



TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

Aportes para el debate de los trabajadores

Soledad Giudice, Aníbal Peluffo y Natalia Otero
Comisión Técnica Asesora de AEBU

Marzo 2022



Pensar y debatir sobre la etapa de retiro es un tema que siempre ha sido complicado para los trabajadores y los sindicatos. Por eso, la discusión y la formación de posturas sobre los sistemas de pensiones es un desafío que hay que enfrentar, para que los cambios y reformas que impulsa el sistema político no vayan en contra de los derechos y el bienestar de la mayoría de la población.



Este material pretende ser un aporte para el debate a partir de un análisis sencillo y comparaciones claras que brindan un panorama sobre los sistemas de pensiones de la región. La discusión acerca de los recursos que la sociedad destina a la etapa de retiro de las personas es parte fundamental de la búsqueda de una protección social integral, amplia, justa e inclusiva. Se espera que este documento ayude a comprender mejor cómo y por qué dar ese debate.



Índice

Presentación	3
1. INTRODUCCIÓN	4
2. CONSIDERACIONES PARA UN DEBATE INTEGRAL	5
2.1 La seguridad social es un derecho humano fundamental	5
2.2 La seguridad social se basa en la solidaridad y en la idea de justicia social.....	6
2.3 La importancia de la seguridad social en la sociedad y la economía	6
2.4 El debate sobre la seguridad social se ubica dentro de un debate más amplio que refiere a la protección social	6
2.5 Los distintos elementos que componen un debate integral sobre la seguridad social.....	8
2.6 La importancia del diálogo social	8
3. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS	9
3.1 Clasificación de los sistemas de pensiones.....	10
3.2 Subsistemas militares en la región	12
3.3 Experiencias de diálogo social y gobernanza	12
3.4 Dimensión de género en los sistemas de pensiones	13
3.5 Orientación de las últimas reformas	14
4. PRINCIPALES VARIABLES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES	15
4.1 Cobertura	15
4.2 Cobertura de los pasivos.....	16
4.5 Cobertura de los activos	
4.4 Suficiencia.....	18
4.5 Equidad.....	19
4.6 Distribución del ingreso	19
4.7 La equidad de género y las pensiones	20
4.8 Financiamiento y sostenibilidad.....	21

5	Los sistemas de ahorro individual	23
5.1	Características generales.....	23
5.2	Bolivia. La reforma estructural y la capitalización individual.....	25
5.3	Concentración, comisiones y ganancias.....	26
5.4	Niveles de las prestaciones.....	27
5.5	Uso de los fondos previsionales	27
6.	OTROS COMPONENTES RELEVANTES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	29
6.1	Seguros por enfermedad, accidentes de trabajo y desempleo, y sistema integral de cuidados.....	29
6.2	Respuestas a la covid-19 para mayores de 65 años	30
7.	RESUMEN DE LAS POSICIONES DE LOS SINDICATOS Y AGENDA DE DISCUSIÓN	32
8.	SÍNTESIS FINAL	36
	Bibliografía.....	39

Presentación

Debatir sobre los sistemas de pensiones es un desafío para las trabajadoras y los trabajadores, ya que estas preocupaciones parecen estar vinculadas al momento de retiro, cuando hay tantas cuestiones por resolver mientras se está en actividad. La misma lógica ocurre en las organizaciones sindicales a la hora de plantearse los sistemas de pensiones.

Sin embargo, como parte de un paraguas más amplio que es la protección social, los sistemas de pensiones son una pieza fundamental en las formas que se da la sociedad para resolver las condiciones de vida de su población. La pobreza, las distintas desigualdades, el acceso a la salud y a otros derechos básicos están muy estrechamente ligados a los sistemas de pensiones.

Por ello es importante comprender que la orientación de los modelos que se aplican en cada país, que responden a enfoques más solidarios o más individualistas sobre el tema, tiene efectos muy significativos sobre la sociedad.

Pero si se parte de la idea de que la seguridad social es un derecho humano, entonces cabe preguntarse si la discusión se está dando sobre los ejes correctos. Hoy en día los debates sobre seguridad social están casi indefectiblemente centrados en la sostenibilidad fiscal, la cobertura, la suficiencia y en aspectos fundamentalmente económicos. Pero ¿se están considerando todos los elementos necesarios?

En el movimiento sindical aún es complicado identificar una postura común respecto al tema, pero prima cada vez más la posición que algunos movimientos sociales han asumido en distintos países de la región: la de luchar por sistemas más solidarios e inclusivos. De todas formas, aún no se toman en cuenta otros aspectos que también pueden ser centrales en el diseño de los sistemas, como la redistribución del ingreso y el combate a la pobreza.

Quedan muchos elementos por poner en juego en el debate político sobre este asunto: replantearse los sistemas tributarios, los presupuestos públicos asignados al gasto en protección social, el uso de los fondos que los trabajadores aportan para su retiro, entre otros.

Desde uni Américas y fes Sindical Regional esperamos que este material sirva para ayudar a comprender los sistemas de pensiones de distintos países de la región, pero fundamentalmente como aporte al debate sobre esta temática al dar a conocer las posturas y líneas de acción llevadas adelante por los sindicatos.

Si esto se logra, tal vez sea posible avanzar en una agenda en la que las trabajadoras y los trabajadores propongan cómo abordar el tema, con enfoques nuevos que centren el debate en otros ejes, y que, en un tema tan sensible, no sean otros los intereses que orienten la discusión.

DÖRTE WOLLRAD

Directora de fes Sindical para América Latina y el Caribe

MARCIO MONZANE

Secretario Regional de uni Américas

1

INTRODUCCIÓN

En el siguiente documento se busca hacer más fácil y comprensible un tema que suele ser muy complicado de abordar para los trabajadores, porque resulta complejo, porque parece lejano, pero también porque es algo incómodo.

En la primera parte del trabajo nos interesa destacar algunos aspectos considerados relevantes a la hora de debatir sobre los sistemas de pensiones en los distintos países.

Primero, la importancia de señalar a la seguridad social como derecho humano fundamental, comprendida en el concepto de Estado social de derecho. Además, insistir sobre el pilar solidario en que se fundan los sistemas de seguridad social.

Segundo, ubicar el debate sobre los sistemas de pensiones integrado en un debate más amplio que engloba a los sistemas de protección social.

Tercero, considerar los múltiples elementos que implican una evaluación del sistema de pensiones en toda su amplitud.

Y cuarto, destacar la importancia del debate social para alcanzar sistemas viables y sostenibles.

2

CONSIDERACIONES PARA UN DEBATE INTEGRAL

2.1 LA SEGURIDAD SOCIAL ES UN DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL

La noción de *seguridad social* se inscribe dentro del concepto de *Estado social de derecho*, que postula que la comunidad debe crear las instituciones estatales que garanticen la seguridad económica y los servicios sociales a los individuos y sus familias. Esta idea está estrechamente ligada a la de *ciudadanía social*: sin un mínimo de bienestar material, los demás derechos y libertades se ven menoscabados.

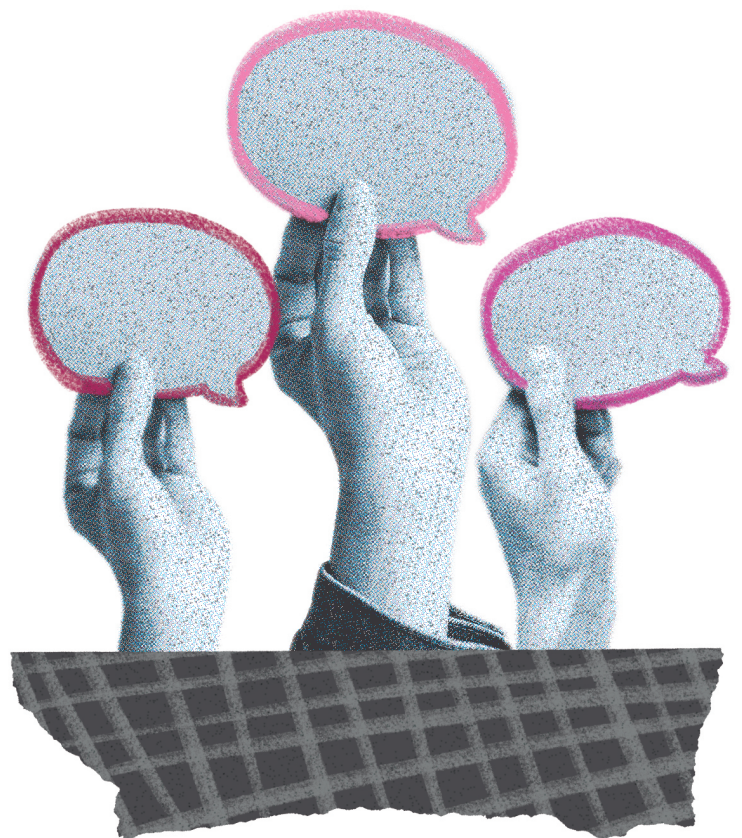
Como producto de la evolución de las ideas, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se consolida el reconocimiento del derecho a la seguridad social como derecho humano fundamental. También en distintas convenciones internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

El reconocimiento del derecho a la seguridad social como derecho humano fundamental tiene por consecuencia la obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias a fin de lograr su plena efectividad. Cada Estado se compromete a implementar este derecho progresivamente, esto es, a dar pasos hacia su plena realización «hasta el máximo de sus recursos disponibles».

Siguiendo esa orientación, la protección social se expandió en el mundo durante casi todo el siglo XX sin mayores controversias.

Sin embargo, el debate de las ideas ha cambiado en las últimas décadas. La seguridad social a veces es vista únicamente por su participación en el gasto público y su incidencia en el déficit fiscal, y desde esa visión —que en el pasado se introdujo a través de la frecuente injerencia de los organismos multilaterales de crédito (Fondo Monetario Internacional [FMI], Banco Mundial [BM])— se diseñaron reformas de los sistemas de seguridad social siguiendo consideraciones ajenas a los valores que sustentan la protección social y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

En los años 90, por ejemplo, en nuestra región el Banco Mundial fijó la agenda de la reforma estructural del sistema de pensiones con una motivación eminentemente fiscal y con desconocimiento de la necesaria sostenibilidad social de



cualquier sistema. Igualmente, esta postura ha sido modificada en los años recientes tanto por el BM como por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que abandonaron el apoyo explícito a sistemas de capitalización individual para pasar a otros sistemas multipilar, con foco en solucionar la baja cobertura de los sistemas contributivos.

Desde la óptica de los derechos humanos, los mayores problemas de los sistemas de seguridad social tienen que ver con la necesaria extensión de la cobertura de la población, de modo de asegurar a todas las personas los medios de vida necesarios, con independencia de su situación en el mercado laboral, en un mundo cambiante. En este contexto, el rol del Estado es cada vez más necesario cuando las personas se enfrentan a nuevos riesgos e incertidumbres.

2.2 LA SEGURIDAD SOCIAL SE BASA EN LA SOLIDARIDAD Y EN LA IDEA DE JUSTICIA SOCIAL

La seguridad social se rige por algunos principios básicos: la universalidad (cobertura de todas las personas), la integralidad (cobertura frente a todas las contingencias que generan una situación de falta de ingresos suficientes), la suficiencia de las prestaciones y, principalmente, la solidaridad.

La seguridad social se funda en la solidaridad, y esta implica una redistribución de los recursos de múltiples formas y dimensiones: desde quienes tienen capacidad contributiva hacia aquellos que se encuentran en situación de necesidad, desde la generación activa hacia la generación que se ha retirado del trabajo por vejez o incapacidad, entre géneros y clases sociales, etcétera.

Cuando los regímenes de ahorro y capitalización individual sustituyen total o parcialmente a los sistemas solidarios, el efecto es un deterioro de la solidaridad social. La Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha expresado su beneplácito por los procesos de reversión de la capitalización, el fortalecimiento de la participación del Estado y «la reconstrucción de los mecanismos de solidaridad basados en el principio de financiación colectiva como los principales componentes de los sistemas de seguridad social».

2.3 LA IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA SOCIEDAD Y LA ECONOMÍA

Debido a su carácter redistributivo, la seguridad social desempeña un papel importante en reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión y promover la inclusión social.

Los mercados no tienen la capacidad de resolver los problemas sociales ni de dar seguridad económica a las personas, por lo que la creación de sistemas estatales de seguridad social tiene, además, justificación económica.

La concepción del papel del Estado y las políticas públicas que

prima en cada país tiene efectos sobre el diseño de los sistemas de pensiones y guarda relación con los niveles de universalidad en la cobertura y de suficiencia en las prestaciones. Esto es relevante si se tiene en cuenta que si los sistemas no incorporan aspectos específicos para mitigar las desigualdades y combatir la pobreza, estas condiciones de desigualdad y exclusión se repetirán o serán peores en las etapas de retiro.

Por otro lado, la protección social tiene efectos beneficiosos sobre el funcionamiento de la economía: permite estabilizar y hacer crecer la demanda de bienes y servicios, desarrolla el capital humano necesario para la mejora de la productividad y permite una mejor adecuación entre el empleo y las capacidades de las personas.

La discusión sobre el futuro de la seguridad social tiene un alcance mucho más amplio que el debate sobre las jubilaciones y pensiones. También es necesario atender urgentemente la situación de los desocupados o de las familias con hijos a cargo, entre otras muchas situaciones que de no contemplarse conducen a la pobreza y la exclusión social.

2.4 EL DEBATE SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL SE UBICA DENTRO DE UN DEBATE MÁS AMPLIO QUE REFIERE A LA PROTECCIÓN SOCIAL

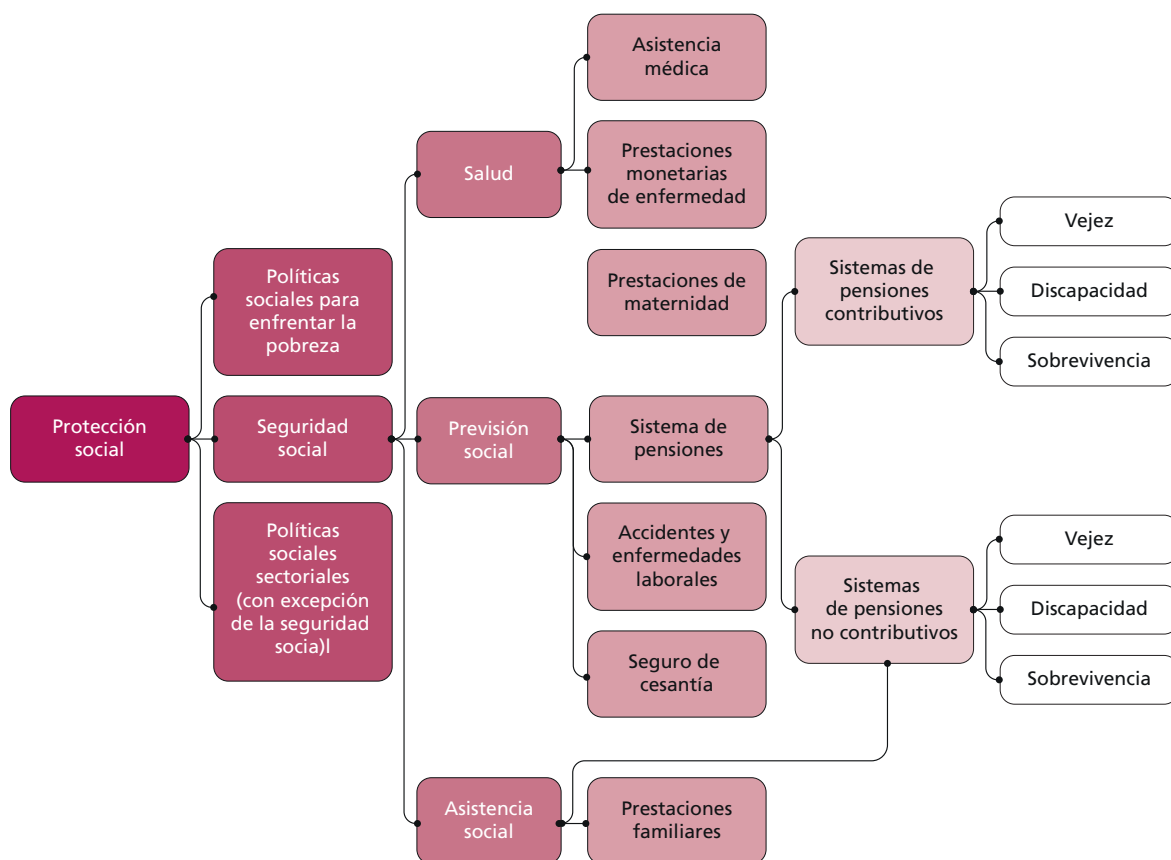
Este documento de trabajo se enmarca en la discusión sobre los sistemas de pensiones de los distintos países de América Latina, pero es importante tener en cuenta que los sistemas de pensiones son parte de la matriz de protección social de cada país (figura 1). Ignorar este aspecto puede producir mayores inequidades, ampliar desigualdades y generar desequilibrios que afecten a toda la población.

