensiones no contributivas y esta disposición se informaría y debería ser aceptada por los que hagan las extracciones.

## 16. Reforzar el equilibrio con estudios actuariales

La sostenibilidad financiera-actuarial es fundamental para garantizar el cumplimiento de todos los principios clave del sistema de pensiones y se hacen recomendaciones específicas por país.

- a)** En Chile seguir cumpliendo con las valuaciones actuariales periódicas estipuladas por la re-reforma de 2008 y asegurar que se asignen los fondos presupuestarios necesarios para el pago de las prestaciones solidarias.
- b)** En Costa Rica aprobar a inicios de 2021 la propuesta clave de eliminar o reducir el retiro anticipado (el principal problema que enfrenta el pilar público) y hacer un estudio actuarial para determinar si dicha propuesta y la reforma paramétrica de 2020 harán necesaria otra reforma paramétrica antes de 2035.
- c)** En El Salvador escoger los miembros del comité actuarial estipulado por la re-reforma de 2017 a fin de que este recomiende medidas para enfrentar los compromisos a largo plazo, especialmente del déficit de la CGS proyectado a partir de 2027.
- d)** En México, la actual propuesta de reforma en el congreso es positiva pero no resolverá el desequilibrio actual (mayormente causado por la opción de escoger entre la fórmula de pensión del sistema de BD cerrado y la que resulte del fondo acumulado en la cuenta individual), además el proyectado aumento de la TR promedio de 30% a 40% debería ser validado por un estudio actuarial (si ya se ha hecho, debería hacerse público).<sup>115</sup>
- e)** En Panamá es fundamental hacer de inmediato una valuación actuarial debido a los severos desequilibrios financieros y actuariales que existen.

---

115. Para incrementar los ingresos en México, se propone traspasar todo o parte del 5% que se cotiza al fondo de vivienda al programa de pensiones.

- f)** En R. Dominicana la modesta reforma paramétrica de 2020 no es suficiente para restaurar el equilibrio en el sistema general (no aumentó las bajas edades de retiro, lo cual era esencial) por lo cual hay que hacer estudios actuariales que determinen las medidas necesarias para lograr dicho objetivo, así como en los múltiples regímenes especiales que sufren desequilibrio.
- g)** En Uruguay, la comisión de reforma recién nombrada debe contar con una valuación actuarial de sus propuestas uno de los cambios más debatidos será el aumento de la muy baja edad de retiro.<sup>116</sup>

Respecto a las re-reformas, Argentina no hizo una valuación actuarial previa, que se sepa no ha realizado una después y la reforma paramétrica de 2017 es probablemente insuficiente, mientras que Bolivia hizo un estudio actuarial en 2015 que detectó problemas de sostenibilidad (proyectó que el fondo solidario arrojará déficit a partir de 2022 y el balance financiero alrededor de 2031) y han pasado cinco años desde entonces, por ello ambos países deben llevar a cabo un estudio actuarial, preferiblemente por un organismo especializado internacional, a fin de evaluar los resultados de las re-reformas y proyectar el equilibrio de sus sistemas públicos a largo plazo. Igualmente hay que hacer una nueva valuación actuarial en El Salvador, por un organismo especializado internacional. Las propuestas de re-reformas en Colombia y Perú, que en su mayoría proponen un modelo mixto, deben ser sometidas a una valuación actuarial previa. Los regímenes especiales en todos los países requieren estudios actuariales urgentes con el fin de integrarlos y restablecer el equilibrio.

## **17. Unificar, ampliar el ámbito e independizar la supervisora**

Una supervisora unificada, con independencia real y poder reforzado es esencial para los sistemas privados y públicos.

---

116. El presidente de la actual comisión para reformar las pensiones, propone un incremento de 60 a 65 años, de forma gradual y protegiendo del aumento a los que están próximos a jubilarse, después que se alcancen los 65 habría indexación automática a la esperanza de vida (Saldain, 2020).

- a) En Chile, la Superintendencia de Pensiones que regula y supervisa todas las pensiones debería incluir a las fuerzas armadas;
- b) también hay una sola superintendencia en Costa Rica (en R. Dominicana con menos poder), el resto de los países debería seguir dicho ejemplo e implantar una superintendencia unificada (sin excluir régimen alguno), realmente independiente y especializada en pensiones (en Colombia sería aconsejable que se separara de la Superintendencia Financiera y en Perú de la Superintendencia de Banca y Seguros);
- c) en Argentina, el fondo público (FGS) debería ser convertido en una institución autónoma, no administrada por ANSES sino por un cuerpo técnico colectivo y sin intervención del gobierno, mientras que las recomendaciones de la comisión del congreso deberían ser vinculantes; y
- d) en Bolivia, la agencia supervisora no debería estar bajo la “tuición” de un ministerio y ser claramente independiente del poder ejecutivo;
- e) la CONSAR en México debería extender su supervisión a todos los regímenes separados con condiciones de acceso y prestaciones muy generosas, subsidiadas por el fisco.

## 18. ¿Qué modelo para la reforma?

En esta monografía he sostenido de forma sistemática que cualquier tipo de reforma debe ser adaptada a las peculiaridades de cada país, porque se ha probado que un modelo de reforma para todos los países no funciona, como se demostró en la copia del modelo chileno substitutivo en Bolivia y El Salvador, los cuales carecían de las condiciones esenciales que tenía Chile en el mercado laboral, en el mercado de capitales, etc. Sería por tanto una contradicción flagrante, recomendar aquí un solo modelo de re-reforma. Como pautas, primero, recomiendo una serie de requisitos que deben ser cumplidos por cualquier tipo de reforma; segundo, ofrezco algunas observaciones generales derivadas de esta monografía y, tercero, delinearé tres modelos alternativos (que se dan como ejemplo y no son exhaustivos), que los países podrían considerar.

**a) Requisitos obligatorios a cumplir por cualquier tipo de reforma:**

- Ser precedida de un amplio diálogo social con participación de los sectores involucrados, a fin de maximizar el consenso y la legitimidad de la reforma, así como de una campaña educativa pública que explique a la ciudadanía los problemas envueltos y la necesidad de soluciones con alternativas; es aconsejable efectuar un plebiscito o referéndum para consultar a la ciudadanía sobre la reforma.
- Realizar estudios actuariales por organismos internacionales especializados o compañías privadas de *reputación intachable*, dichos estudios tendrían conclusiones concretas en un lenguaje entendible, así como recomendaciones igualmente precisas e inteligibles, y han de ser publicados y difundidos con absoluta transparencia.
- Efectuar un diagnóstico técnico profundo y diseñar la reforma cuidadosamente teniendo en cuenta las peculiaridades de cada país, dicho diagnóstico debe ser igualmente publicado y discutido.
- Perseguir como objetivo principal la mejora de todos los principios de la seguridad social incluyendo la sostenibilidad a largo plazo; metas como reducir el déficit fiscal, medidas para aumentar la acumulación del capital y desarrollar el mercado de valores son loables, pero deberían estar supeditadas a los principios fundamentales de la seguridad social.
- Establecer un mecanismo por una entidad independiente, con participación de los sectores involucrados, para monitorear la implantación y seguimiento de la reforma, con informes anuales y evaluaciones cada cinco años sobre sus resultados.

**b) Observaciones generales**

- La reforma estructural fue vendida como una panacea por partidarios de los países y organizaciones financieras internacionales; hay que tener cautela de presentar también la re-reforma o el sistema público de reparto como panaceas, sin las cautelas necesarias.
- Una re-reforma que cierre el sistema/pilar privado y pase a los asegurados y sus fondos a un sistema público es viable, pero habría que consultar a los asegurados que estén en dicho sistema/pilar y llevarla a cabo

con las precauciones señaladas, particularmente sobre la sostenibilidad financiera, porque las re-reformas argentina, boliviana y salvadoreña enfrentan riesgos de sostenibilidad a largo plazo, ninguna de ellas hizo un estudio actuarial previo y no todas fueron precedidas de un diálogo social amplio.