La protección social es un concepto que aún se encuentra en debate, pero tomó aún más relevancia política y social a partir de la irrupción en el mundo de la pandemia de covid-19. En uno de los últimos informes de la OIT (2021) se expone que la pandemia evidenció las profundas desigualdades y las importantes brechas en la cobertura, la integralidad y la adecuación de la protección social en todos los países. Y se plantea que «establecer la protección social y hacer realidad el derecho humano a la seguridad social para todos es la piedra angular de un enfoque centrado en las personas para alcanzar la justicia social» (p. 2).

La protección social es un eje conceptual que está destinado a integrar una variedad de acciones orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas y a garantizar niveles mínimos de vida. En este contexto, la protección social abarca una gama de políticas en que se promueven derechos económicos, sociales y culturales. (Arenas de Mesa, 2019, p. 32)

La seguridad social —que implica además del sistema de pensiones, la cobertura en salud y la asistencia social— se inscribe en la matriz de protección social, que comprende también políticas sociales para enfrentar la pobreza y otras políticas sectoriales. La protección social incluye la seguridad en el ingreso, en particular para las personas de edad, en

Figura 1.

Componentes de la matriz de protección social

Fuente: Arenas de Mesa (2019).

caso de desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad y paternidad, o pérdida de ingreso del principal generador de ingresos de la familia o ingresos en asignaciones familiares (las más destacadas y adoptadas por la mayoría de los países) para las familias con hijos. Este trabajo se va a centrar en los sistemas de pensiones de los países, pero es imprescindible para el debate entender que este es un eslabón más de una matriz social más amplia.

¿Por qué es importante tener en cuenta esto a la hora de debatir sobre los sistemas de pensiones? Porque temas como, por ejemplo, la sostenibilidad financiera de los sistemas tienen que ver directamente con el gasto público de los Estados, y pensar el incremento del gasto en este aspecto debería estar integrado en el debate amplio sobre el gasto destinado a la protección social.

Entre estos temas es relevante la discusión sobre la estructura del gasto social y las inequidades que esta puede generar. Por ejemplo, los sistemas de pensiones suelen explicar buena parte del gasto en protección social, pero esto puede implicar, como se observa en muchos países de la región, niveles de pobreza en la infancia y adolescencia que son varias veces mayores que en la vejez. En el caso uruguayo, por ejemplo, que se caracteriza por tener una matriz de protección social bastante desarrollada en comparación con varios países de la región, la incidencia de la pobreza en personas mayores de 65 años es de 2,2%, mientras que en menores

de 6 años es de 16,1%, de 6 a 12 años de 18,5% y de 13 a 17 años es de 18,6% (INE, 2021).

Entonces parece claro que plantear el debate únicamente en torno al gasto en pensiones implica dejar de lado aspectos de gran importancia en materia de equidad, inclusión social y desarrollo.

En el último informe de la OIT (2021) sobre la protección social, uno de los mensajes principales es que «la pandemia ha puesto de manifiesto las profundas desigualdades y las importantes brechas en la cobertura, la integridad y la adecuación de la protección social en todos los países. Retos muy extendidos como los altos niveles de inseguridad económica, la pobreza persistente, el aumento de la desigualdad, la informalidad generalizada y un contrato social frágil se han visto agravados por la covid-19. La crisis también ha evidenciado la vulnerabilidad de miles de millones de personas que parecían salir adelante relativamente bien, pero que no estaban adecuadamente protegidas de las ondas de choque socioeconómicas que ha emitido» (p. 1).

Y agrega que «establecer la protección social universal y hacer realidad el derecho humano a la seguridad social para todos es la piedra angular de un enfoque centrado en las personas para alcanzar la justicia social» (OIT, 2021, p. 2).

La búsqueda de nuevas herramientas para actuar sobre la desigualdad y la pobreza a partir de la matriz de protección social es una tarea que los trabajadores deben asumir para incorporar a sus propuestas. Instrumentos como la renta básica universal u otro tipo de políticas de alto impacto pueden formar parte de la agenda de discusión hacia el futuro.

2.5 LOS DISTINTOS ELEMENTOS QUE COMPONEN UN DEBATE INTEGRAL SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones ha sido uno de los principales debates históricos sobre los distintos componentes de la protección social. Refiere a la solvencia del sistema a largo plazo, a poder asumir los compromisos de cobertura y a la suficiencia de las prestaciones a las distintas generaciones. El debate principal sobre la sostenibilidad implica por lo menos tres dimensiones claves: el nivel de cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera. Encontrar el equilibrio entre estos tres componentes es fundamental para contar con sistemas de pensiones sustentables en América Latina.

La mayoría de las reformas, tanto paramétricas como estructurales, se han propuesto y evaluado a la luz de alguno de estos tres elementos. En la segunda sección de este trabajo se analizan los niveles que han alcanzado los distintos países tanto de cobertura como de suficiencia de las prestaciones y cómo esto se conjuga con una sostenibilidad financiera a largo plazo, identificando los principales desequilibrios.

Para entender estos tres elementos claves, es fundamental considerar otros que hacen a una evolución integral del sistema de pensiones:

- Dimensión de finanzas públicas: la carga fiscal que implica el sistema de pensiones para cada país.
- Mercado laboral: los niveles de informalidad de los trabajadores en la mayoría de los países latinoamericanos es uno de los principales problemas que hacen a los niveles de cobertura y prestaciones.
- Demografía (envejecimiento): múltiples estudios evidencian que la población está envejeciendo rápidamente en la región; esta presión demográfica va a implicar múltiples transformaciones.
- Pobreza: en los mayores de los 65 años y en personas en situación de discapacidad la pobreza ha sido una preocupación en varios países, que los ha llevado a crear prestaciones a través de lo que se denominan modelos de pensiones no contributivos.
- Desigualdad y grado de progresividad del sistema: es decir, si la distribución del ingreso mejora o no después de considerar las contribuciones y las prestaciones.
- Dimensión de género: el diseño del sistema de pensiones afecta la equidad de género. Las brechas existentes en la vida activa entre mujeres y hombres, las brechas de ingreso, la desigual distribución del trabajo no remunerado, los cuidados, la intermitencia laboral y las brechas de acceso o el nivel de prestaciones.
- Dimensión de institucionalidad (dimensión jurídica): la efi-

ciencia de la operación del sistema de pensiones, su institucionalidad y el marco jurídico deben modernizarse para hacer frente a las demandas de la población.

- Dimensión de economía política: condiciona al sistema de pensiones y, por ende, limita la gama de posibilidades en el campo de las reformas previsionales. Las grandes reformas estructurales requieren de diseños técnicos y de economía política para que su aprobación e implementación sean exitosas (Arenas de Mesa, 2019).

2.6 LA IMPORTANCIA DEL DIÁLOGO SOCIAL

El diálogo social es imprescindible para generar sistemas de seguridad social viables y sostenibles en el plano político y social. Hace tiempo que el movimiento sindical latinoamericano se ha involucrado en la discusión del presente y el futuro de la seguridad social. Este trabajo pretende ser un insumo para el movimiento sindical, para seguir sumando al debate.

Según se expresa en el documento de la OIT (2011) *La seguridad social y la primacía del derecho*, de la 100.ª Conferencia Internacional del Trabajo, «el éxito de las reformas depende del consenso entre los interlocutores sociales y la amplia aceptación social, con participación de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades comunitarias y locales». Y sugiere que «dada su responsabilidad general por la administración del conjunto de los sistemas de seguridad social, los gobiernos deberían crear un marco reglamentario que estimule las consultas tripartitas, refuerce la confianza de quienes participan en el sistema y permita evitar conflictos toda vez que sea necesario proceder a importantes reformas del sistema» (OIT, 2011).

3

DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS



Los sistemas de seguridad social de los países de América Latina tienen particularidades y han pasado por procesos de reformas y modificaciones a lo largo de la historia desde su creación, y han servido a distintos objetivos según las concepciones más que nada políticas, pero también ideológicas, sobre lo que implica o debería implicar un sistema de seguridad social.

Para fines de la década de los 70, la mayoría de los países de América Latina tenían programas de jubilaciones en esquemas de seguro social, incluso algunos como Uruguay, Argentina, Brasil, Chile y Cuba los tenían desde las décadas del 20 y del 30, antes que muchos países desarrollados (García Rapp, 2020). Estos sistemas son fuertemente contributivos, lo que significa que las prestaciones están estrechamente relacionadas con los ingresos que perciben los trabajadores en la vida activa. Comenzaron como sistemas individuales de capitalización colectiva y hacia la década del 50 se fueron transformando en sistemas de reparto.

En la década de los 90, la mayoría de los sistemas sufrieron reformas basadas principalmente en la preocupación por la sostenibilidad financiera, las que incluyeron en diferentes variantes las ideas presentadas en Chile y la incorporación de las administradoras de fondos de pensiones (AFP), empresas principalmente privadas que administran fondos individuales de los trabajadores. Esto significó una profundización del elemento contributivo y una privatización de los fondos de pensiones. La subsistencia del trabajador en la parte pasiva de su vida pasó a depender enteramente de su capacidad para generar ahorros en su cuenta individual y del riesgo de mercado al que se vieron expuestos sus ahorros en tenencia de privados.

En las primeras dos décadas del siglo XXI, la discusión y las reformas que se sucedieron se centraron en la preocupación por la cobertura. Los sistemas que se fueron construyendo en los distintos países presentaban en su mayoría problemas por la cantidad de personas que alcanzaban y las que realmente al finalizar su vida laboral contaban con pensiones suficientes para subsistir. Por ello, se empezaron a incorporar algunos elementos de tipo universal, con financiamiento directo del Estado y una resignificación del papel que este tiene que cumplir en los sistemas de pensiones.

3.1 CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Para clasificar y entender los sistemas de los distintos países es importante primero tener algunos conceptos claves. Una de las clasificaciones refiere a la estructura de pilares de un sistema de pensiones formulada por Holzmann y Hinz en 2005, que plantea cinco pilares que ilustran los distintos diseños de los sistemas existentes (CINVE, 2021).

El pilar 0 se compone de una pensión no contributiva; esto significa que el acceso a ella no está vinculado con los aportes ni los años en que los haya realizado la persona. Las únicas condiciones que se establecen para recibir la prestación son de edad y residencia. En general está orientado a abordar objetivos de combate a la pobreza.

El pilar 1 se constituye del componente contributivo del sistema. Esto significa que depende de los aportes que el trabajador realice durante su vida activa; el pilar tiene el objetivo de reemplazar parte de los ingresos que haya tenido en su etapa de cotizante. Este pilar en general se caracteriza por ser administrado por el Estado, ser obligatorio y estar basado en un sistema de reparto (implica solidaridad intergeneracional, no es un ahorro individual).

El pilar 2 también surge de un componente contributivo, pero, a diferencia del anterior, constituye un régimen de cuentas de ahorro individual. Es también de cotización obligatoria, pero, a diferencia del pilar 1, involucra un esquema de contribuciones definidas en lugar de beneficios definidos.

El pilar 3 se compone de arreglos flexibles y voluntarios, que muchas veces buscan compensar las rigideces de los demás sistemas o complementar al sistema principal. Pueden pre-

sentar variadas formas para constituir básicamente ahorros individuales destinados a pensiones de vejez, invalidez o muerte. Se lo denomina también seguridad social complementaria, en él prevalece la voluntariedad y está basado en un contrato complementario pero no sustitutivo del sistema principal, sea estatal o privado, al que está asociado el trabajador.

El pilar 4 refiere a las políticas públicas que componen la seguridad social en un sentido amplio, pueden ser financieras o no. Incluye, por ejemplo, la cobertura de salud, de cuidados o de vivienda para los adultos mayores. A este pilar nos referiremos en otro capítulo, aunque su abordaje no se hará en profundidad, dado que ello implicaría un análisis que excede a las pensiones.

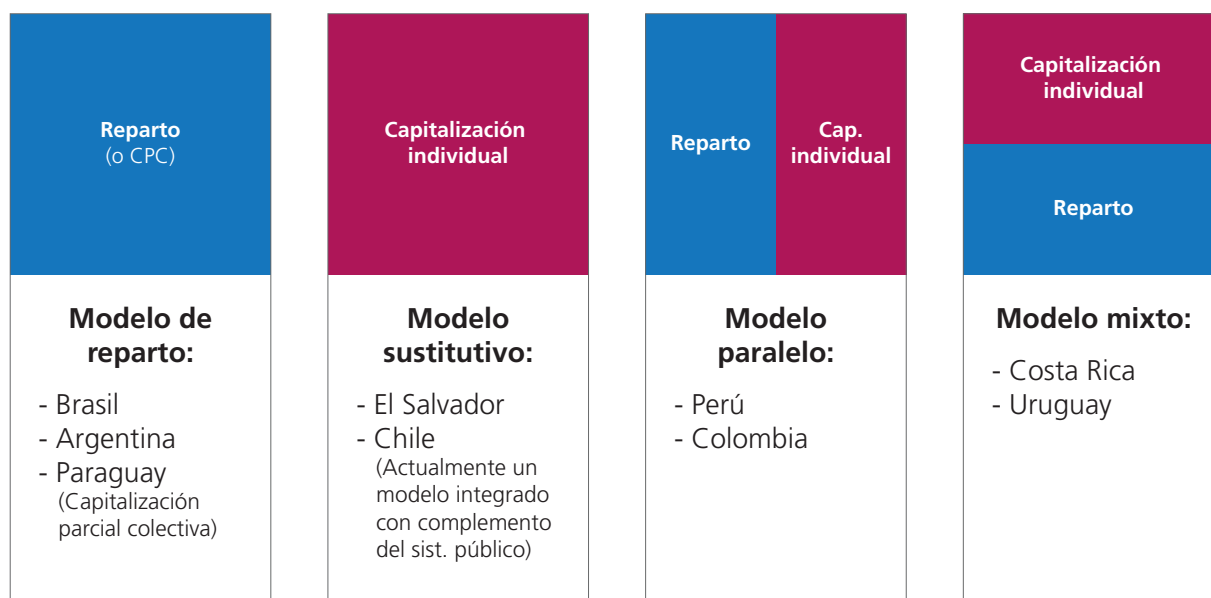
Al momento de ordenar los distintos sistemas de los países incluidos en este estudio, se siguió la categorización que expuso García Rapp (2005) y se tomaron también elementos de clasificaciones y datos de reformas recientes de Arenas de Mesa (2019).

En esta sección se intenta hacer un resumen lo más claro posible de los sistemas principales de cada país. Aunque en la mayoría, además de estos, hay una multiplicidad de regímenes jubilatorios independientes, a nivel de empresa, de rama o de subsector, que conviven con los sistemas generales, que muchas veces cuentan con características específicas.

Como muestra la figura 2, un primer grupo de países tienen sistemas de reparto (Argentina y Brasil) o de capitalización parcial colectiva (Paraguay). Estos modelos tienen como característica que los aportes de los trabajadores activos conforman un fondo que no es individual, a partir del cual se pagan las prestaciones a todos los beneficiarios del

Figura 2.

Modelos aplicados en la región



Fuente: Elaborado con base en García Rapp (2005), con modificaciones de los autores a partir de las reformas más recientes.

sistema; la diferencia en el caso de los regímenes con capitalización parcial es que parte de esos fondos aportados se utilizan para inversiones y vuelven al fondo para el pago a los beneficiarios.

Hay diferencias sustantivas entre los tres casos. Brasil tiene un sistema de reparto con una elevada cobertura, que se apoya en un esquema mayoritariamente contributivo, pero también en pensiones no contributivas; por esas características es que Brasil es uno de los países con mayor nivel de gasto público destinado a las pensiones. Si bien algunos gobiernos han intentado distintas reformas buscando introducir esquemas de ahorro individual, solo se han aplicado cambios en los parámetros, ya que el costo económico resulta elevado y la resistencia social a cambiar el modelo de reparto instaurado en 1988 ha sido muy fuerte en cada oportunidad.

Es interesante destacar que, además del sistema general, Brasil cuenta con fondos de pensiones complementarios (EFPC) a cargo de instituciones sin fines de lucro. Estos son patrocinados por empresas para sus empleados o por sindicatos y asociaciones para sus afiliados, son mantenidos con aportes patronales y del trabajador, sin garantía estatal, y se han desarrollado desde la década del 70. La mayoría tiene planes de contribución definida, con reservas individuales, por lo que correspondería ubicarlos en el pilar 2, pero, a diferencia del ahorro individual que conocemos a través de las AFP, estos mecanismos de ahorro de los trabajadores para su etapa de retiro no están a cargo de empresas privadas que buscan rentabilidad.

En el caso de Argentina, el sistema de capitalización individual que se había establecido en la década de los 90 fue reformado en 2008 para pasar nuevamente a un sistema de reparto; tiene un nivel de cobertura muy amplio, mayoritariamente basado en un esquema contributivo, pero se apoya también en prestaciones no contributivas. Es un caso de estudio muy relevante por haberse aplicado una reforma que revirtió completamente la reforma anterior, por lo que pasó de un sistema de capitalización individual a uno de solidaridad intergeneracional.

Paraguay es un caso particular por tratarse de un esquema de capitalización colectiva parcial, pero que se caracteriza por ser un sistema muy fragmentado y con enormes inequidades entre distintos subsistemas que están vigentes actualmente. Por otro lado, el nivel de cobertura es muy bajo en comparación con la región y muestra debilidades en cuanto a la suficiencia de las prestaciones.

En el segundo grupo se encuentran los países que adoptaron regímenes de capitalización individual como sistema único para el acceso a las pensiones, denominados sistemas sustitutos (Chile y El Salvador, también México, República Dominicana y Bolivia). Chile fue el primero en implantar este modelo que dio lugar a reformas en casi todos los países de la región. En ese sistema la jubilación depende directamente de los aportes del trabajador y de la rentabilidad que las administradoras de fondos obtengan de la colocación de ese dinero. En los hechos, la principal deficiencia fue que las prestaciones para los jubilados no alcanzaron los niveles esperados

y resultan insuficientes para una proporción mayoritaria de los pensionados, al tiempo que tampoco se solucionaron los aspectos fiscales que se pretendían resolver con este modelo.

En años recientes se han hecho cambios en el sistema en busca de aumentar la cobertura y dar respuesta a la población que no logra acceder a una jubilación mínima. Por eso actualmente el sistema chileno se puede llamar *integrado*, ya que incorpora un pilar solidario para atender estas situaciones.

El Salvador adoptó un modelo igual al chileno, pasó de un esquema de reparto a uno de capitalización individual, pero los resultados terminaron por agravar una situación ya problemática que tenía el país en cuanto al sistema de pensiones. El Salvador tiene los peores niveles de cobertura de la región, problemas de suficiencia en las prestaciones y un panorama en la sostenibilidad que hace muy poco tiempo se comenzó a estudiar.

Tanto Chile como El Salvador se encuentran actualmente en proceso de transformación de sus sistemas de seguridad social. En el caso de Chile, luego de manifestaciones multitudinarias en las calles y demandas sociales muy fuertes para que se realizaran cambios en el sistema, recientemente se aplicaron algunas medidas y se comenzaron a discutir cambios profundos incluso a instancias del gobierno; actualmente, tras el cambio de autoridades, es posible que se avance en ese terreno. El Salvador se encuentra discutiendo una reforma de su sistema, dados los magros resultados del esquema de capitalización individual.

En un tercer grupo se encuentran países con sistemas de competencia entre la modalidad de reparto y la de capitalización individual. En el caso colombiano, si bien con restricciones, los trabajadores pueden elegir qué sistema prefieren entre uno público (de prestación definida) y otro privado (de ahorro individual). Entre esos sistemas hay diferencias en las edades de retiro y en las prestaciones que otorgan respecto a los aportes; al mismo tiempo hay esquemas de pensiones mínimas para atender la exclusión social en la vejez. A nivel general es un sistema de pensiones con grandes problemas de cobertura y de suficiencia en las prestaciones, principalmente porque las condiciones de acceso son muy restrictivas.

En el caso de Perú también existen dos subsistemas que compiten entre sí, con una política asimilable a un pilar 0 que busca atender a la población más vulnerable. Al igual que en el caso colombiano, en Perú los problemas de diseño hacen que esta competencia entre los sistemas sea problemática para los trabajadores y también para el Estado. Los montos de las pensiones son difíciles de predecir, así como la sostenibilidad del sistema, al tiempo que tampoco se logran niveles de cobertura suficientes y las prestaciones se encuentran por debajo de los niveles de subsistencia para buena parte de los beneficiarios.

Tanto en Colombia como en Perú el esquema competitivo se asimila a un sistema multipilar, pero en los hechos no funciona de forma consistente ya que se trata de pilares que compiten por los mismos usuarios, con características no comparables desde el punto de vista técnico, con problemas de ac-

ceso y deficiencias en la cobertura y suficiencia de las prestaciones, por lo que han sido puestos en cuestión por numerosos organismos y estudios académicos.

Por último, existe un grupo de países con sistemas mixtos, que combinan distintos pilares.

En el caso de Costa Rica existe un pilar de capitalización colectiva en el que se aporta obligatoriamente, así como también uno de capitalización individual que complementa las prestaciones del primero. A su vez tiene mecanismos de ahorro voluntario, y por último un pilar no contributivo que atiende las situaciones de vulnerabilidad en la vejez. Costa Rica ha mostrado progresos importantes en cuanto a la cobertura de sus sistemas y, si bien no tiene los mejores indicadores en cuanto a suficiencia, se encuentra en una posición relativamente buena en la región en ese aspecto. Actualmente está en proceso una reforma que apunta a mejorar la sostenibilidad, pero incorpora cambios paramétricos que hacen más restrictivo el acceso.

En el caso uruguayo, el histórico sistema de reparto convive con un pilar de capitalización individual; si bien existe también la posibilidad de ahorro voluntario, es muy poco utilizada. El sistema permite optar por uno u otro sistema hasta cierto nivel de ingresos y a partir de ese umbral es obligatorio el aporte a ambos. Con respecto a las prestaciones, al igual que en el resto de los países donde se aplicó, el régimen de capitalización individual no ha dado los resultados esperados en cuanto a suficiencia y tampoco resultó un alivio fiscal en cuanto a sostenibilidad. Dado que el nivel de cobertura es muy alto y la suficiencia de las prestaciones tiene también niveles comparativamente buenos, el sistema en general da respuesta a la población de mayor edad. Sin embargo, desde el punto de vista fiscal existe una creciente presión sobre las finanzas públicas, lo que ha generado cuestionamientos y propuestas regresivas de reforma. Actualmente se encuentra en discusión una reforma que de momento las autoridades parecen orientar hacia un sistema menos solidario y más centrado en la capitalización individual.

Cuando se analizan los distintos sistemas se observa una tensión clara entre los de capitalización y los de reparto, pero no necesariamente son excluyentes. El sistema uruguayo también cuenta con subsistemas paralelos al general, entre los cuales la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (que ampara a los trabajadores del sistema financiero) es un caso interesante de analizar, dado que cuenta con un esquema intermedio que combina capitalización con reparto y tiene resultados buenos en cobertura, suficiencia y sostenibilidad.

3.2 SUBSISTEMAS MILITARES EN LA REGIÓN

En general, los distintos sistemas de pensiones cuentan con uno o varios subsistemas generales que abarcan a la mayor parte de los ciudadanos que cuentan con cobertura, y varios subsistemas con otras características y beneficios que cubren a grupos de trabajadores específicos de determinados sectores, empresas o asociaciones. Uno de los grupos que se caracterizan por tener subsistemas de pensiones específicos y dife-

renciados son los militares; esto es una característica común a la mayoría de los países de América Latina.

Es pertinente exponer esta característica común, dado que entre los subsistemas generales civiles y los subsistemas militares existen diferencias institucionales, de cobertura y de suficiencia en las prestaciones en casi todos los países latinoamericanos. En Chile, por ejemplo, país que fue pionero en los sistemas de capitalización individual, las Fuerzas Armadas y de Orden y las Fuerzas de Seguridad Pública y Gendarmería cuentan con un sistema contributivo de prestación definida que rige desde antes de 1980 y no fue modificado en las distintas etapas de reforma introducidas para el sistema civil. El subsistema civil de Chile mejoró la cobertura a partir de la reforma de 2008 y no presenta problemas serios en cuanto a la sostenibilidad financiera; el problema mayor reside en la suficiencia de las prestaciones, guarismos que se analizarán en los capítulos siguientes del presente trabajo. A diferencia de este, en el subsistema militar no se registran deficiencias en cobertura ni en suficiencia en las prestaciones, pero es completamente deficiente en su sostenibilidad financiera (Bentancor, 2020).

El caso expuesto de Chile, con distintos matices y características propias de cada sistema, se repite en varios países de la región. Además de la desigualdad que esto implica tanto en prestaciones como en cobertura entre la población civil y la militar, el problema central que se detecta en la mayor parte de los casos son las dificultades de sostenibilidad financiera. Cuando el debate se centra en los recursos de que el Estado dispone para pensar y discutir sobre un sistema integral de protección social, es casi ineludible poner en discusión estos subsistemas de privilegio que significan un gasto considerable para los Estados.

3.3 EXPERIENCIAS DE DIÁLOGO SOCIAL Y GOBERNANZA

El diálogo social es una herramienta imprescindible para generar consensos amplios y participación democrática. En los sistemas de pensiones se expresa muchas veces a través de la participación tripartita de sindicatos, empresas y Estado, pero también en conjunto con la ciudadanía, familias, movimientos sociales o comunidades. Las experiencias de diálogo social en la región se pueden separar en dos instancias; algunas de ellas han permitido avanzar en el proceso de debate y rediseño de los sistemas de pensiones, y otras refieren a la participación de distintos actores en la gobernanza de los sistemas.

En Uruguay, por ejemplo, en 2007 y 2008 se impuso el Diálogo Nacional de Seguridad Social que permitió hacer modificaciones al sistema con un consenso amplio en cuanto a flexibilización de los requisitos para acceder a las pensiones, modificaciones en el acceso al seguro de paro, entre otras. En Costa Rica, más recientemente se estableció una Mesa de Diálogo por las pensiones, compuesta por representantes del Estado, las empresas y los trabajadores (OIT, 2018a). En Chile se impulsó una Asamblea Constituyente con participantes de distintos actores de la sociedad civil en la que se va a discutir una nueva Constitución y el tema del sistema de pensiones está incluido.

Por otro lado, además de las autoridades del Estado, varios países de la región cuentan con una representación tripartita o cuatripartita en las direcciones o consejos de administración de los institutos de seguridad social. Entre estos casos se encuentran el Banco de Previsión Social de Uruguay, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Instituto de Previsión Social de Paraguay, la Caja Costarricense de Seguro Social, la Caja de Seguro Social de Panamá, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Instituto Hondureño de Seguridad Social (OIT, 2018a).

Esta representación es heterogénea y se da de diferentes formas. Para poner algunos ejemplos de los países que comprende este trabajo, uno es el caso de Uruguay, donde la participación cuatripartita data de la creación del Banco de Previsión Social en 1966, en donde representantes del gobierno, de los empresarios, de los trabajadores activos y de los jubilados y pensionistas conforman un directorio colectivo que no es meramente consultivo, sino que ejerce la gestión administrativa del instituto.

En Chile, por ejemplo, en la reforma de 2008 se crea un Fondo para la Educación Previsional con el objetivo de aportar conocimiento a la población sobre el sistema de capitalización; está a cargo de una institución del Estado, pero cuenta con la asistencia de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, que es una entidad de participación social. Esta, aunque no cumple un papel de cogestión ni participa directamente como agente de decisión sobre las políticas previsionales del país, canaliza muchas veces la evaluación que hacen las personas sobre el sistema y las preocupaciones detectadas (Bentancor, 2020).

En Brasil la participación de los sectores sociales data del año 1988, cuando se determinó a nivel constitucional una gestión cuatripartita entre gobierno, trabajadores, empleadores y jubilados. Además, a esto se sumaron, a partir de 2003, otras formas institucionales de descentralización donde se participa de forma consultiva y se amplía la participación a distintas organizaciones sociales en todo el territorio.

3.4 DIMENSIÓN DE GÉNERO EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES

En este apartado el objetivo es resumir los elementos que funcionan de forma paliativa para disminuir las brechas de género en los distintos sistemas, originadas principalmente por las desigualdades preexistentes en el mercado laboral, es decir, en la etapa activa de las trabajadoras.