- El reemplazo del sistema privado de capitalización individual por el sistema público de reparto también es factible pero siempre que dicho sistema sea equilibrado financiera y actuarialmente, para ello no solo es un requisito esencial un estudio actuarial previo sino también que, si se escoge el régimen de prima media escalonada,<sup>117</sup> este especifique el incremento de la cotización en cada escalón y, en todo caso, se logre un compromiso firme de la sociedad de apoyar dichos incrementos, a más de revisiones actuariales periódicas para ajustarlo.
- La re-reforma no necesariamente tiene que cerrar el sistema privado. El caso chileno muestra que dicho modelo puede ser mantenido y mejorar algunos principios de la seguridad social con un proceso continuado desde la re-reforma de 2008 implantada por un gobierno de centro-izquierda y que continúa un gobierno neoliberal. La reforma propuesta en México por un gobierno de izquierda y que está siendo considerada por el congreso, también mantiene el sistema privado, pero introduce cambios en los principios de seguridad social, aunque no tan profundos como en Chile y hay una interrogante sobre la sostenibilidad financiera-actuarial. Por el contrario, la re-reforma salvadoreña no es un buen ejemplo a seguir porque su objetivo fundamental fue reducir el déficit fiscal y omitió problemas claves como la expansión de la cobertura especialmente a grupos excluidos, como estipulaba la ley de reforma estructural. Por último, la re-reforma debería seguir las recomendaciones en esta monografía sobre cambios en las administradoras, incluyendo el sacrificio compartido de sus beneficios y no sólo descansando en la acción y el apoyo financiero del Estado.

---

117. En este régimen actuarial, se establecen "escalones" en etapas, en cada escalón hay que aumentar la cotización para mantener el equilibrio.

c) Tres modelos opcionales a considerar:

- El sistema de BD con cuentas individuales nocionales que funciona en Italia, Letonia, Polonia y Suecia: los trabajadores activos contribuyen al sistema y pagan por las pensiones de los retirados; el monto de las pensiones se determina por las contribuciones que se contabilizan de forma virtual en una cuenta individual y se le agrega una tasa de retorno; los recursos recaudados se destinan al pago de las pensiones en curso de pago; al final de la vida activa, el asegurado recibe una renta vitalicia basada en lo acumulado en la cuenta individual virtual, su expectativa de vida y la tasa de retorno, como se hace en los sistemas de contribución definida; el Estado gestiona el sistema y garantiza su solvencia.
- Un fondo soberano como los de dos corporaciones públicas de profesores en California (CalPERS y CalTRS): ambos sumados ascienden a US\$620.000 millones, mayor que los fondos combinados de todas las AFP en la región; administrado por una agencia pública sin fines de lucro (con un directorio técnico y representantes de los trabajadores y empleadores); cuentas individuales de capitalización y CD; dicho fondo uniría a todas las AFP generando economías de escala (al eliminar múltiples directorios y gerentes comerciales) y un fondo consolidado que tendría más poder negociador (Meunier, 2019).
- Un sistema mixto como ya existe en Costa Rica, Panamá y Uruguay y se está debatiendo en Colombia y Perú (con adiciones importantes): i) un pilar solidario de pensiones no contributivas para todos los pobres financiado por el fisco; ii) un pilar solidario de reparto equilibrado actuarialmente que pague la pensión principal (o una básica que cubra las necesidades esenciales), financiado por contribuciones de trabajadores y empleadores (respetando la norma de que no más del 50% sea pagado por el trabajador) y, en caso necesario, del Estado; iii) un pilar de capitalización individual complementario (es aconsejable que se decida por un referendo previo si debe ser obligatorio o voluntario) y con medidas para asegurar una fuerte competencia por administradoras múltiples (incluyendo una estatal) con reglas iguales para todas,

para evitar ganancias excesivas y hacer partícipe a la administradora de los riesgos de volatilidad del mercado de valores; y iv) un pilar de ahorro voluntario sin obstáculos, con incentivos y administradoras de naturaleza múltiple.

Es mi esperanza que esta monografía, que he intentado sea lo más objetiva humanamente posible con argumentos y análisis documentados con estadísticas confiables y más de 200 fuentes bibliográficas, contribuya a un debate serio y profundo sobre la reforma previsional que resulte en una cobertura universal, con equidad social y de género, pensiones suficientes, administración eficiente con costos mínimos, y sostenibilidad financiera-actuarial asegurada.

## Referencias

1. Activa Research (2020), *Pulso Ciudadano*, Santiago encuesta tomada entre el 24 y el 30 de enero.
2. Asamblea Legislativa (2020), *Adhoc Ley de Pensiones*, San Salvador, 24 septiembre.
3. Asociación Brasileña de Entidades Cerradas de Previsión Complementaria—ABRAPP (2020), *Consolidado Estadístico* (Brasil).
4. Acuña, Rodrigo et al. (2015), *Cómo Fortalecer los Sistemas de Pensiones Latinoamericanos: Experiencias, Lecciones y Propuestas*, Tomo 1 (Santiago de Chile: SURA Asset Management).
5. AFAP República (2020), Información sobre ahorro voluntario en todas las AFP, 10 octubre.
6. AFP Crecer (2020), *Memoria de Labores 2019* (San Salvador).
7. Altamirano, Álvaro et al (2018), *Presente y Futuro de las Pensiones en América Latina y el Caribe* (Washington DC: BID).
8. \_\_\_\_\_ (2019), *Diagnóstico del Sistema de Pensiones Peruano y Avenidas de Reforma* (Washington DC; BID División de Mercados Laborales).
9. Álvarez, Ignacio (2020), E-mail al autor del director de la AFP UNO, Santiago de Chile, 11 febrero.
10. Antolin, Pablo (2009), "Private pensions and the financial crisis: How to ensure adequate retirement income from DC pensions", *Financial Market Trends*, 2009:2, 1-21.
11. Arenas de Mesa, Alberto (2010), *La Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una Experiencia de Política Pública* (Santiago de Chile: OIT).
12. \_\_\_\_\_ (2019), *Los Sistemas de Pensiones en la Encrucijada: Desafíos de la Sostenibilidad en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
13. \_\_\_\_\_ (2000), "Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado" (Santiago de Chile: CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo 105).

14. \_\_\_\_\_ (2020), *Los Sistemas de Pensiones en América Latina: Institucionalidad, Gasto Público y Sostenibilidad Financiera en Tiempos del Covid-19* (Santiago de Chile: CEPAL).
15. Argote, Felipe (2018), *Crisis del Seguro Social: El Colapso Final* (Ciudad Panamá).
16. Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones—AIOS (2000 a 2019), *Boletín Estadístico, 1999 a 2018* (Santiago de Chile: diciembre 31).
17. Asociación Internacional de la Seguridad Social—AISS (2016), *Desafíos Mundiales para la Seguridad Social* (Ginebra: AISS).
18. Asociación Internacional de la Seguridad Social/U.S. Social Security Administration—AISS/US-SSA (2020), *Social Security Programs Throughout the World 2019* [ww1.issa.int/country-profiles](http://ww1.issa.int/country-profiles); visitado 22 septiembre y 14 octubre 2020.
19. Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros—APS (2015 a 2020), *Boletín Informativo Estadístico 2015 a junio 2020* (La Paz).
20. Azuara, Oliver, et al. (2019), *Diagnóstico del Sistema de Pensiones Mexicano y Opciones para Reformarlo* (Washington DC: BID).
21. Banco de Previsión Social—BPS (2018), *Banco de Previsión Social: Pasado, Presente y Futuro* (Montevideo).
22. \_\_\_\_\_ (2020a), *Boletín Estadístico* (Montevideo).
23. \_\_\_\_\_ (2020b), *Información de Asesoría General de Seguridad Social*, Montevideo, 25 septiembre.
24. Banco Inter-Americano de Desarrollo—BID-SIMS (2019), *Data Base SIMS*, visitado en septiembre 2019. [www.iadb.org/en/sector/socialinvestments/sims/home](http://www.iadb.org/en/sector/socialinvestments/sims/home).
25. Banco Mundial—BM (1994), *Envejecimiento sin Crisis* (Washington D.C.).
26. Barr, Nicholas (2002), *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices* (Washington D.C.: FMI Working Paper 139).
27. Barr, Nicholas y Peter Diamond (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices* (Oxford: Oxford University Press).