Las desigualdades referentes a la etapa activa de las trabajadoras en su mayoría se desprenden de la división sexual del trabajo que caracteriza a las sociedades. Los estereotipos y atributos históricamente asignados a hombres y mujeres repercuten en la ubicación de estas últimas en sectores menos productivos o en grupos de ocupaciones diferentes de las de los hombres. Esta segregación horizontal y vertical que se da en el mercado laboral genera brechas de ingreso, peores condiciones laborales y mayor desempleo femenino.

Esto es observado en la estructura que presentan la mayoría de los países latinoamericanos. En un documento reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y OIT las cifras dan cuenta de ese fenómeno. «Las mujeres se insertan mayormente en los empleos que conllevan menores ingresos, un menor nivel educativo de las personas empleadas, una mayor inestabilidad, una limitada cobertura en materia de seguridad social y la ausencia de contratos de trabajo» (PNUD y OIT, 2019, p. 4).

Datos de la CEPAL (2019) muestran que algo más de la mitad de las mujeres estaban ocupadas en sectores de baja productividad en América Latina en 2018, y de esa proporción, más del 80% no estaban afiliadas a un sistema de pensiones.

Por otro lado, se encuentran las desigualdades que refieren al trabajo reproductivo o de cuidados, que significa una mayor carga de trabajo para las mujeres y limita en muchos casos el desarrollo en otros ámbitos, como pueden ser la participación política, la formación para acceder a mejores condiciones en el trabajo productivo, entre otros.

Cifras recabadas por el BID y la CEPAL¹ dan cuenta de que en América Latina la proporción de tiempo dedicada por las mujeres al trabajo no remunerado es significativamente mayor que la que emplean los hombres. A su vez, las mujeres se encargan del 76% del total del trabajo no remunerado que se realiza y los hombres de un 23%, aproximadamente.

Estas múltiples desigualdades condicionan el acceso de las mujeres a pensiones dignas y en general a niveles de pensiones que se equiparen con las que perciben los hombres. Además, los sistemas pensados sobre el elemento contributivo del trabajo productivo de las personas invisibilizan el gran tiempo que las mujeres dedican al trabajo reproductivo, sin el cual la sociedad sería incapaz de sostenerse. Así, el sistema castiga económicamente a las mujeres por elegir (dado su doble rol en el trabajo productivo y reproductivo) trabajos a tiempo parcial o mayores interrupciones en su vida laboral.

Las brechas son amplias y aún se está lejos de pensar políticas que hagan la diferencia en este aspecto, pero varios países han desarrollado diferentes componentes en sus sistemas para que las mujeres mejoren, aunque sea algo, sus ingresos en la etapa de retiro. Los sistemas de pensiones pueden corregir, intensificar o generar nuevas desigualdades de género.

Algunas de las medidas tomadas para atender las inequidades mencionadas son el reconocimiento de la maternidad y del trabajo no remunerado mediante bonos por hijo (Costa Rica, Chile, Uruguay, Argentina y Bolivia), beneficios especiales para las mujeres en el retiro anticipado (Costa Rica), la igualdad de derechos previsionales para las trabajadoras domésticas o de casa particular (Uruguay, Chile, Argentina), el

¹ <https://oig.cepal.org/es> (último acceso: 24 de febrero de 2022) y Las mujeres en América Latina y el Caribe enfrentan mayores riesgos ante el coronavirus: ¿Y si hablamos de igualdad? (iadb.org) (último acceso: 24 de febrero de 2022).

Tabla 1.
Reformas realizadas en los países estudiados

Últimas reformas previsionales						
País	Estructurales			Paramétricas		
	Año	Modelo	Objetivos	Año	Modelo	Objetivos
Argentina	1994 y 2008	Mixto (1994) y reparto (2008)	Sostenibilidad (1994) y cobertura (2008)	2017	Reparto	Sostenibilidad
Brasil				2015	Reparto	Sostenibilidad
Chile	1981 y 2008	Individual e integrado	Suficiencia (1981 y 2008) sostenibilidad (1981)		Individual	
Colombia	1994	Paralelo	Sostenibilidad y cobertura	2008	Paralelo	Sostenibilidad
Costa Rica	2001	Mixto	Sostenibilidad y cobertura	2016	Mixto	Sostenibilidad
El Salvador	1998	Individual	Sostenibilidad y cobertura	2017	Individual	Sostenibilidad
Paraguay				2010	Reparto	Cobertura
Perú	1993	Paralelo	Sostenibilidad	2016	Paralelo	Cobertura
Uruguay	1996	Mixto	Sostenibilidad	2008	Mixto	Sostenibilidad

Fuente: Arenas de Mesa (2019).

reconocimiento del cónyuge o conviviente para los derechos previsionales (Chile, Bolivia y Ecuador) y la eliminación de las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de las prestaciones (Bolivia y El Salvador).

Otro conjunto de políticas públicas que se están desarrollando —todavía incipientemente en algunos países de la región— son las relacionadas con la corresponsabilidad social de los cuidados. Estas asumen de alguna forma que el trabajo reproductivo que históricamente vienen realizando las mujeres es una responsabilidad de toda la sociedad y que el Estado debe diseñar políticas en ese sentido. Con menor o mayor desarrollo, las políticas aplicadas comprenden tres modalidades: las que aseguran tiempo de cuidados; las que comprenden una transferencia monetaria para financiar tareas de cuidados, y las que brindan servicios de cuidado en forma directa. Este tipo de políticas apuntan a una solución más integral de las desigualdades de género que caracterizan a las sociedades y brindan mayor autonomía económica a las mujeres, un margen de decisión más amplio sobre su participación en el mercado laboral y más tiempo para destinar a la formación, entre otras, que, a largo plazo, aportan a una mayor equidad en los sistemas de pensiones.

3.5 ORIENTACIÓN DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS

Cuando se habla de reformas previsionales, existen dos tipos: las de carácter no estructural o paramétrico, es decir, que modifican parámetros del régimen vigente (como pueden ser edad de retiro, tasa de reemplazo, años de aportes, etc.), y las reformas estructurales de los sistemas previsionales en las que se modifica por completo el sistema vigente.

En la tabla 1 se observan las reformas realizadas en los países que se incluyen en este documento.

En la década de 1990 tuvo lugar en la región una ola de reformas que tomaron como modelo al sistema chileno de capitalización individual; en algunos casos se adoptaron sistemas mixtos, como en Uruguay y Costa Rica, en otros un sistema puramente de capitalización individual, y finalmente en Colombia y Perú se implementó un modelo en el que el sistema de reparto y el sistema de capitalización individual compiten entre sí.

Estas reformas se instauraron en varios países con objetivos tanto de sostenibilidad como de suficiencia, ya que a priori estos modelos brindarían un alivio a las finanzas públicas y, al mismo tiempo, pensiones dignas a los jubilados, superiores a las que obtenían con modelos de reparto.

Luego de esta oleada, si bien no han existido muchas reformas de carácter estructural, salvando la Argentina, se han observado otras que apuntan en igual dirección, que fortalecen a los sistemas solidarios y de reparto y tienden a una administración con más incidencia del Estado.

En general, las últimas reformas —que fueron de carácter paramétrico— han tenido por objetivo incrementar la cobertura, aunque a raíz de esto los problemas de sostenibilidad a largo plazo han llevado a instaurar nuevos cambios paramétricos que han hecho más regresivos varios de los sistemas de la región.

4

PRINCIPALES VARIABLES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Cuando se analizan los sistemas de pensiones, además de tener en cuenta su estructura general y sus características particulares, que responden a la realidad de cada país, es importante observar las principales variables que determinan, en los hechos, cómo ese sistema incide en la vida de las personas. Cuántas están cubiertas o excluidas y por qué, qué nivel de prestaciones se otorga y si alcanzan para llevar una vida digna, qué efectos tiene el sistema sobre las distintas desigualdades o cuán sostenible es en el tiempo en términos económicos.

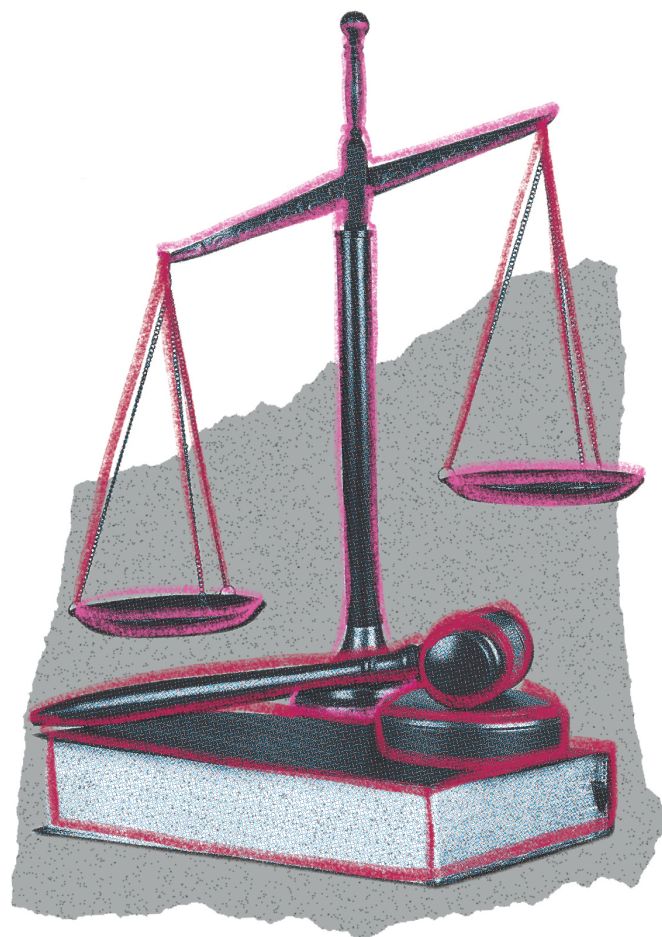
Estos efectos se pueden medir con las variables típicas asociadas a la seguridad social: la cobertura, la suficiencia, la sostenibilidad y distintas brechas que reflejan situaciones de desigualdad. Se trata de variables que están muy relacionadas y es complejo obtener resultados en una sin afectar a otra. Por ejemplo, si en un sistema se pretende aumentar la cobertura pero no se modifican aspectos de su financiamiento, probablemente eso tendrá repercusiones en la suficiencia de las prestaciones que se brindan; de forma similar funciona en los otros sentidos posibles.

En los países de América Latina hay situaciones bien diferentes, que se ven reflejadas en los niveles de las variables de forma muy clara y dan un diagnóstico inicial de cómo están funcionando los distintos sistemas de pensiones.

4.1 COBERTURA

Respecto a la cobertura, existen varias formas de medirla, pero se podría decir que la más importante es la que refiere a los pasivos, para observar en qué proporción el sistema de pensiones provee prestaciones a la población que se encuentra en edad de retiro. Dentro de la cobertura de pasivos, también es interesante diferenciar entre las prestaciones que provienen de un esquema contributivo (a partir de los aportes relacionados con el trabajo) y las que provienen de uno no contributivo (que independientemente de los aportes generan una prestación para la persona).

Desde una segunda óptica, se puede tomar en cuenta la cobertura de los activos que, además de afectar la cobertura futura, también incide en la financiación del sistema. En este caso los indicadores de formalidad del empleo y el registro de las empresas unipersonales o trabajadores por cuenta propia son las cifras más ilustrativas.

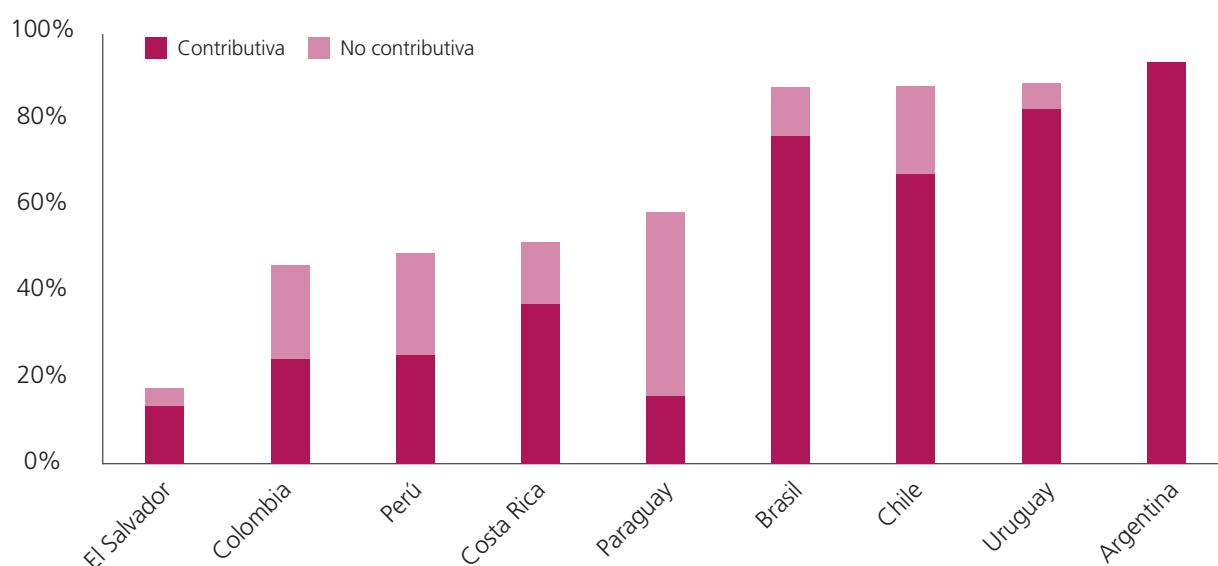


4.2 COBERTURA DE LOS PASIVOS

Este indicador implica una medida muy clara de la universalidad o no del derecho a una prestación en la vejez y de los niveles de exclusión en cada país con respecto a ese derecho. En ese aspecto la realidad de la región es muy variada, y se puede categorizar a los países como de cobertura alta, media o baja de acuerdo con la proporción de personas en edad de retiro que perciben una pensión, sea esta contributiva o no contributiva (figura 3).

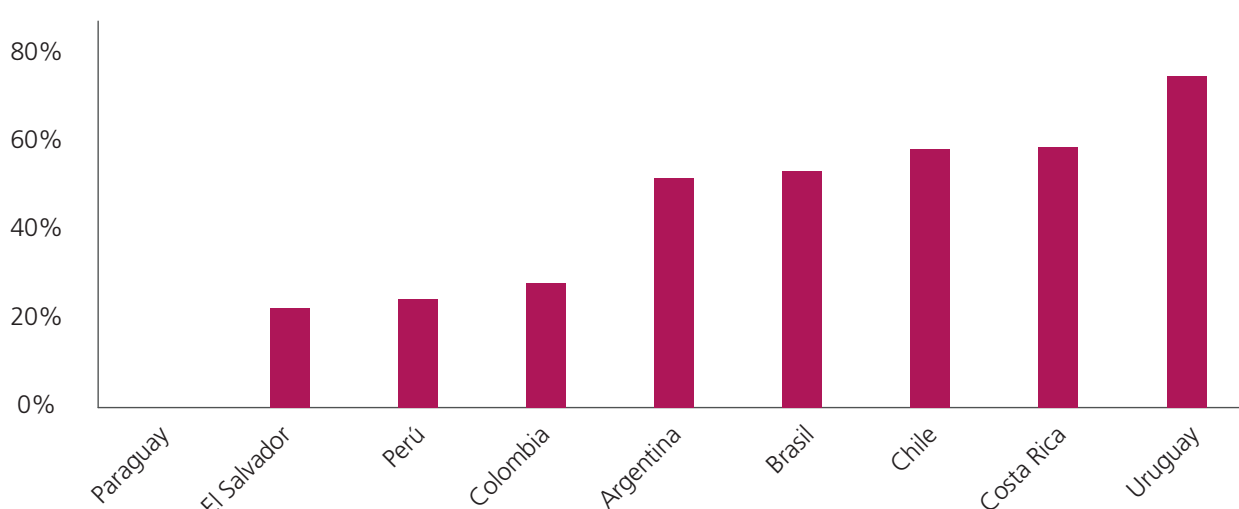
A nivel de la cobertura general de las personas de mayor edad, se observa una disparidad grande entre los países. Mientras Argentina, Brasil, Chile y Uruguay tienen niveles de cobertura próximos al 90%, cercanos a las cifras de los países de la OCDE, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Perú están en niveles de entre 45% y 60%, ubicándose en un escalón intermedio, aunque por debajo del promedio de la región (76% para América Latina). El Salvador se encuentra muy rezagado en este aspecto, con 18% de cobertura, solamente por encima de República Dominicana y Honduras.

Figura 3.
Cobertura de pasivos (% de los mayores de 65 años)



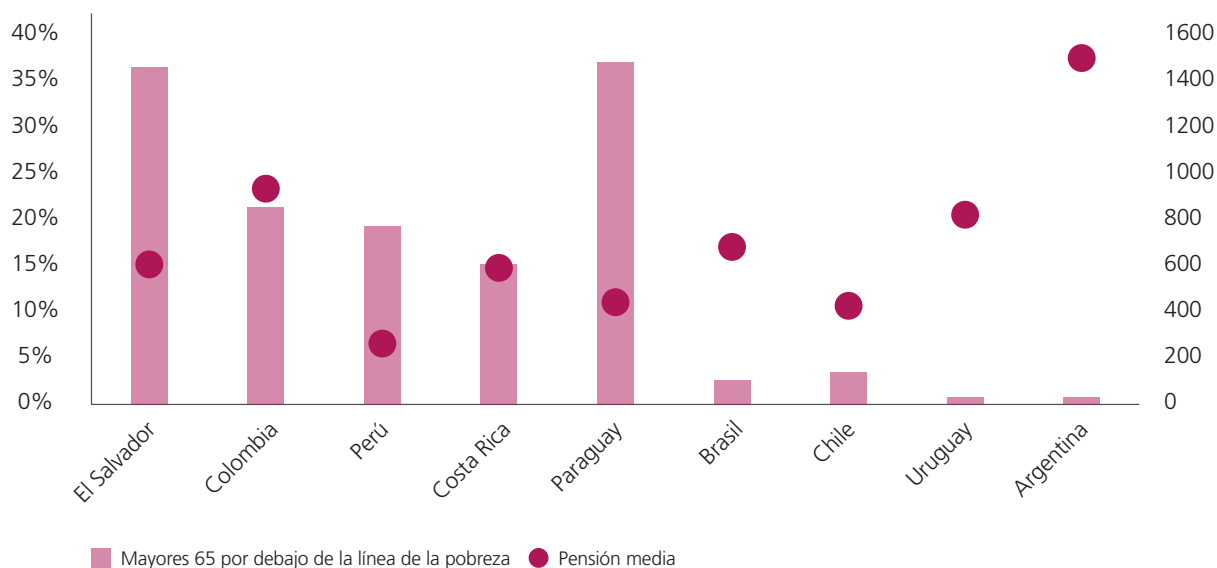
Fuente: Arenas de Mesa (2019).

Figura 4.
Cobertura de activos (% de la PEA)



Fuente: Arenas de Mesa (2019).

Figura 5.

Pensión media y nivel de pobreza (en % y en USD de paridad de poder de compra)

Fuente: OIT (2018a).

Dentro de esos niveles, al mismo tiempo se dan situaciones bien diferentes en cuanto a qué parte responde a un esquema contributivo y cuál a uno no contributivo. En casos como Argentina, Uruguay y El Salvador, la cobertura no basada en las contribuciones derivadas del trabajo es inferior al 10%; en Brasil y Costa Rica está entre 10% y 15%; en Colombia, Chile y Perú algo por encima del 20%; en Paraguay supera el 40%.

Los esquemas no contributivos buscan atender las situaciones en las que las personas no tienen una historia laboral que les permita acceder a una prestación, por eso en general son transferencias que se condicionan a algún mínimo de edad, a alguna condición de ingresos reducidos y a la tenencia de ciudadanía, por ejemplo.

En los países de la región se dio en las últimas décadas una tendencia muy marcada a que los sistemas no contributivos aumentaran su cobertura. De hecho, entre 2000 y 2017 la proporción de prestaciones no contributivas pasó de 7% a 28% del total, producto de reformas puntuales que llevaron adelante los países en vista de la necesidad de cubrir a una amplia proporción de personas excluidas del sistema de pensiones.

Varios países expandieron su cobertura no contributiva y otros crearon sistemas de este tipo, pero como característica general se puede observar que luego de un período en que la mayoría de los países implementaron sistemas de ahorro individual para hacer frente a las pensiones, muchos debieron ajustar sus criterios y establecer mecanismos para que las personas que quedan por fuera de estos esquemas individuales tengan posibilidad de percibir alguna prestación, aunque sea mínima, en la vejez.

4.3 COBERTURA DE LOS ACTIVOS

Los trabajadores que en la etapa activa están registrados en la seguridad social, además de acceder generalmente a otro tipo de prestaciones vinculadas al empleo formal, son los que tienen mayores posibilidades de acceder en su etapa de retiro a una pensión, que a su vez será más alta si se vincula con los aportes realizados.

Por eso la cobertura de los trabajadores activos es un indicador de lo que ocurrirá a futuro con otros aspectos del sistema de pensiones, como la suficiencia de las prestaciones que recibirá esa población (figura 4).

También es importante tener en cuenta que muchas de las inequidades que luego reproducen los sistemas de pensiones tienen origen en la etapa activa, por lo tanto pueden ser objeto de modificaciones en ese período con mayores posibilidades de éxito.

Por otro lado, además de la cobertura como proporción o «cantidad», es clave tener en cuenta la «calidad», por ejemplo, a través de un indicador como la densidad de las cotizaciones, que es la proporción de años en los que el trabajador efectivamente aporta a la seguridad social respecto al total de años trabajados.

Respecto a la densidad, existe poca información comparable entre países, pero sus efectos sobre la tasa de reemplazo a la que las personas acceden al fin de su vida laboral activa (porcentaje que se percibe como jubilación respecto al salario en actividad) son muy claros. Niveles altos de formalidad y de densidad en las cotizaciones implican jubilaciones más altas y mejores condiciones de acceso. Al mismo tiempo suelen existir niveles bajos de densidad en los países donde la formalidad

es también baja; por ejemplo, a mediados de la última década en El Salvador la densidad se ubicaba en el entorno de 20%, mientras que en Uruguay y Brasil, más cerca de 60%.

Estas situaciones generan desigualdades en cuanto a la cobertura, el acceso y la suficiencia de las pensiones entre los distintos países, pero este fenómeno también ocurre para las brechas entre hombres y mujeres, entre niveles de ingreso y niveles educativos.

La población que tiene problemas para conseguir empleos formales o que no logra mantener en el tiempo los aportes jubilatorios (densidad) se encuentra en una posición de desventaja a la hora de acceder a una jubilación, y si lo hace, será difícil que sea suficiente para solventar sus gastos.

4.4 SUFICIENCIA

Con respecto a la suficiencia de las prestaciones que dan los sistemas de pensiones a sus beneficiarios, no existe un indicador único ni una forma clara de determinar ese concepto. Si las pensiones son suficientes o no es algo muy relativo, depende de cada persona y sus necesidades y por lo tanto también depende de cada país, sus costumbres y estilos de vida.

Sin embargo, algunos aspectos permiten aproximarse a la idea de suficiencia. Los niveles de pobreza de las personas en edad de pensionarse son una medida que resulta útil para observar si los ingresos de la población de más edad alcanzan para cubrir un mínimo necesario. Es una medición que no es tan clara, ya que depende no solo del monto de las prestaciones respecto al valor de la línea de pobreza, sino también de la cobertura, pero puede ser útil para referirse a la suficiencia del sistema en un sentido global, en cuanto a su capacidad de atender a la población de mayor edad.

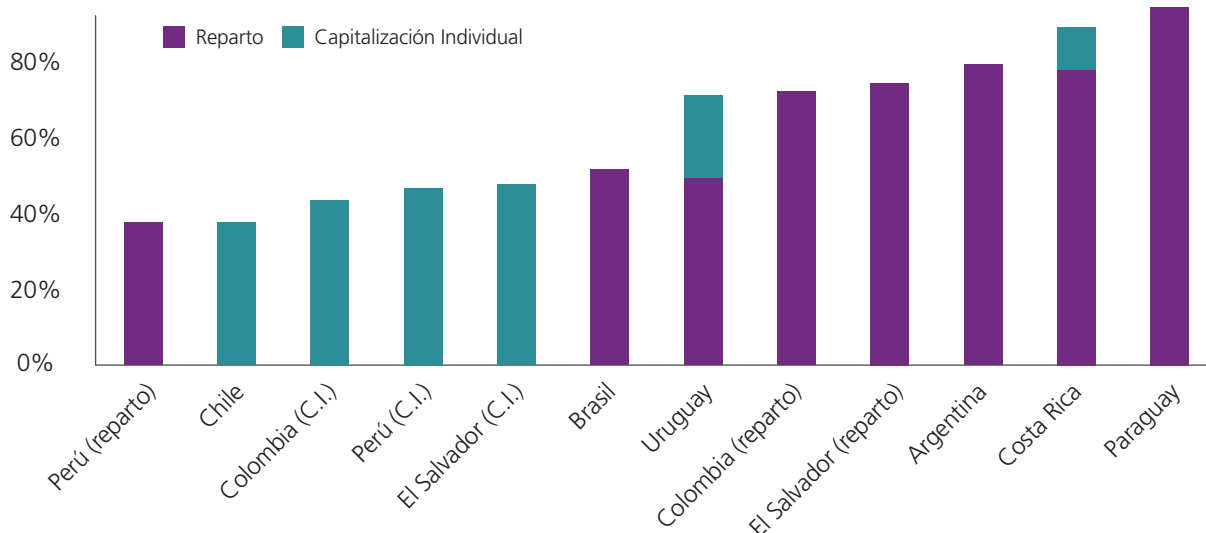
Según muestran las cifras disponibles, mientras Uruguay, Argentina, Brasil y Chile tienen los niveles de pobreza más bajos entre su población mayor de 65 años (debajo del 5%), Perú, Costa Rica y Colombia tienen niveles intermedios (de entre 15% y 20%), y Paraguay y El Salvador exhiben niveles de pobreza de más de 35% en esas edades (figura 5).

Pero esto no es necesariamente porque los niveles de pensiones sean bajos, la relación no es lineal. Por ejemplo, según mediciones de OIT, la pensión media en Argentina es mayor que en Uruguay, pero los niveles de pobreza en ese rango de edades son similares; es posible que el costo de vida de cada país juegue un papel importante en esta comparación. En el caso de Colombia, su pensión media supera a las de Brasil y Chile, pero los niveles de pobreza son mayores; posiblemente la menor cobertura de su sistema deje sin ingresos a parte de la población de esas edades. Lo mismo ocurre si se compara la pensión media de El Salvador (cuyos niveles de pobreza son los más altos) con la de Chile (con pobreza muy baja).

También la cobertura de los regímenes contributivo y no contributivo (en general de pensiones mínimas) tiene incidencia en las situaciones descritas, así como la densidad de cotizaciones y la tasa de reemplazo que surgen de cada sistema.

La pensión media y la tasa de reemplazo son indicadores también válidos para aproximarse a la idea de suficiencia; dan información desde un enfoque más individual, que se refiere al monto percibido por cada pensionado en promedio o al porcentaje que recibe de su sueldo al jubilarse. Tienen la limitación de que no permiten una comparación sencilla con lo que se consideraría el monto necesario para la subsistencia, o al menos con el nivel de salario medio o mínimo en cada economía (una medición que tampoco es muy certera ya que los salarios mínimos se fijan políticamente y pueden incluso estar bajo la línea de pobreza).

Figura 6.
Tasas de reemplazo (en %)



Fuente: Mesa Lago, 2021

De todas formas, la información sobre las tasas de reemplazo da cuenta de cómo el sistema de pensiones retribuye a sus trabajadores al retirarse, y de ese modo se puede observar, al menos para quienes tienen acceso a una pensión, cuán generoso es con las prestaciones al final de la etapa activa.

En la figura 6 se observan las tasas de reemplazo simuladas por el BID para los países de la región en 2015. Es interesante tener en cuenta las diferencias entre los sistemas de capitalización individual (con tasas de reemplazo de entre 40% y 50%) y los sistemas mixtos y de reparto (en general con tasas de más de 60%, salvo en Brasil y Perú).

En el caso de las pensiones no contributivas, algunos cálculos de OIT disponibles muestran que esas prestaciones alcanzaban entre un 40% y un 60% del salario mínimo en Argentina, Chile, Costa Rica y El Salvador; eran el 80% en Uruguay, el 100% en Brasil, en Perú algo menos del 20% y en Paraguay cerca del 25%.

4.5 EQUIDAD

Otro aspecto central son los efectos que tiene el sistema sobre la equidad vista desde distintos ángulos. Por ejemplo, la progresividad de sus prestaciones y en qué medida alteran la distribución de los ingresos entre la población. Los niveles de cobertura de los distintos sectores de la sociedad de acuerdo con su nivel de ingresos, que inciden en el acceso no solo a una jubilación, sino a otros derechos básicos. También en la dimensión de género, qué aspectos inciden para que los sistemas de pensiones amplíen o disminuyan las brechas existentes.