28. Barriga, Francisca y Marco Kremerman (2020), *Pensiones sin Seguridad Social: ¿Cómo se Calcula el Monto de las Pensiones en Chile?* (Santiago de Chile; Fundación Sol).
29. Bertranou, Fabio, Carmen Solorio y W. van Ginneken, comps. (2002), *Pensiones no contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica* (Santiago de Chile: OIT).
30. Bertranou, Fabio, Oscar Centrángolo, Carlos Grushka y Luis Casanova (2018), "Argentina", en *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*, Isabel Ortiz et al (Geneva: OIT), pp. 89-112.
31. Bertranou, Fabio, Oscar Centrángolo y Pablo Casalí (2018), "A mitad del camino entre Bismarck y Beveridge: La persistencia en los dilemas en el sistema previsional argentino", Buenos Aires, abril.
32. Bertranou, Fabio y Guillermo Montt (2020), "La seguridad social en Chile, el futuro de las pensiones y el retiro el 10%", *Blog Opinión*, Santiago, 17 julio.
33. Boomborg (2018), "Milton Friedman's Brazil moment: Band of disciples take charge", 12 diciembre.
34. Borzutzky, Silvia (2019), "You Win Some, You Lose Some: Pension Reform in Bachelet's First and Second Administration", *Journal of Politics in Latin America*, pp. 1-27.
35. Bosch, Mariano, Angel Melguizo y Carmen Pagés (2013), *Mejores Pensiones, Mejores Trabajos: Hacia la Cobertura Universal en América Latina y el Caribe* (Washington DC: BID).
36. Bosch, Mariano, et al. (2015), *Diagnóstico del Sistema Pensional Colombiano y Opciones de Reforma* (Washington DC: BID).
37. Caja Costarricense del Seguro Social—CCSS (2019), *Valuación Actuarial del Seguro de IVM con corte diciembre 2018* (San José: Dirección Actuarial y Económica).
38. \_\_\_\_\_ (2020a), *Estadísticas sobre cotizantes activos*, marzo.
39. \_\_\_\_\_ (2020b), *Informe de Planes de Fortalecimiento del Seguro de IVM* (San José: Grupo Interno Especializado, mayo).

40. Caja de Seguro Social—CSS (2018), *Datos abiertos de Panamá* (Ciudad Panamá).
41. Cichon, Michael (2004), *Approaching a Common Denominator? An Interim Assessment of World Bank and ILO Positions on Pensions* (Ginebra: OIT).
42. Colin, Francisco (2019), "The old-age pension system in Mexico: The promise of poverty in old-age?", *International Social Security Review*, 72:4, diciembre, pp. 29-54.
43. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones—CAPSP (2015), *Informe Final* (Santiago).
44. Comisión Económica para América Latina y el Caribe—CEPAL (2017), *Panorama Social de América Latina 2016* (Santiago de Chile).
45. \_\_\_\_\_ (2018), "Sistemas de Pensiones en América Latina", *Panorama Social de América Latina 2017* (Santiago de Chile).
46. \_\_\_\_\_ (2019a), *Panorama Social de América Latina 2018* (Santiago de Chile).
47. \_\_\_\_\_ (2019b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019* (Santiago de Chile, diciembre).
48. \_\_\_\_\_ (2020), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2019* (Santiago de Chile).
49. CEPAL-STATS (2020), visitado 1 septiembre.
50. Comisión de Protección Social—CPS (2017), *Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo* (Lima: Resolución Ministerial No. 017-2017-EF/10).
51. Comisión Especial Multipartidista del Congreso (2020a), *Lineamientos Generales de la Reforma Integral del Sistema Previsional Peruano* (Lima, octubre).
52. \_\_\_\_\_ (2020), *Funcionamiento y Desempeño del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales* (Lima).
53. Comisión Nacional de Seguridad Social—CNSS (2020), *Nuevas leyes constituyen avances en el sistema de seguridad social*, Santo Domingo, 13 febrero.

54. Confederación de la Producción y el Comercio—CPC (2016), *Informe de la Comisión Asesora de Pensiones de la CPC* (Santiago de Chile, diciembre).
55. CONSAR (2017-2020), *Información Estadística*, Ciudad México, [www.consar.gob.mx](http://www.consar.gob.mx)
56. Consejo Coordinador Empresarial—CCE (2020), “Acuerdo para el fortalecimiento de las pensiones de los trabajadores del sector privado”, Ciudad México, julio.
57. Conteúdo, Estadão (2029), “Guedes defende capitalização e diz que nova Previdência é primeira reforma”, *Revista Exame*, 17 abril.
58. Cruz-Saco, María Amparo (2020a), “Cobertura, suficiencia y sostenibilidad de las pensiones”, *El Comercio*, 6 mayo.
59. \_\_\_\_\_ (2020b), “Devolución del 100% de los aportes a la ONP es inviable”, *El Comercio*, 26 junio.
60. \_\_\_\_\_ (2020c). Información enviada por correo electrónico, Lima, 29 septiembre.
61. Cruz-Saco, María Amparo et al (2018a), *La Desestructuración del Sistema Peruano de Pensiones* (Lima: Universidad del Pacífico).
62. Cruz-Saco, María Amparo et al (2018b), *El Porvenir de la Vejez. Demografía, Empleo y Ahorro* (Lima: Universidad del Pacífico).
63. Cruz-Saco, María Amparo y Mirian Gil (2020), “The pension system in Peru: Parallels and intersections” (inédito, sometido a publicación).
64. “¿Cuánto daría AMLO de pensión a los adultos mayores al mes...?” (2018), *El Universal*, 16 agosto.
65. Durán, Fabio (2016), “Entendiendo la Sostenibilidad de las Pensiones IVM de la CCSS: Logros y Desafíos” (Ginebra).
66. Encuesta CEP (2019), “Estudio Nacional de Opinión Pública”, Santiago de Chile, No. 84, diciembre.
67. Eurasia Group (2020), “Pension withdrawal bill not a done deal but will force more concessions”, 9 julio.
68. Fazio, Luciano (2020), Consultor en previsión social en Brasil, respuestas a preguntas sobre contribuciones a RGPS y RPPS, 3 y 4 noviembre.
69. Federación Internacional de Administradoras de Pensiones—FIAP (2017a), *Notas de Prensa*, No. 14, marzo.