4.6 DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

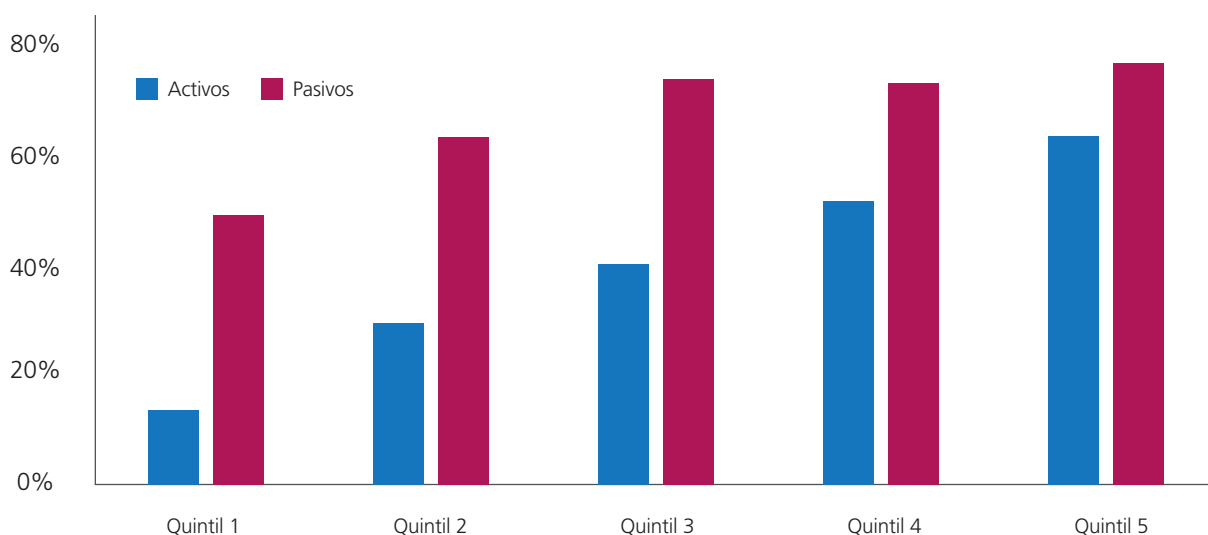
Un estudio realizado por CAF (2020) calculó los efectos de las pensiones en la distribución del ingreso en esquemas contributivos y no contributivos. En el caso de las pensiones no contributivas, claramente son prestaciones que mejoran las condiciones de vida de la población de menores ingresos, por lo que tienen un efecto de mejora en la distribución del ingreso y reducción de la pobreza. En el caso de las pensiones contributivas, países como Colombia, Paraguay, Perú y Brasil tenían sistemas que generaban mayor concentración en los ingresos, mientras que Chile, Uruguay y Argentina eran ejemplos de lo contrario.

Ese estudio calcula (a través del coeficiente de Gini) la distribución del ingreso de los países con y sin sus sistemas de pensiones. En el promedio de 19 países de América Latina, el indicador da igual en una y otra situación, lo que significa que los sistemas de pensiones tienen un efecto total neutro en la distribución vista en promedio (en algunos hay mejoras distributivas y en otros, mayor concentración).

Cabe destacar que, en promedio, el coeficiente de Gini del ingreso en la región es similar a su coeficiente de Gini del ingreso más pensiones; mientras que, en Estados Unidos y Europa, el Gini cae considerablemente al incluir las pensiones. (CAF, 2020, p. 48)

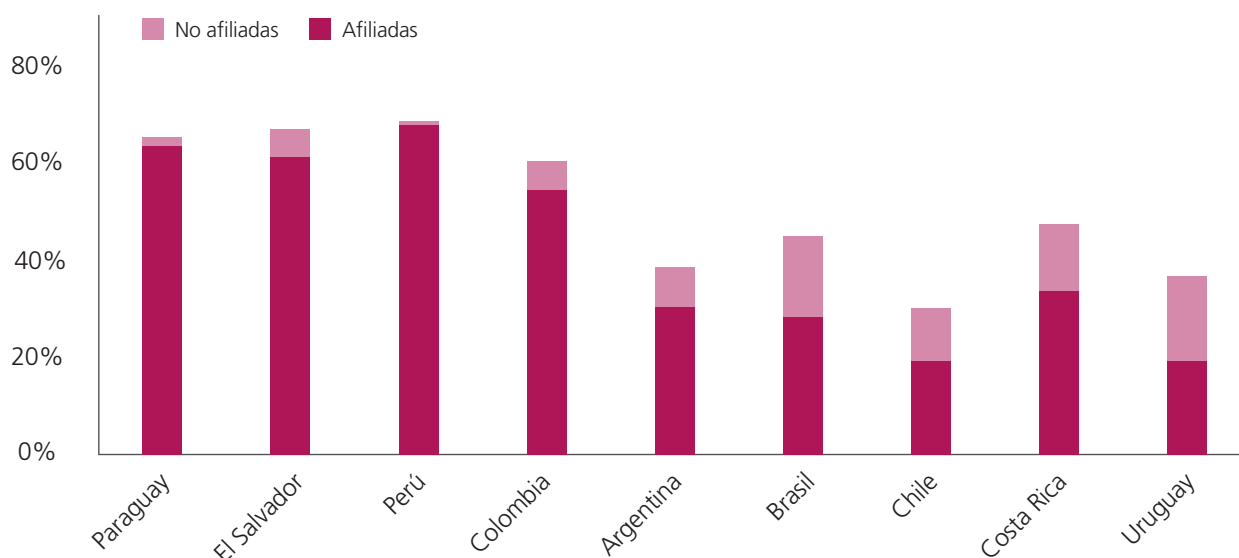
Estos resultados guardan relación con los distintos grados de cobertura y suficiencia y la capacidad que tienen los pilares no contributivos de cada país. Pero también los niveles de formalidad del mercado de trabajo son muy distintos de acuerdo con los estratos de ingreso, por lo que los trabajadores de menores recursos acceden en menor proporción a pensiones vinculadas al esquema contributivo.

Figura 7.
Cobertura de los activos y pasivos por niveles de ingreso (promedio de 17 países de América Latina, en %)



Fuente: Arenas de Mesa (2019).

Figura 8.

Mujeres en empleos de baja productividad (en %, según afiliación al sistema de pensiones)

Fuente: CEPAL (2019).

Esas diferencias, como se observa en la figura 7, son muy grandes en América Latina. Si se divide la sociedad en cinco partes iguales (quintiles) según el nivel de ingresos, en la etapa activa el sector de ingresos más bajos tenía niveles de cobertura (registro a la seguridad social) de 14% a mediados de la década pasada, mientras que para el grupo de mayores ingresos el nivel de cobertura era 64%. En la etapa de retiro, si bien la diferencia es menor, la cobertura sigue siendo significativamente más alta en los estratos de mayores ingresos.

4.7 LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LAS PENSIONES

Las desigualdades de género en el sistema de pensiones se producen por distintas vías. Algunas son directamente un reflejo de las brechas que se dan en la etapa activa y otras ocurren por el propio diseño del sistema, que perjudica a las mujeres en el acceso o en el nivel de las prestaciones que reciben.

Para empezar, las mujeres tienen menor participación en el trabajo remunerado que los hombres. Al hacerse cargo de una proporción mayor del trabajo no remunerado (cuidados principalmente), el tiempo dedicado a tareas remuneradas es menor. El resultado de esta división del trabajo es una menor participación en el mercado laboral; en América Latina el nivel de empleo era cerca de 75% para los hombres y de 50% para las mujeres (OIT, 2018b).

Por otro lado, se ha dado una tendencia a la autoselección ocupacional «que dirige a las mujeres hacia trabajos en manufactura, agricultura y servicio doméstico, tareas que, además de ofrecer menores remuneraciones, en muchas ocasiones se realizan de manera informal y, por tanto, no incorporan un seguro contra la vejez e invalidez» (Arenas de Mesa, 2019, p. 218).

Con esto, las mujeres, además de tener menor participación en el mercado laboral, se desempeñan en sectores de baja productividad, en buena medida informales, los cuales ofrecen peores salarios y condiciones de trabajo. Esto se puede observar en la figura 8.

Estos aspectos, además de generar brechas salariales entre hombres y mujeres que después afectan el nivel de las prestaciones en la etapa de retiro, generan condiciones más difíciles de acceso a la pensión en el momento de la jubilación.

La carrera laboral con mayor intermitencia, derivada de etapas dedicadas a la maternidad y el cuidado de familiares, así como a trabajos informales y de tiempo parcial, hace que las mujeres tengan una menor densidad en las cotizaciones que los hombres, lo que afecta directamente el acceso y el monto de las prestaciones. De hecho, la cobertura derivada del esquema contributivo para América Latina era de 68% en el caso de los hombres y de 56% en el de las mujeres (CEPAL, 2019).

A este aspecto, relacionado con el diseño de cada sistema de pensiones, se le agrega el hecho de que la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres. Esto genera, a partir de las tablas de mortalidad utilizadas para el cálculo de las pensiones, que una mujer con idéntica carrera laboral que un hombre reciba una pensión menor por el hecho de que se espera que viva más años.

A este aspecto se le adiciona la condición vigente en varios países de que la edad de retiro es menor para las mujeres, por lo cual el tiempo de trabajo durante el que generan sus aportes se reduce, al tiempo que su vida fuera del mercado laboral es más extensa. Estos elementos derivan en peores condiciones de acceso y prestaciones menores para las mujeres respecto a los hombres. Si bien la diferencia se ha reducido desde principios del siglo XXI (cuando las pensiones de las

mujeres eran alrededor del 75% de las de los hombres), persiste (actualmente representan el 88%) y en algunos países continúa siendo muy significativa.

4.8 FINANCIAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD

Para financiar la seguridad social y las pensiones, los distintos sistemas de la región utilizan los aportes de trabajadores y empleadores sobre los sueldos brutos, y a su vez, el Estado deriva recursos para cubrir el déficit que surge de que los egresos necesarios superen a los ingresos asociados a los salarios del mercado de trabajo formal.

El nivel de aportes sobre los salarios varía desde 10%, como se registra en Perú o Chile, hasta un máximo de 30%, como ocurre en Brasil, o de entre 20% y 25%, como se observa en Argentina y Uruguay. Salvo esos últimos tres países, en toda la región se aporta sobre los salarios un nivel inferior al observado en los países desarrollados (por ejemplo, el promedio de la OCDE es de 18,5%).

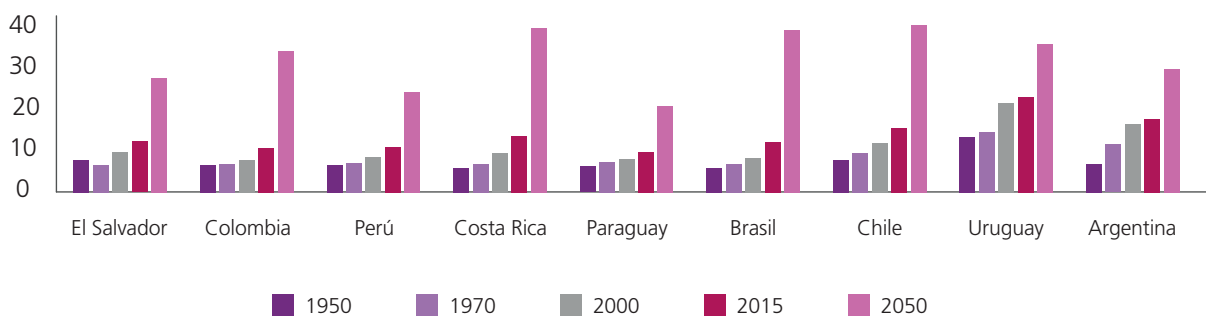
A su vez, en algunos países esos niveles de aportación recaen más sobre los trabajadores que sobre los empleadores (Uruguay, Perú, Chile), y en otros países ocurre lo contrario (Brasil, Argentina, Colombia, Paraguay, Costa Rica y El Salvador).

Existen otras fuentes de financiamiento más relacionadas con el desempeño económico, que en general son una proporción de determinados impuestos que por ley se destina a financiar la seguridad social. Esto se aplica, entre otros, en Argentina y Uruguay, y es una contribución aparte de los fondos que luego el Estado debe destinar para hacer frente a la necesidad de cubrir el déficit del sistema.

También se pueden identificar casos puntuales que muestran otras fuentes de recursos no tan aplicadas a nivel general. La Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires tiene entre sus fuentes de financiamiento un porcentaje de aportación sobre las jubilaciones y pensiones; este aporte existió desde su fundación (1925), y si bien fue suspendido por un tiempo, se reestableció recientemente.

Figura 9.

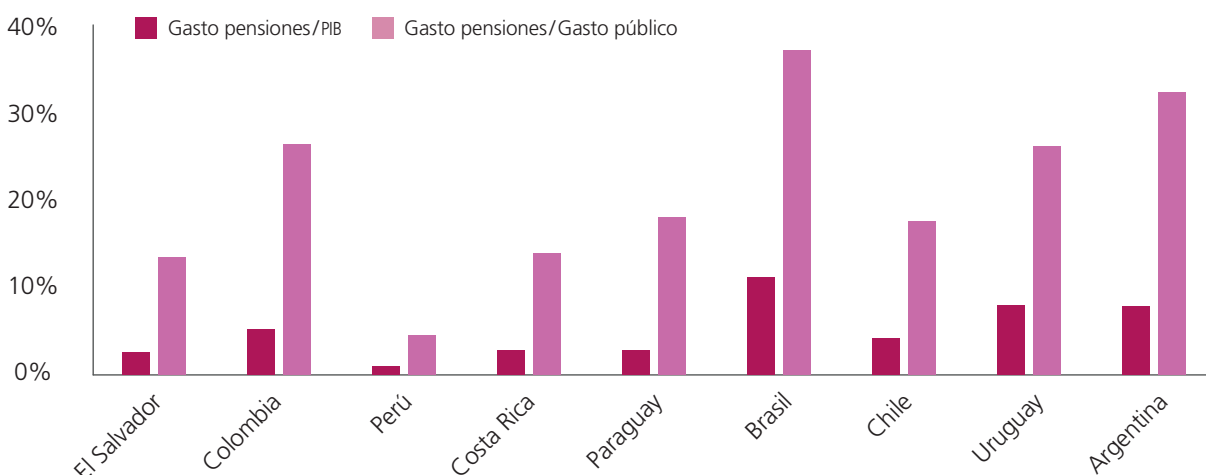
Tasas de dependencia (mayores de 65/población de entre 15 y 65)



Fuente: OIT (2018a).

Figura 10.

Gasto público en pensiones (año 2015, en %)



Fuente: Arenas de Mesa (2019).

Otro caso interesante de señalar, por ser muy raro en el mundo, es el de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias de Uruguay. En este instituto hay aportes vinculados a la nómina que provienen de trabajadores y empleadores, aportes de los ya jubilados por ese sistema, aportes del Estado y, finalmente, una prestación complementaria patronal (PCP). Esta prestación es lo que constituye la novedad en el esquema de financiamiento, ya que es un porcentaje sobre el nivel de activos de las empresas financieras, lo que hace que exista un financiamiento vinculado a la actividad económica y no directamente a la nómina de trabajadores. Este esquema es visto como una forma de salvaguardar las pensiones de los trabajadores frente al cambio tecnológico (Giudice y otros, 2020).

Respecto a la proporción del gasto público destinada a financiar los sistemas de pensiones, las situaciones son muy variadas y responden en gran medida a los aspectos señalados anteriormente sobre la cobertura y la suficiencia, pero también a aspectos demográficos que son determinantes en la evolución del gasto y en la sostenibilidad financiera de los sistemas en el tiempo.

La transición demográfica que atraviesa la región (por el cambio en las tasas de natalidad y mortalidad) generará estructuras de población cada vez más envejecidas, por lo que los sistemas de pensiones se volverán cada vez más costosos para las economías. Eso se refleja en la llamada tasa de dependencia, que es la relación entre la población mayor de 65 años y la población en edad de trabajar (de entre 14 y 65 años). Como se puede ver en la figura 9, algunos países, como Uruguay y en menor medida Argentina, ya en 2015 se encontraban en un nivel mayor de avance de la transición demográfica, mientras que otros países verán esos efectos sobre la tasa de dependencia en el futuro.

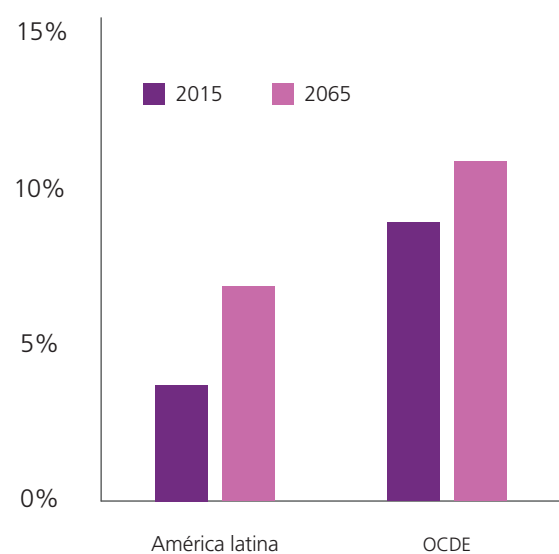
Este grado de avance del envejecimiento de la población incide en cómo las finanzas públicas deben hacer frente al financiamiento de los sistemas de pensiones.

Según la recopilación de CEPAL de 2015 (Arenas de Mesa, 2019), países como Uruguay, Argentina y Brasil destinaban cerca de 10% de su producto interno bruto (PIB) al pago de pensiones, mientras que los demás países se ubicaban debajo del 5%. A su vez, respecto al gasto público total, lo destinado a pensiones era entre 25% y 40% en los casos de Colombia, Brasil, Argentina (que recientemente superó el 50%) y Uruguay, mientras que en los restantes países esa proporción era menor del 20%, incluso no llegaba a 5% en Perú (figura 10).

De todas formas, dadas las proyecciones demográficas, resulta claro que, con el paso de los años, los Estados deberán destinar más recursos para financiar la etapa de retiro de su población, un camino que en los países desarrollados ya se ha recorrido dado que atravesaron antes los procesos demográficos mencionados.

Se estima que en los próximos 50 años América Latina deberá prácticamente duplicar su gasto en pensiones en promedio, mientras que los países de la OCDE deberán incrementar

Figura 11.
Gasto público en pensiones (actual y proyectado, en % del PIB)



Fuente: Arenas de Mesa (2019).

esos gastos alrededor de 20%. Esto implica un desafío para todos los países de la región respecto al financiamiento de sus sistemas, teniendo en cuenta que en general el debate sobre los sistemas de seguridad social pasa por la forma de financiamiento en entornos de escasez de recursos, y no se suelen plantear esquemas alternativos para obtener ingresos que permitan hacer frente a una situación como la prevista (figura 11).

5

LOS SISTEMAS DE AHORRO INDIVIDUAL

5.1 CARACTERÍSTICAS GENERALES

En este apartado se hará una descripción de los sistemas de ahorro individual que se han aplicado en la mayoría de los países de la región, principalmente porque, luego de instaurados en las reformas que se realizaron en la década de 1990 y a pesar de sus resultados poco satisfactorios, siguen siendo parte central del debate en los procesos que se discuten actualmente.

Más allá de su funcionamiento y sus características como negocio —que se comentarán a continuación—, los resultados observados en los sistemas de capitalización individual en general muestran que las desigualdades económicas producidas en el mercado laboral se reforzaron. Se generaron esquemas en los que quienes tienen más recursos acceden a las mejores jubilaciones, mientras que para quienes tienen niveles menores de ingresos el acceso es más restrictivo y los niveles de pensiones son muy bajos respecto a los que brindan otros sistemas.

Además, en los países de la región estos sistemas se caracterizan por tener un alto nivel de concentración, ser administrados normalmente por pocas empresas del sector privado y contar con un alto volumen de recursos que les da una potencialidad enorme para incidir en los procesos económicos. Además, obtienen ganancias importantes a partir de las comisiones que cobran a los trabajadores y asumen muy bajos niveles de riesgo.

A 30 años de las reformas orientadas hacia sistemas de ahorro individual en la región, existe evidencia para afirmar que este modelo fracasó en cuanto a los objetivos que tenía planteados. La OIT (2017) explica en su *Informe mundial sobre la protección social 2017-2019* que «las políticas de privatización de las pensiones, aplicadas en el pasado en algunos países, no arrojaron los resultados previstos ya que la cobertura y las prestaciones no aumentaron, los riesgos sistémicos recayeron en las personas y la situación fiscal empeoró. En consecuencia, varios países están revirtiendo las medidas de privatización adoptadas y restableciendo los sistemas públicos basados en la solidaridad» (p. 84).

Entre otros aspectos, el cambio de regímenes de reparto a sistemas de ahorro individual tuvo muy elevados costos de transición asociados, ya que durante la fase de maduración del sistema los fondos para las pensiones de las generaciones



jubiladas o próximas al retiro tuvieron que cubrirse con endeudamiento público.

Luego de que en la década de 1990 se llevaran a cabo en la región una serie de reformas que apuntaban a los sistemas de capitalización individual basados en el sistema chileno, a partir de 2008 y hasta la fecha se ha observado una tendencia en el sentido opuesto. Las reformas más recientes comenzaron a fortalecer los sistemas basados en la solidaridad, tanto los contributivos como los no contributivos y de capitalización colectiva. En su mayoría, tendieron a la gestión pública del sistema de pensiones.

En Argentina se eliminó en 2008 el sistema de capitalización individual para volver a un modelo público de reparto. Algunas de las principales causas de la reversión de la reforma anterior fueron la falta de cumplimiento de los dos objetivos básicos que tenía este esquema: disminución de los gastos del sector público y aumento del monto de las prestaciones. De hecho, en la crisis financiera internacional de 2007, la rentabilidad de los fondos, negativa en 10%, aceleró la reversión del sistema de capitalización. En este contexto, se trasladaron los capitales del pilar privado al sistema público y se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad con los fondos que administraban las AFJP, con lo cual se garantizaron a los aportantes las mismas prestaciones.

Otro caso es el del Estado Plurinacional de Bolivia, que en 2010 estatizó el sistema de capitalización individual y aumentó la participación del Estado y la solidaridad del sistema (ver recuadro).

En Chile, país pionero en la región en modelos de capitalización individual, se realizó el mismo año una reforma estructural con la creación de un mecanismo solidario de vejez e invalidez complementario para dar lugar a un sistema integrado de pensiones. En este nuevo modelo, si bien la capitalización individual tiene un rol importante, difiere del anterior, en el cual el sistema público de reparto era totalmente reemplazado por el de ahorro individual administrado por el sector privado.

Más recientemente, en 2017, en El Salvador se aprobó una reforma del sistema de pensiones en la cual, si bien se mantiene el sistema de capitalización individual, se agrega un fondo de ahorro colectivo. A su vez, en 2021 el gobierno anunció una propuesta de reforma de la que aún no se conocen detalles.

En el resto de los países estudiados se han constatado cambios más bien paramétricos, también en el sentido de dotar a los sistemas de pensiones de mayor capacidad para atender a la población vulnerable y aumentar los niveles de cobertura a partir de pilares no contributivos y políticas para facilitar el acceso a prestaciones en la edad de retiro.

En total, los países de la región que realizaron reformas paramétricas con capitalización individual llegaron a ser 14, aunque en ese número se cuenta a Ecuador, Nicaragua y Venezuela, que sancionaron leyes que no llegaron a tener vigencia.

En paralelo a la implantación de los sistemas de ahorro individual en América Latina, hubo también en Europa del Este, algo más tardía, una tendencia en ese sentido.

Entre los países que llevaron adelante estas reformas estructurales encontramos a Hungría y Kazajstán (1998), Croacia y Polonia (1999), Letonia (2001), Bulgaria, Estonia y Federación Rusa (2002), Lituania y Rumania (2004), Eslovaquia (2005), Macedonia (2006), República Checa (2013) y Armenia (2014).

Sin embargo, fue muy corto el período en que se aplicaron en esos países. De hecho, para finales del año 2018, de los 18 países que habían revertido las reformas estructurales (que instauraban el régimen de ahorro individual), 13 pertenecían a Europa. Bulgaria (2007), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia y Lituania (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), Federación Rusa (2012), Kazajstán (2013), República Checa (2016) y Rumania (2017) revirtieron sus reformas.

Aunque no existe un único modelo de pensiones para el mundo ni para la región, como se afirmaba en la década de 1990 cuando se introdujeron las reformas que apuntaban puramente a sistemas de ahorro individual, actualmente ha quedado claro que los parámetros técnicos que se utilizaron para aplicar estas reformas según el modelo chileno subestimaron el nivel de aportes necesario para generar prestaciones dignas al momento de la jubilación, y que no se alcanzaron los objetivos de suficiencia y cobertura, ni tampoco el alivio que se esperaba en materia fiscal.

5.2 BOLIVIA. LA REFORMA ESTRUCTURAL Y LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

En 1996 se puso en marcha la reforma que instauró un sistema de capitalización individual en reemplazo del de reparto. El sistema fue estructurado como un régimen de precapitalización individual en cuentas individuales, de carácter sustitutivo del sistema público estatal de reparto, vigente hasta ese momento. Se adjudicó la responsabilidad de la gestión de las cuentas del nuevo sistema a dos administradoras de fondos de pensiones (AFP), que entre sus accionistas mostraban empresas internacionales con experiencia en la industria y accionistas locales. Los afiliados fueron asignados inicialmente automáticamente entre las dos AFP, de manera que tuvieran tamaños similares, y recién a partir de los cinco años de vigencia del sistema los trabajadores pudieron elegir la AFP de su preferencia, cambiando si ya estaban asignados o eligiendo si se incorporaban recién.

La comisión de administración se estableció en el 0,5% y las cotizaciones de los aportantes que ingresan al Fondo de Capitalización Individual (FCI) son invertidas en una cartera de bajo riesgo. Se crearon cuentas individuales, capitalizables anualmente con las utilidades generadas por las inversiones de los fondos de capitalización individual, e ingresaba a las cuentas el 10% de los salarios o ingresos declarados de los trabajadores. La edad de jubilación se fijó en 65 años.

En los primeros 15 años, el FCI había acumulado ya cerca de seis mil millones de dólares, y la rentabilidad que generó en su primera década fue en promedio del 8,7% anual, cuando las tasas pasivas de interés en el país alcanzaron un promedio del 4,7%. Las AFP estaban obligadas a contratar títulos públicos o bonos del Tesoro, una inversión en bonos que fue fundamental para financiar las obligaciones que había asumido el Estado con los aportantes y jubilados del sistema anterior y el denominado costo de transición.

Operaba en la práctica como sistema parecido al de reparto, con los trabajadores activos financiando directamente las jubilaciones de los que ya se encontraban en condición de pasivos.

El Estado asumió la mayor parte de los costos de la reforma y de la transición, garantizó el pago a los pensionados en curso de pago a través del denominado Fondo de Pensiones Básicas. A los trabajadores que habían aportado al reparto se les reconocería, en el momento en que completaran sus aportes en el nuevo sistema, una «compensación de cotizaciones». Así, los jubilados que hubieran aportado en ambos sistemas tendrían dos fuentes de pago de sus beneficios.

La reversión de la reforma estructural

A fines del año 2010 se promulgó la Nueva Ley de Pensiones (ley 65). Esta norma implicó una reversión de la reforma estructural de 1996 con un retorno parcial al sistema de reparto, y además incorporó algunas medidas inclusivas como la pensión de vejez contributiva y no contributiva, una «pensión solidaria» cuasi-contributiva como pensiones mínimas sin vinculación directa con los aportes efectuados.

Se dispusieron la eliminación de las administradoras privadas y el establecimiento de una única gestora pública. Se redujo la edad de jubilación a 58 años e incluso más en el caso de los mineros (56 años), trabajadores en empleos insalubres (51 años) y mujeres (un año por hijo vivo hasta los 55 años), el período mínimo de aportes bajó de 15 a 10 años para la pensión solidaria y el período de referencia para el cálculo de la pensión jubilatoria se ajustó de 60 a los 24 últimos aportes.

Se creó un sistema integrado de pensiones en el cual se fusionaron el sistema contributivo de capitalización individual, el sistema no contributivo y el sistema semicontributivo que otorga una pensión solidaria a los trabajadores cuyos aportes resultan insuficientes. La pensión no contributiva denominada Renta Universal de la Vejez o Renta Dignidad está institucionalizada en la nueva Constitución.

La Gestora Pública de la Seguridad Social, creada por la ley 65, recién comenzará a funcionar el 15 de septiembre de 2022, con la inscripción de los nuevos afiliados que cotizarán al Sistema Integral de Pensiones (SIP) para su futura jubilación. Y dentro de los 20 meses siguientes, en mayo de 2023, la entidad estatal estará en condiciones de culminar el traspaso de la información y los datos de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) al SIP.

Se ha dicho desde el gobierno que el atraso está motivado por las demoras en el proceso de migración de información entre las AFP y la Gestora Pública de Seguridad Social, que ha presentado dificultades en la transferencia de los datos, lo que ha provocado que la Gestora no pueda cumplir con los plazos establecidos para el inicio de actividades en los regímenes contributivo y semicontributivo del Sistema Integral de Pensiones (SIP).

El traspaso de los fondos gestionados por las AFP privadas fue dispuesto en 2010, pero el inicio de operaciones de la estatal ya sufrió cinco retrasos por la dificultad que presenta la migración de información desde las administradoras privadas.

5.3 CONCENTRACIÓN, COMISIONES Y GANANCIAS

De los países que se analizan en este documento, tres no tienen regímenes de capitalización individual: Paraguay, Brasil y Argentina, país este último que tuvo un sistema con esas características que fue eliminado hace más de una década.

Para los restantes países puede observarse en la figura 12 cuántas empresas se dedican a la administración de fondos individuales previsionales.

Si bien en cada país los modelos de capitalización individual tienen sus particularidades, son modelos concentradores de la actividad en pocas empresas, las que a su vez son mayoritariamente instituciones privadas. Esto no permite un nivel de competencia que resulte en una disminución del costo del servicio (las comisiones) y hace que su lógica se parezca más a la de un oligopolio, donde las empresas obtienen ganancias extraordinarias a raíz de su poder de mercado, utilidades que difícilmente podrían obtener en escenarios de mayor competencia.

Únicamente la regulación actúa como un atenuante en ese aspecto, por su incidencia en el nivel de las comisiones a través de límites o distintas reglas para la movilidad de los afiliados.

Es interesante observar que, por cómo funciona el negocio, estas empresas administran el aporte mensual de los trabajadores de forma de maximizar su jubilación a futuro, y para ello invierten los fondos aportados y obtienen mayor o menor rentabilidad para las cuentas de ahorro individual. Pero dado que los ingresos de la empresa no dependen de su buena gestión de las inversiones sino de comisiones fijas sobre los aportes de los trabajadores, sus ganancias se dan

prácticamente sin asumir riesgos. El riesgo lo asume el trabajador, que recibirá un impacto en su jubilación futura.

La rentabilidad y el negocio para las empresas dependen básicamente del nivel de empleo de la economía y de que las personas puedan aportar a sus cuentas de ahorro, una variable de mucho mayor estabilidad y previsibilidad que los retornos de las inversiones financieras de los aportes.

Las comisiones que cobran las administradoras suelen ser relativamente altas, aunque se observan diferencias en los niveles promedio por país (figura 13).