70. \_\_\_\_ (2017b), "Declaración de la FIAP- XXI Asamblea Anual, Ciudad de México", *Informativo FIAP*, No. 50, noviembre.
71. \_\_\_\_ (2017c a 2020a), *Marcha de los Sistemas de Pensiones*, No. 4 junio-julio 2017 a No. 5 agosto-septiembre 2020.
72. \_\_\_\_ (2018), "Carteras de inversiones de los Fondos de Pensiones Latinoamericanos" (2018), *Notas de Pensiones*, No. 25, mayo, pp.1-9.
73. \_\_\_\_ (2019), *Sistemas de Pensiones de Cara a un Mundo Cambiante* (Santiago de Chile: FIAP).
74. \_\_\_\_ (2020b), *Reversiones: Mientras Europa Avanza hacia la Capitalización Individual, en América Latina Algunos Proponer Volver al Reparto* (Santiago de Chile, septiembre).
75. \_\_\_\_ (2020c), "El retiro de fondos de pensiones por Covid-19", *Notas de Pensiones*, No. 48, septiembre.
76. \_\_\_\_ (2020d), "Gobierno mexicano anuncia reforma al sistema de pensiones...", 22 julio.
77. \_\_\_\_ (2020e), "Informe de funcionarios de la OIT sobre reversiones de pensiones miente", Santiago de Chile, 9 septiembre.
78. Federación Nacional de Previdencia Privada y Vida—FenaPrevi (2020), *Estadísticas* (fondos voluntarios), Río de Janeiro.
79. Figueroa, Natalia (2020), "Retiro del 10% de ahorros previsionales: El debate por los fondos...", *El Desconcierto*, 2 julio.
80. Fondo Monetario Internacional—FMI (2019), *The Future of Saving: The Role of Pension Systems Design in an Aging World* (Washington DC: SDN/19/01).
81. Forteza, Álvaro y Guzmán Ourens (2012), "Redistribution, Insurance and Incentives to Work in Latin-American Pension Programs," *Journal of Pension Economics and Finance*, 11, pp. 337-364.
82. Forteza, Álvaro y Ianina Rossi (2018), "Ganadores y perdedores en las primeras generaciones luego de una reforma estructural de la seguridad social: el caso de Uruguay", *Apuntes*, 82, pp. 97-117.
83. Freixas, Meritxell (2019), "La gente pide sus ahorros porque se les vendió que era de sus propiedad: Expertos analizan retiro de pensiones...", *El Desconcierto*, 8 octubre.

84. Freunderberg, Christoph y Frederik Toscani (2019), *Informality and the Challenge of Pension Adequacy: Outlook and Reform Options for Peru* (Washington DC: IMF Working Paper WP/19/149).
85. Friedman, Milton (1962), *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press).
86. Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo—FUNDAUNGO (2020), “El sistema de pensiones en El Salvador: Desafíos y recomendaciones”, presentación en PowerPoint, San Salvador, marzo.
87. Fundación Juan Bosch (2020), “Radiografía de la realidad social”, Santo Domingo, febrero.
88. Gálvez, Recaredo y Marco Kremerman (2020), *Pensiones por la Fuerza: Resultados del Sistema de Pensiones de las Fuerzas Armadas* (Santiago de Chile: Fundación Sol, junio).
89. Gill, Indermit, Truman Packard y Juan Yermo (2005), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America* (Washington D.C.: World Bank).
90. Gobierno de El Salvador (2014), *Sistema Previsional de El Salvador: Diagnóstico y Evaluación de Escenarios* (San Salvador: Ministerio de Hacienda, BCR y SSF).
91. Gobierno de México Hacienda (2020), “Anuncia reforma para fortalecer el sistema de pensiones”, Ciudad México, 22 julio.
92. “Gobierno no alcanza los votos...”, *El Mercurio*, 24 enero.
93. Grushka, Carlos (2016), “Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050”, Universidad de Buenos Aires, Technical Report.
94. “Guedes diz que capitalização tem capacidade de criar milhões de empregos” (2019), *Folha de São Paulo*, 5 abril.
95. Guillion, Colin, et al. (2000), *Social Security Pensions: Development and Reform* (Ginebra: OIT).
96. Hidalgo, Martín (2020), “Congreso aprueba ley sobre retiro del 25%...”, *El Comercio*, 4 marzo.
97. Holzmann, Robert, Estelle James, Alex Börsch-Supan, Peter Diamond y Salvador Valdés Prieto (2001), “Comments on Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems by Peter Orszag

- and Joseph Stiglitz," in *New Ideas about Old-Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, in R. Holzmann y J. Stiglitz, comp. (Washington D.C.: Banco Mundial), pp. 57-89.
98. Iglesias, Augusto (2005), "Mercados de trabajo y cobertura previsional" en *El Fortalecimiento de los Nuevos Sistemas Previsionales* (Santiago de Chile: FIAP/ASOFONDOS), 73-89.
  99. Iniciativa Ciudadana para las Pensiones—ICP (2017), *Propuesta para una Solución Integral para las Pensiones* (San Salvador).
  100. Instituto Nacional de Estadística—INE (2020), *Estadísticas* (La Paz).
  101. Instituto Nacional de Estadística y Censos—INEC (2019), *Estadísticas de Seguridad Social* (Ciudad Panamá).
  102. Jackson, Richard (2017), *Las Pensiones Voluntarias en las Economías Emergentes* (Alexandria, VA: Global Aging Institute).
  103. "La Reforma Pensional: Controversia Analítica"—compilación de 8 artículos sobre pensiones en Colombia (2018), *Economía Colombiana*, No. 352 (abril-junio).
  104. Larraín, Guillermo (2019), "Pensiones: El modelo chileno, pero muy reformado", *El País*, 27 febrero.
  105. Ley No. 21.190 (2019), "Mejora y Establece Nuevos Beneficios en el Sistema de Pensiones Solidarias", Santiago de Chile, 9 diciembre.
  106. Ley 9906 (2020), "Ley para resguardar el derecho de los trabaja a retirar los recursos de la pensión complementaria", San José, septiembre.
  107. Ley 27.426 (2020), *Reforma Previsional*, Buenos Aires, 19 diciembre.
  108. López, Fernando (2016), "Industria de AFP chilena: ¿Cuánto gana y cuánto debería ganar?", *Revista de Análisis Económico*, 31: 2, octubre, pp. 1-10.
  109. Lora, Eduardo (2018), "Escrutinio al régimen de pensiones de ahorro individual solidario", *Economía Colombiana*, No. 352, abril-junio, pp.18-29.
  110. Lora, Eduardo y Luis G. Mejía (2020), "Reformas para una Colombia Post-covid-19", Bogotá: Fedesarrollo.
  111. Martínez, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea (2019), *La Búsqueda de una Política Social Universal en el Sur: Actores, Ideas y Arquitecturas* (San José: Editorial UCR).

112. Martínez, Magdalena (2018), "El gobierno uruguayo castiga al número uno del ejército por criticar la reforma de las pensiones militares", *El País*, 20 septiembre.
113. Mata, Ariel (2020), "Pensiones como conocimiento actuarial y actores políticos: El caso de IVM en Costa Rica", *Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Universidad de Costa Rica*, San José, 10 noviembre.
114. Matijascic, Milko y Stephen J. Kay (2014), "The Brazilian pension model: The pending agenda", *International Social Security Review*, Vol. 67, No. 4, pp. 71-93.
115. Matus, Alejandra (2020), *Mitos y Verdades de las AFP* (Santiago de Chile: Aguilar).
116. Melinsky, Pellegrini y Asoc. (2015), *Estudios Matemáticos Actuariales del Sistema Integral de Pensiones [en Bolivia]* (Buenos Aires: 15 junio).
117. Melinsky, Eduardo (2018), "Informe Valuación Actuarial Decreto 787-2017" (San Salvador: 16 febrero).
118. Mesa-Lago, Carmelo (1978), *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
119. \_\_\_\_\_ (1994), *La Reforma de la Seguridad Social en América Latina el Caribe: Hacia una Disminución de los Costos Sociales del Ajuste Estructural* (Santiago de Chile: CIEDESS).
120. \_\_\_\_\_ (1996), "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales," *Revista de la CEPAL*, No. 60 (diciembre), pp.73-94.
121. \_\_\_\_\_ (1998a), "La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de supuestos y enseñanzas," en *Pensiones en América Latina: Dos Décadas de Reforma*, Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand, comp. (Lima: OIT), pp. 77-164.
122. \_\_\_\_\_ (1998b), "Comparative Features and Performance of Structural Pension Reforms in Latin America," *Brooklyn Law Review*, Vol. 64, No. 3, pp. 771-793.
123. \_\_\_\_\_ (2000a), *Estudio Comparativo de los Costos Fiscales en la Transición de Ocho Reformas de Pensiones en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 93).

124. \_\_\_\_ (2000b), *Informe sobre la Reforma de la Seguridad Social en Panamá* (Ciudad de Panamá: Fundación Friedrich Ebert).
125. \_\_\_\_ (2000c), *Evaluación del Proyecto de Reforma de Seguridad Social en la República Dominicana* (Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert).
126. \_\_\_\_ (2002), "Myth and Reality on Social Security Pension Reform: The Latin American Evidence," *World Development*, 30: 8, pp. 1309-1321.
127. \_\_\_\_ (2004), *Las Reformas de Pensiones en América Latina y su Impacto en los Principios de la Seguridad Social* (Santiago de Chile: CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 144).
128. \_\_\_\_ (2005a), "Assessing the World Bank Report 'Keeping the Promise,'" *International Social Security Review*, Vol. 58 (July), pp. 97-117.
129. \_\_\_\_ (2005b), "Problemas de la Seguridad Social en Panamá y Recomendaciones para su Reforma", Panamá, Fundación Friedrich Ebert.
130. \_\_\_\_ (2008), *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Healthcare Reforms in Latin America* (Oxford-New York: Oxford University Press).
131. \_\_\_\_ (2009), "Las Pensiones de Seguridad Social en América Latina después de Tres Décadas de Reformas", en *Anuario Iberoamericano 2009* (Madrid: Real Instituto Elcano), pp. 79-99.
132. \_\_\_\_ (2012), compilador y autor, *Re-Reforms of Privatized Pensions Systems* (Munich: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht). Versión castellana (2013), "Re-reformas de Pensiones Privatizadas en el Mundo: Argentina, Bolivia, Chile y Hungría", *Revista Trabajo*, México,
133. \_\_\_\_ (2018a), "Reversing Pension Privatization in Bolivia", en *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*, Isabel Ortiz, Fabio Durán, S. Urban y V. Wodsak, eds. (Geneva: OIT, Departamento de Protección Social), pp.113-154.
134. \_\_\_\_ (2018b), "Social Welfare and Structural Reforms in Cuba", en *Cuba in Transition* (Washington DC: ASCE, Vol. 27), pp.
135. \_\_\_\_ (2019), "Propuesta de Estudio para Reformar el Sistema de Pensiones de Panamá", Pittsburgh, documento inédito.

136. Mesa-Lago, Carmelo y Katharina Müller (2002), "The Politics of Pension Reform in Latin America", *Journal of Latin American Studies* (agosto), pp. 687-715.
137. Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Bertranou (2016), "Pension Reforms in Chile and Social Security Principles, 1981-2015", *International Social Security Review*, 69: 1, pp. 25-45.
138. Mesa-Lago, Carmelo, Diego Valero, Edgar Robles y Manuel Lozano (2017), "Estudio de cobertura en pensiones de los trabajadores independientes y asalariados informales en los países de AIOS" (Madrid: Novaster).
139. Mesa-Lago, Carmelo y María Elena Rivera (2020), *Sistema de Pensiones en El Salvador: Institucionalidad, Gasto Público y Sostenibilidad Financiera* (Santiago de Chile: CEPAL Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 209).
140. Mesa-Lago, Carmelo, María A. Cruz-Saco y Miriam Gil (2020), "Pension coverage in Latin America: Determinant factors, inequalities and successful policies", sometido a *International Social Security Review*, mayo.
141. Mesa-Lago, Carmelo y Diego Valero (2020), "The New Wave of Pension Reforms in Latin America," in *Economic Challenges of Pension Systems: A Sustainability and International Pension Management Perspective*, Marta Peris-Ortiz et al, comp. (Switzerland: Springer), pp. 255-274.
142. Mesa-Lago, Carmelo, et al. (2020), *La Seguridad Social en Nicaragua: Diagnóstico y Recomendaciones para su Reforma* (Managua: Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios).
143. Meunier, Francois (2019), "¿Siete AFP o un fondo soberano para los trabajadores chilenos?", *El Mostrador*, 21 diciembre.
144. Ministério da Economia (2019), *Congreso promulga Nova Previdência: Confia as Principais Mudanças*. [www.previdencia.gov.br/2019/11/confira-as-novas-regras-do-sistema-previdenciario-brasileiro](http://www.previdencia.gov.br/2019/11/confira-as-novas-regras-do-sistema-previdenciario-brasileiro).
145. \_\_\_\_\_ (2020), *Anexo IV Metas Fiscais: IV.6. Avaliação Atural do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis* (Brasilia).
146. Ministerio de Economía (2020), *Informe sobre jubilación de las mujeres* (Buenos Aires: Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 21 julio).

147. Ministerio de Hacienda (2020), *"Informe Financiero Sustitutivo: Indicación al Proyecto de Ley que Mejora el Sistema de Pensiones Solidarias y de Capitalización Individual..."*, Boletín No. 12.212-13.
148. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social—MTSS (2020), "Gobierno conformó comisión de expertos que trabajará en reforma del sistema de seguridad social", Montevideo, 7 octubre.
149. Montenegro, Santiago (2018), "Principios para una reforma del sistema de protección a la vejez en Colombia", *Economía Colombiana*, No. 352, abril-junio, pp. 5-16.
150. Montes, Rocío (2018), "Chile planea reformar el sistema de pensiones...", *El País*, 8 noviembre.
151. Morón, Eduardo (2014), "Un debate sobre AFP mal informado", *El Comercio*, 14 octubre.
152. \_\_\_\_ (2015), "Las pensiones chilenas en el diván", LinkedIn, 18 septiembre.
153. Nakahodo, Sidney Nakao y José Roberto Savoia (2008), "A reforma da previdência no Brasil: Estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 23, No. 23, pp. 46-58.
154. Neira, Cristian (2020), "Camila Vallejo denuncia trabas de la derecha...", *El Desconcierto*, 29 abril.
155. Oficina de Normalización Previsional—ONP (2019), *Centro de Documentos*, Lima, visitado 17 septiembre 2020.
156. Oficina de Presupuesto del Congreso—OPC (2020), *Caracterización del Universo Poblacional del Sistema de Previsión Social Nacional* (Buenos Aires).
157. Organización Internacional del Trabajo—OIT (2003), *Valuación Financiera y Actuarial de la Caja de Seguro Social* (San José: ILO/Panamá/R2).
158. \_\_\_\_ (2017), *World Social Protection Report 2017-19* (Ginebra: OIT).
159. \_\_\_\_ (2018), *Social Protection for Older Persons: Policy Trends and Statistics 2017-19* (Ginebra: Social Protection Papers No. 17).
160. \_\_\_\_ (2020a), *World Social Protection Database* ([www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32](http://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32)) visitado 22 septiembre.

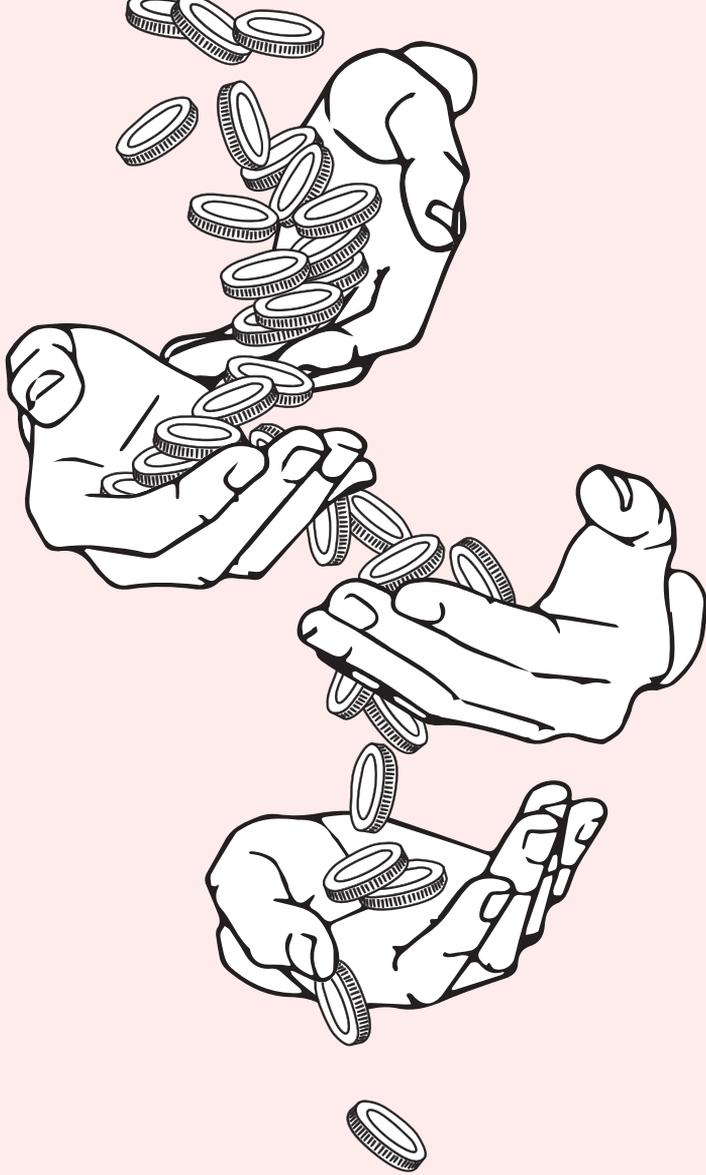
161. \_\_\_\_\_ (2020b), *Panorama Laboral 2019 América Latina y el Caribe* (Ginebra).
162. OIT/FUNDAUNGO (2020), *Reforma del Sistema de Pensiones en El Salvador en el Contexto de los Convenios Internacionales de Seguridad Social y las Buenas Prácticas Internacionales* (Ginebra: OIT Oficina para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana).
163. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico—OCDE (2013), *Pensions at a Glance 2013* (Paris).
164. \_\_\_\_\_ (2015), *Estudios de la OECD sobre los Sistemas de Pensiones: México* (París).
165. \_\_\_\_\_ (2019a), *Pensions at a Glance 2019* (Paris).
166. \_\_\_\_\_ (2019b), *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Pensiones: Perú* (Paris, septiembre).
167. \_\_\_\_\_ (2020), "Retirement savings in the time of Covid-19", 22 junio.
168. OCDE, BID y BM (2015), *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe* (Washington DC).
169. Ortiz, Isabel et al (2027), *Universal Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries* (Ginebra: OIT ESS Working Paper No. 58).
170. Ortiz, Isabel, Fabio Durán-Valverde, Stefan Urban y Veronika Wodsak (2018), *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America* (Ginebra: OIT).
171. Orszag, Peter y Joseph Stiglitz (2001), "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems," in *New Ideas about Old-Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21th Century*, Holzmann and Stiglitz, comp. (Washington D.C.: World Bank), pp. 17-56.
172. Packard, Truman, et al (2019), *Protecting all: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work* (World Bank: Washington DC).
173. Pérez-Montás, Hernando (2020), *Información sobre la Rep. Dominicana*, Santo Domingo, 5 octubre.
174. Pichardo, Arlette, Joan Guerrero y Carmelo Mesa-Lago (2020), *Suficiencia y Sostenibilidad de las Pensiones en la República Dominicana* (Santo Domingo: OSES-INTEC, enero).

175. Pichardo, Arlette y Joan Guerrero (2020). Cálculos hechos a mi solicitud, Santo Domingo, 14 septiembre.
176. Piñera, José (1992), *El Cascabel al Gato: La Batalla por la Reforma Previsional* (Santiago de Chile: Zig-Zag).
177. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo—PNUD (2018), *Indices and Indicators 2018 Statistical Update 2018* (New York).
178. Puyol, Rafael (2017), "Tendencias demográficas hacen inviables a los sistemas de reparto", *FIAP Notas de Pensiones*, No. 21, diciembre, pp.1-8.
179. Ramírez, Berenice (2019), "La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para a sociedad mexicana", *El Trimestre Económico*, 86:344, octubre-diciembre, pp. 967-1001.
180. Redacción (2020), "Organismo autónomo...", *Gestión*, Lima, 14 octubre.
181. "Reforma de Pensiones: Principales Propuestas de la Indicación al Proyecto de Ley," Santiago de Chile, 15 enero.
182. República de Chile Senado (2020), "¿En qué va la tramitación del proyecto de reforma a las pensiones?", Santiago de Chile, 13 marzo.
183. Rivera, María Elena (2020), Correspondencia, San Salvador, 31 agosto.
184. Rodríguez, Ignacio y Pablo Vommaro, comps. (2018), *Desigualdades, Exclusión y Crisis de Sustentabilidad en los Sistemas Previsionales de América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
185. Rofman, Rafael y María Laura Oliveri (2011), *La Cobertura de los Sistemas Previsionales en América Latina: Conceptos e Indicadores*, Buenos Aires, Banco Mundial Oficina de América Latina y el Caribe.
186. Rofman, Rafael, Ignacio Apella y Evelyn Veza, comps. (2013), *Más Allá de las Pensiones Contributivas: Catorce Experiencias en América Latina* (Buenos Aires: Banco Mundial).
187. Saavedra, Natalia (2019), "José Piñera no se cansa de sí mismo...", *El Mostrador*, 20 febrero.
188. Saldain, Rodolfo (2020), *La Era de los Nuevos Viejos: Longevidad, Trabajo y Jubilación en el Siglo XXI* (Montevideo).
189. Saldívar, Belén (2017), "Reforma a pensiones, reto para e nuevo gobierno", *El Economista*, Ciudad México, 7 noviembre.
190. Sánchez, Carolina (2019), "Conoce la crisis de la CSS", *Mi diario*, 18 abril.

191. Schwarzer, Helmut (2020), Respuestas a preguntas sobre el RGPS y el RPPS, 3 noviembre.
192. Schwarzer, Helmut, Pablo Casali y Fabio Bertranou (2014), *El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe* (Lima: OIT).
193. Secretaría de Gobernación (2020), "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman... Diversas Disposiciones de la Ley de Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro", Ciudad México, 25 septiembre.
194. Secretaría de Hacienda y Crédito Público—SHCP (2020), "Comunicado No. 061, Gobierno anuncia reforma al sistema de pensiones", Ciudad México, 22 julio.
195. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho--SEPRT (2019), Manifestações Técnicas, [sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/PEC-6-2019-MANIFESTACOES-TECNICAS-SEI\\_10128.100105\\_2019\\_01b.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/PEC-6-2019-MANIFESTACOES-TECNICAS-SEI_10128.100105_2019_01b.pdf).
196. \_\_\_\_\_ (2020a), *Projeções Financeiras e Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social-RGPS* (Brasilia, abril).
197. \_\_\_\_\_ (2020b), *Resultado do Regime Geral de Previdência Social-RGPS* (Brasilia).
198. \_\_\_\_\_ (2020c), "O que é Previdência Complementar", Brasilia, 22 junio.
199. Senado Federal (2019), "Capitalização prevista na reforma da Previdência provoca incertezas", Brasilia, 14 abril.
200. "Senadores y No+AFP ingresaron proyecto para derogar el D.L. 3.500...", *El Desconcierto*, 29 abril.
201. Sepúlveda, Nicolás y Matías Jara (2020), "El escudo político que falló: Todos los nombres de la ex Concertación y la derecha se han puesto al servicio de las AFP", *Ciper-Chile*, 24 julio.
202. Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de Servidores Públicos—SIACAP (2020), Ciudad Panamá, [siacap.gob.pa](http://siacap.gob.pa), visitado 14 octubre.
203. Sojo, Ana (2017), *Protección Social en América Latina: La Desigualdad en el Banquillo* (Santiago de Chile: CEPAL).

204. Superintendencia de AFP—SAFP (2007), *El Régimen de Capitalización y el Sistema Previsional 1994-2007* (Buenos Aires).
205. \_\_\_\_\_ (2008), *Boletín Estadístico Mensual*, 14: 3-10 (marzo-octubre).
206. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP—SBSA (2019), *Memoria Anual 2019* (Lima).
207. Superintendencia de Pensiones (2020a), “Reforma Constitucional que Permite el Retiro del 10%...”, Santiago de Chile, 3 agosto.
208. \_\_\_\_\_ (2020b), *Estadísticas y Ficha Estadística Previsional*, Santiago de Chile, Fichas No. 89 y No. 94 (abril y septiembre) consultadas 8 septiembre y 17 de octubre respectivamente.
209. Superintendencia de Pensiones—SIPEN (2019, 2020). *Estadísticas Previsionales*, Santo Domingo.
210. Superintendencia de Pensiones—SUPEN (2020), *Estadísticas 2019 y 2020* (San José).
211. Superintendencia del Mercado de Valores—SMV (2020), Ciudad Panamá, *datosabiertos.gob.pa*, visitado 14 octubre.
212. Superintendencia Financiera de Colombia (2020a), *Fondo de Pensiones Obligatorias* (Bogotá).
213. \_\_\_\_\_ (2020b), Distribución de asegurados por sistema privado y público, Bogotá, 31 diciembre 2019.
214. SURA Asset Management (2015), “Colombia” en *Cómo Fortalecer los Sistemas de Pensiones Latinoamericanos: Experiencias, Lecciones y Propuestas* (Santiago de Chile), pp. 190-195.
215. “The Role of National Protection Floors in Extending Social Security to All” (2013), *International Social Security Review*, Special Issue, 66: 3-4 (July-December).
216. Universidad de Costa Rica—UCR (2016), “Estudio Actuarial del Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte Administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (con corte al 31 diciembre del 2015)”, San José, diciembre.
217. Valero, Diego (2020a), Cálculos de aportes voluntarios basados en cifras del BM y FIAP 2019.

218. \_\_\_\_\_ (2020b), entrevista en *Diario Libre*, 15 de julio e información sobre la R. Dominicana, 2 octubre.
219. Villar, Leonardo y David Forero (2018), "Elementos para una Propuesta de Reforma al Sistema de Protección Económica para la Vejez en Colombia", *Cuadernos de Fedesarrollo*, No. 53, marzo, pp. 1-82.
220. Williansomn, John (1990), *Latin American Adjustment: How Much has Happened* (Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics).



## ANEXOS

**Anexo 1.**
**Cobertura por Pensiones de la PEA y de la Población de 65 años y más en los Nueve Sistemas Privados, 2009 a 2018**

Cobertura (%)	Chile		Colombia		Costa Rica		El Salvador		México		Panama		Peru		R. Dominicana		Uruguay	
	2009	2017	2009	2018	2009	2018	2010	2018	2010	2016	2009	2017	2009	2018	2009	2017	2009	2018
<b>General</b>																		
Contribuyentes/PEA	58.4	65.3	28.2	35.2	65.5	67.4	28.0	28.1	32.7	29.6	49.0	50.6	16.9	21.0	31.5	38.3	64.6	70.6
Trab. Autónomos	25.7	24.0	9.7	13.2	46.2	47.8	3.0	2.1	1.6	0.6	8.8	7.6	0.3	0.3	0.0	1.6	41.0	44.3
Pensionados/pop 65+	83.7	88.9	21.5	54.0	42.0	65.5	14.0	14.0	50.1	75.0	44.8	80.8	25.6	49.2	12.7	18.9	84.5	86.8
<b>Género</b>																		
<i>Contribuyentes/PEA</i>																		
Hombres	61.2	67.1	28.5	35.8	69.7	71.4	28.2	29.7	32.3	30.6	49.7	50.2	19.8	23.7	28.8	35.4	66.9	70.7
Mujeres	54.3	63.0	27.9	34.3	58.9	61.5	27.6	26.0	33.3	28.2	47.9	51.2	13.5	17.9	36.4	42.4	62.0	71.4
<i>Pensionados/pop 65+</i>																		
Hombres	83.8	89.1	26.6	58.2	54.8	73.3	19.4	17.1	56.2	77.6	52.0	82.7	33.5	53.9	16.7	21.3	84.8	88.1
Mujeres	83.6	88.7	17.2	50.6	55.6	59.2	9.7	11.5	44.9	72.7	38.3	79.3	18.6	45.1	8.9	16.8	84.3	86.0
<b>Localidad</b>																		
<i>Contribuyentes/PEA</i>																		
Rural	48.0	56.0	9.8	15.1	61.2	59.7	11.1	15.0	16.6	10.8	26.9	28.9	3.5	4.2	19.6	29.4	62.8	66.5
Urbano	59.7	68.5	33.1	40.1	70.4	69.5	36.1	35.0	40.9	34.8	59.3	58.9	21.6	25.4	36.7	40.3	64.9	71.8
<i>Pensionados/pop 65+</i>																		
Rural	87.8	91.8	6.7	57.5	29.5	64.2	2.8	10.0	56.4	78.8	20.0	80.6	5.0	62.9	5.4	12.2	84.2	86.9
Urbano	83.0	88.4	26.6	53.0	48.4	67.0	19.7	16.0	46.1	73.7	59.5	81.0	34.3	44.8	17.6	20.7	84.6	86.8
<b>Tamaño empresas</b>																		
Pequeña	32.1	20.9	7.7	10.4	40.9	46.2	5.0	4.0	7.8	5.5	10.2	10.3	0.9	1.4	1.2	0.0	41.5	48.2
Mediana	75.3	57.1	53.4	62.1	73.7	81.2	45.7	44.4	53.1	45.5	56.0	61.7	16.7	30.1	52.3	10.3	83.8	91.0
Grande	85.2	86.2	89.6	94.0	89.4	95.4	87.5	82.0	81.9	78.8	88.4	93.7	71.6	78.6	86.2	95.8	97.9	99.3
<b>Ingreso hogar/EAP</b>																		
Quintil 1	45.7	44.8	3.8	7.4	46.8	38.8	0.2	6.3	3.8	4.0	14.6	13.8	0.1	0.0	19.6	24.3	20.7	22.5
Quintil 2	53.7	60.5	16.8	22.8	62.6	62.7	5.4	24.0	17.2	16.4	38.7	40.0	4.4	3.7	25.3	34.3	32.2	37.9
Quintil 3	59.3	65.8	20.8	27.5	59.7	66.2	22.9	23.7	27.3	23.6	47.2	49.5	14.2	16.1	29.2	34.9	57.5	65.3
Quintil 4	64.0	72.0	34.5	43.7	68.3	73.2	31.6	32.6	37.3	33.3	58.9	62.2	21.4	25.3	33.5	40.6	72.1	78.7
Quintil 5	67.9	78.0	51.8	58.5	78.3	83.1	47.6	44.9	50.3	46.8	70.5	70.4	29.9	38.0	42.0	51.9	83.4	88.3
<b>Educación</b>																		
<i>Contribuyentes/PEA</i>																		
Baja (0-8 años)	43.6	51.4	12.1	15.4	54.0	55.7	10.4	10.0	14.8	11.4	26.2	27.2	3.2	4.3	18.5	21.0	51.3	54.7
Media (9-13)	58.0	63.6	32.3	36.3	67.5	67.7	38.0	35.8	34.5	30.2	52.0	50.5	14.0	16.7	32.6	40.5	68.1	72.3
Superior (14+)	73.0	74.3	64.5	66.6	87.0	86.2	69.3	56.0	57.4	51.8	77.3	74.2	44.0	47.2	61.2	65.6	87.2	90.0
<i>Pensionados/pop 65+</i>																		
Baja (0-8 años)	85.7	91.4	16.7	51.4	37.1	62.7	7.3	9.5	49.0	75.2	32.1	80.6	17.3	49.3	9.8	18.4	85.7	88.5
Media (9-13)	78.8	81.5	45.5	53.0	57.9	64.2	57.3	33.0	51.4	69.5	32.1	78.8	45.7	40.4	25.7	28.1	78.9	81.6
Superior (14 +)	78.8	81.7	65.7	78.0	74.9	83.0	64.8	42.3	58.0	75.2	87.8	85.6	73.1	68.6	53.3	59.7	84.0	87.0

Notas: Costa Rica contribuyentes/PEA y pensionados/pop. 65+ rural 2010, urbano 2017. Rep. Dominicana educación pensionados/pop. 65+ 2017. Uruguay contribuyentes/ PEA rural y urbano 2017.

Fuente: Mesa-Lago, Cruz-Saco y Gil (en prensa), basado en BID-SIMS, 2019.



**Anexo 2.**

**Cobertura por Pensiones de la PEA y de la Población de 65 años y más en Ocho Sistemas Públicos, 2009 a 2018**

Cobertura (%)	Argentina		Bolivia		Brasil		Ecuador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Paraguay	
	2009	2018	2009	2018	2009	2018	2009	2018	2010	2018	2009	2018	2010	2014	2009	2018
<b>General</b>																
Contribuyentes/PEA	45.0	45.4	15.0	19.6	51.5	56.0	30.1	40.4	20.1	19.2	17.7	16.8	17.3	22.3	16.3	22.8
Trab. Autónomos			2.6	3.9	26.5	39.3	13.9	22.0	0.2	0.3	0.8	0.9	0.1	1.5	1.4	1.1
Pensionados/pop 65+	90.1	84.2	96.7	96.8	89.0	87.8	51.7	53.6	10.4	12.2	6.6	9.8	20.0	24.1	16.6	50.8
<b>Género</b>																
<i>Contribuyentes/PEA</i>																
Hombres	45.4	46.0	16.8	21.0	53.5	56.2	30.6	40.3	19.2	19.6	15.2	15.8	16.8	20.0	16.8	23.0
Mujeres	44.6	44.6	12.9	17.8	48.9	55.9	29.3	40.5	22.1	18.2	22.0	18.4	18.0	25.9	15.3	22.8
<i>Pensionados/pop 65+</i>																
Hombres	88.1	81.8	96.5	96.9	92.3	90.9	53.1	55.8	12.9	14.6	7.5	11.5	23.0	24.3	15.8	48.6
Mujeres	91.4	85.9	96.8	96.8	86.4	85.5	50.4	51.7	8.0	10.1	5.7	8.3	17.6	23.9	17.3	53.0
<b>Localidad</b>																
<i>Contribuyentes/PEA</i>																
Rural			6.1	7.5	26.5	35.8	22.8	34.0	11.2	9.5	6.5	5.1	7.0	8.7	6.5	13.0
Urbano	45.0	45.4	19.6	25.2	56.2	58.6	33.4	43.4	27.7	29.0	29.2	25.7	23.8	30.8	22.4	28.4
<i>Pensionados/pop 65+</i>																
Rural			95.5	96.9	94.8	94.8	61.9	61.0	4.9	3.2	1.9	1.5	8.1	4.4	4.6	59.4
Urbano	90.1	84.2	97.6	96.7	87.8	86.6	45.0	49.9	15.1	21.7	12.2	16.1	27.8	36.2	26.3	45.3
<b>Tamaño empresas</b>																
Pequeña	14.2	11.7	2.4	4.6	32.1	36.3	14.1	22.8	2.3	2.4	1.0	1.3	2.0	1.7	5.0	3.9
Mediana	67.4	68.9	23.3	56.2	70.7	74.8	38.1	53.5	35.6	36.1	33.1	32.1	42.2	40.4	38.7	45.4
Grande	89.9	89.8	66.4	84.4	89.6	92.1	83.3	95.5	70.5	76.2	68.4	65.4	83.2	84.2	76.6	74.3
<b>Ingreso hogar/EAP</b>																
Quintil 1	2.1	39.1	1.6	3.7	21.5	16.4	16.1	26.3	0.7	0.5	0.8	1.8	1.2	3.9	1.1	3.8
Quintil 2	19.2	24.2	10.7	14.1	41.8	46.2	21.2	28.5	11.0	7.0	8.2	6.0	8.8	17.5	10.1	14.0
Quintil 3	41.9	31.4	12.6	16.2	51.4	59.0	23.3	38.3	23.2	13.7	13.1	11.4	15.0	18.9	12.6	18.5
Quintil 4	52.1	49.1	18.5	21.4	62.1	71.2	30.2	40.7	28.8	18.0	20.2	19.3	22.2	25.1	20.0	28.1
Quintil 5	61.5	63.2	23.7	33.1	73.5	65.3	46.2	46.6	50.7	40.2	35.5	34.6	35.8	33.8	27.0	36.6
<b>Educación</b>																
<i>Contribuyentes/PEA</i>																
Baja (0-8 años)	29.5	28.3	3.4	4.7	37.5	42.1	18.2	27.6	9.4	8.1	8.5	6.8	8.0	10.3	4.7	7.6
Media (9-13)	43.9	42.1	10.5	11.9	59.5	55.7	24.4	37.9	39.8	33.0	33.7	26.1	23.2	26.7	17.5	21.6
Superior (14+)	61.4	60.8	48.2	52.4	80.3	76.1	59.3	70.0	57.2	62.4	62.6	56.9	50.1	56.4	50.8	50.8
<i>Pensionados/pop 65+</i>																
Baja (0-8 años)	91.2	88.4	96.4	97.5	88.4	88.6	50.1	50.3	9.0	12.4	3.4	4.7	16.8	19.0	11.5	53.5
Media (9-13)	89.6	83.6	96.1	98.2	84.5	83.5	56.8	55.3	40.3	57.7	49.6	40.2	46.8	42.9	38.1	35.0
Superior (14 +)	85.4	75.0	100.0	90.9	85.6	86.4	66.2	77.5	59.6	56.6	46.1	47.2	70.6	80.8	67.9	51.2

Notas: Los espacios en blanco significan que no hay cifras disponibles. Los trabajadores autónomos en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay son de 2016. En Brasil varios indicadores son de 2017.

En Nicaragua el tamaño de la empresa es de 2013.

Fuente: Mesa-Lago, Cruz-Saco y Gil (en prensa), basado en BID-SIMS, 2019.

EVALUACIÓN DE CUATRO DÉCADAS DE PRIVATIZACIÓN  
DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA (1980-2020):  
PROMESAS Y REALIDADES

1.<sup>a</sup> edición en República Dominicana se terminó de imprimir en mayo 2021  
en 8vo. Piso, Tiradentes Business Center, Avda. Tiradentes esq. Roberto Pastoriza, Naco,  
Distrito Nacional, Rep. Dominicana.

El tiraje consta de mil ejemplares.





**Fundación Friedrich Ebert en República Dominicana**

8vo. Piso, Tiradentes Business Center,  
Avda. Tiradentes esq. Roberto Pastoriza, Naco,  
Distrito Nacional, Rep. Dominicana

Teléfono +1-809-221-8261  
[www.fescaribe.org](http://www.fescaribe.org)

ISBN: 978-9945-9278-8-7

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