Como puede apreciarse en la tabla 2, hay una importante heterogeneidad entre los países, y a su vez, dentro del esquema de algunos países existen diferencias considerables entre empresas que compiten por afiliaciones con sus comisiones y la rentabilidad que obtienen sobre los ahorros jubilatorios.

Se observa que El Salvador, quien cuenta con la comisión promedio más alta de los países considerados, es a su vez el país que presenta una mayor concentración de este negocio, dado que son solamente dos las empresas que administran los fondos de pensiones.

En el otro extremo aparecen Costa Rica y Uruguay, con niveles inferiores al 1% en la comisión promedio cobrada por las administradoras. Estos países hicieron esfuerzos para lograr la baja de comisiones a través de la regulación.

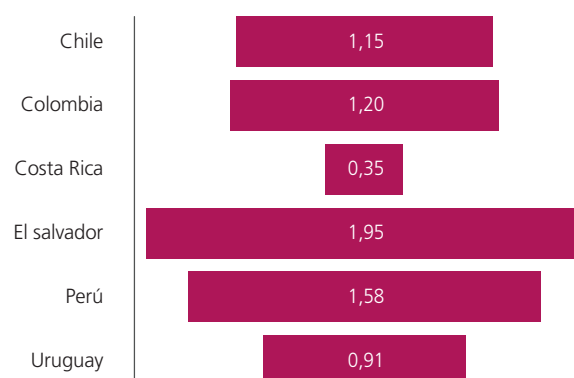
En Uruguay existe la particularidad de que una de las cuatro empresas administradoras de fondos pertenece al principal banco estatal. Este hecho, sumado a una ley promulgada en 2018 que apuntaba a topear las comisiones cobradas por las otras tres instituciones privadas, llevó al país a un proceso de

Figura 12. **Número de administradoras de fondos de pensiones**



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de la Superintendencia de Pensiones de Chile, Perú y Costa Rica, Banco Central del Uruguay (BCU), Colfondos, página web AFP El Salvador.

Figura 13. **Comisiones promedio cobradas sobre ingreso**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones de Chile, Perú y Costa Rica, Banco Central del Uruguay (BCU), Colfondos, página web AFP El Salvador.

baja general de esas tarifas. Según esta ley,² al finalizar el proceso, que culminó a mediados de 2020, ninguna institución podía cobrar una comisión superior al 50% de la menor del sistema, que en este caso es la empresa estatal.

Costa Rica cuenta con seis empresas administradoras de fondos, y todas están obligadas a cobrar una comisión del 0,35% y no más, aspecto este que es regulado por la Superintendencia de Pensiones.

El sistema de ahorro individual de Costa Rica tiene la peculiaridad de que, además del aporte personal de los trabajadores, cuenta con un aporte patronal de los empleadores a favor de los empleados que ronda el 2% en todas las instituciones, denominado Fondo de Capitalización Laboral.

Otro caso particular es el peruano, que aplica una suerte de subasta de afiliados introducida en 2013 a partir de una ley.³ En este régimen las instituciones compiten en una licitación en base a la comisión ofrecida a los trabajadores por la afiliación de todos los nuevos ingresos al mercado laboral de los últimos dos años. Esto hace que exista un incentivo para ofrecer comisiones más bajas y poder transitar hacia niveles menores de comisiones en el sistema en general.

En Chile, la comisión promedio no es de las más altas de la región porque entre las siete empresas existe una gran heterogeneidad: mientras algunas cobran comisiones de 0,58%, otras tienen niveles de 1,44%.

Estos esquemas de negocio basados en las comisiones se traducen en altos márgenes de ganancias para las administradoras. Ganancias que, a su vez, se mantienen en la gran mayoría de los países aun durante las crisis económicas, mientras los trabajadores ven afectados los saldos en sus cuentas individuales.

La tabla 2 muestra cómo las utilidades de las administradoras son siempre positivas en los países del presente análisis. Incluso se estudia un año como el 2007 —que fue crítico para muchos países de la región— y se observa que, si bien en varios países se obtuvieron ganancias menores que las de otros años, en ningún caso se presentaron pérdidas. En El Salvador y Colombia la utilidad arrojada por las administradoras de fondos fue incluso superior a lo observado años antes.

Si bien no se cuenta con datos con este nivel de análisis para 2020, año en el cual la crisis provocada por la pandemia de covid-19 llevó a miles de personas a perder su empleo y disminuir sus ingresos, los datos existentes muestran que en El Salvador, Costa Rica, Colombia y Chile los resultados obtenidos por estas empresas fueron superiores a los observados un año atrás. Mientras que en Perú y Uruguay estos decrecieron, pero de igual modo continuaron siendo positivos.

² <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19590-2017> (último acceso: 24 de febrero de 2022).

³ https://www.mef.gob.pe/contenidos/prensa/boletines/reforma_spp/Ley29903.pdf (último acceso: 24 de febrero de 2022).

5.4 NIVELES DE LAS PRESTACIONES

Tal vez el punto más criticado de los sistemas de ahorro individual sea el nivel de las prestaciones que brindan. Tal como se explicó, es un sistema administrado con una lógica de fondo de inversión, y se esperaba que por esa forma de administración fuese posible no solo una mejor cobertura y menor dependencia del gasto público, sino también un nivel de prestaciones superior o que al menos permitiera mantener el nivel de vida previo al retiro.

Lo que se conoce como la fase de *desacumulación*, que es cuando luego de los aportes y su capitalización la persona comienza a cobrar su pensión (en general a través de una renta vitalicia), ha tenido como resultado niveles de prestaciones muy inferiores a los esperados.

Cuando se implementaron las reformas los ingresos de los pensionados se estimaban en el entorno del 70% del nivel del salario previo al retiro (calculado como una tasa de reemplazo), sin embargo en casi ningún caso alcanzan al 45%, un nivel que OIT⁴ señaló como mínimo deseable con 30 años de aportes (Mesa-Lago, 2021). Solo los trabajadores de ingresos más altos logran alcanzar niveles de pensiones superiores y porcentajes más cercanos a lo esperado.

A su vez, esas tasas de reemplazo muy inferiores a las que se comprometieron al inicio de las reformas ni siquiera son accesibles para todos; la situación varía de país a país, pero los niveles de informalidad, así como la baja densidad de cotizaciones y de salarios, hacen que, al fin de la carrera laboral, un porcentaje elevado de personas no puedan acceder a una renta vitalicia con las condiciones previstas. En ese caso dependen de subsidios del Estado para alcanzar los niveles de una jubilación mínima.

En síntesis, en los sistemas de capitalización individual la etapa de retiro ha arrojado prestaciones menores de las esperadas, condiciones de acceso desfavorables para los trabajadores de menos recursos y una ampliación, al momento del retiro, de las desigualdades observadas en el mercado laboral en la etapa activa. Estos resultados son incluso más decepcionantes a la luz de los objetivos y los compromisos asumidos por los impulsores de las reformas.

5.5 USO DE LOS FONDOS PREVISIONALES

Por último, resulta interesante destacar el hecho de que empresas privadas deciden la forma de invertir los fondos de trabajadores, que en la mayoría de los casos aportan de manera obligatoria. Y lo hacen sin asumir ningún tipo de riesgo, pero sí los generan para las futuras pensiones de los afiliados.

Solo en algunos sistemas como el peruano y el colombiano los afiliados deciden a qué fondo afiliarse y se les da la posibilidad de optar por mayor o menor riesgo y rentabilidad, respectivamente. En el resto de los países son las instituciones quienes deciden enteramente de qué manera invertir los fondos.

⁴ Convenio 128 de 1967 de la OIT.

Tabla 2.

Utilidades de las administradoras

Utilidad/Patrimonio neto (%)			
Países	2004-2005	Crisis 2007	2019
Chile	19,5	2,1	16,4
Colombia	26,6	23,6	12,4
Costa Rica	12,8	6,6	13,9
El Salvador	30,8	36,5	47,8
Perú	41,1	0,5	16,7
Uruguay	39	3,6	47,8

Fuente: Datos extraídos de Mesa-Lago (2021), cuadro 14.

En gran proporción estas empresas invierten en deuda pública, pero también tienen una discrecionalidad relativamente alta para destinar los ahorros de los trabajadores a inversiones y proyectos concretos que no son parte de una agenda gubernamental, sino que responden a las condiciones del mercado. Esto se da sin un objetivo de desarrollo o una orientación específica que transforme estos fondos en herramientas que al menos apuntalen las políticas de Estado o dinamicen sectores de actividad con mayor interés económico y social.

Por lo tanto, dado que estos fondos son de los principales financiadores del endeudamiento público de los gobiernos, cabe preguntarse qué incentivos tienen para cambiar algunos aspectos del modelo de capitalización individual.

6

OTROS COMPONENTES RELEVANTES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

6.1 SEGUROS POR ENFERMEDAD, ACCIDENTES DE TRABAJO Y DESEMPLEO, Y SISTEMA INTEGRAL DE CUIDADOS

Tal como se planteó al inicio de este documento, los sistemas de pensiones se enmarcan en los sistemas de seguridad social, que tienen objetivos más amplios y por lo tanto engloban otro tipo de políticas públicas como pueden ser el seguro de desempleo, los sistemas de cuidados o el acceso a seguros por enfermedad: lo que se denomina en este trabajo pilar 4, políticas que están enfocadas principalmente en combatir la pobreza y la desigualdad.

En la tabla 3 se intentan resumir, para los distintos países, algunas de las políticas adicionales a la seguridad social entre las que se pueden considerar más relevantes.

El seguro por enfermedad está presente en todos los países en análisis; esto implica que, en caso de un quebranto de salud, el sistema de seguridad social le otorga una prestación al trabajador que por esa razón no puede cumplir con su labor y cobrar su salario.

De todos modos, estas prestaciones difieren entre los países, tanto en el período por el cual se otorgan como en el porcentaje que cubren con respecto al salario de los trabajadores. En la mayoría de los países la cobertura es a partir del primer día de enfermedad, exceptuando a Chile, Colombia y Uruguay.

Con respecto al porcentaje que cubre el subsidio, en los casos de Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Paraguay y Perú, este representa una cobertura superior al 75% del salario que obtienen los trabajadores, mientras que en Colombia, Costa Rica y Uruguay el porcentaje resulta inferior, pero supera la mitad del salario.

Relacionado con lo anterior, existe otro tipo de coberturas como el seguro de accidentes laborales o enfermedades profesionales que por ejemplo en Uruguay es de aplicación obligatoria y es provisto de forma monopólica por la empresa de propiedad estatal. También es obligatorio en Argentina, Colombia, Brasil, Chile, El Salvador, Costa Rica, Perú y Paraguay. Aunque con distintas características, es una política muy extendida, al igual que los seguros por enfermedad.

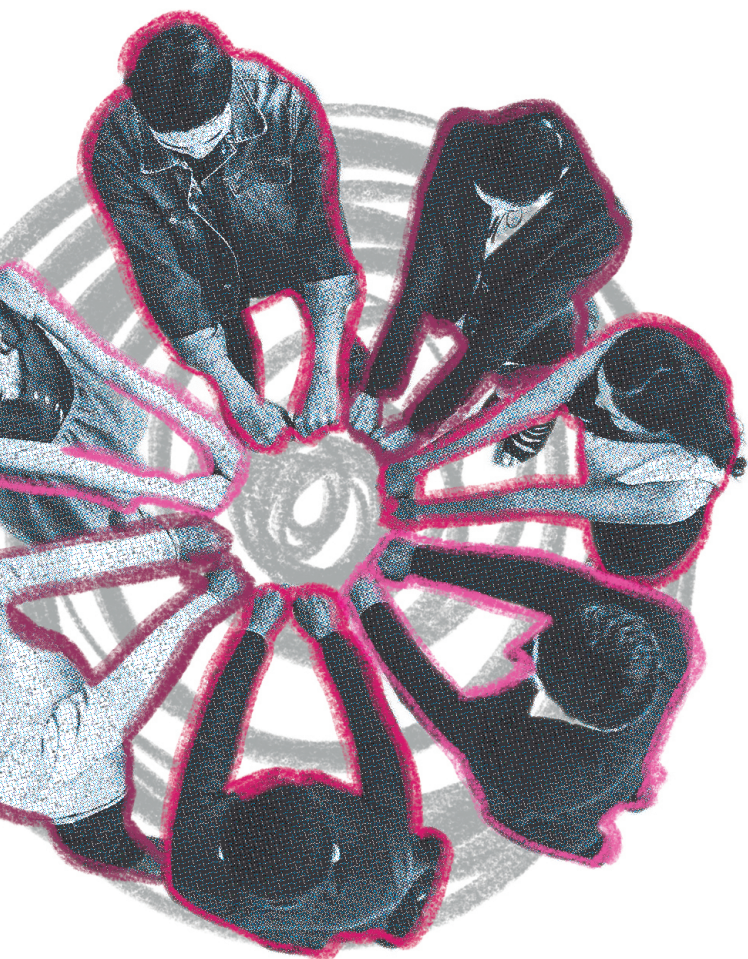


Tabla 3.
Políticas adicionales a la seguridad social

Pilar 4				
	Seguro por enfermedad	Seguro por acc. de trabajo y enf. profesionales	Seguro de desempleo	Sistema integral de cuidados
Argentina	✓	✓	✓	
Brasil	✓	✓	✓	
Chile	✓	✓	✓	✓
Colombia	✓	✓	✓	✓
Costa Rica	✓	✓		
El Salvador	✓	✓		
Paraguay	✓	✓		✓
Perú	✓	✓		
Uruguay	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa de cada país.

Puede apreciarse que la siguiente política que se observa con mayor frecuencia es el seguro de desempleo. De todos modos, en cuatro de los nueve países en estudio no existe ningún sistema que cubra la situación de una persona que pierde su trabajo.

El seguro de desempleo es un derecho que adquiere el trabajador por haber cotizado a la seguridad social durante un tiempo determinado. Según el período efectivamente trabajado y cotizado y el régimen de cada país, se establecerá el tiempo de cobro del seguro de desempleo al que tiene derecho el trabajador, así como el porcentaje del subsidio con respecto a sus últimos salarios.

Con respecto a los cuidados, en Uruguay, Paraguay y Chile existen sistemas integrales que cubren licencias por maternidad y paternidad, cuidados para personas mayores de 65 años y para personas con discapacidad. En el caso colombiano, si bien existe un sistema integral de cuidados, este no se aplica por el momento.

En Argentina y Perú, si bien existen políticas puntuales, se están discutiendo proyectos para implementar sistemas integrales de cuidados, mientras que en Costa Rica y El Salvador hay leyes puntuales que cubren algún tipo de prestación adicional para los mayores de 65 años y maternidad.

6.2 RESPUESTAS A LA COVID-19 PARA MAYORES DE 65 AÑOS

Este tipo de políticas adicionales a la seguridad social permiten en mayor o menor medida dar respuesta a las poblaciones más vulnerables en escenarios inesperados y atípicos, como por ejemplo la crisis provocada a raíz de la pandemia de covid-19 en el mundo.

Resulta interesante analizar de qué manera los gobiernos dieron apoyo a través de políticas puntuales a la población en edad de retiro en una coyuntura tan particular como la observada en el último tiempo. En la tabla 4 se resumen las políticas aplicadas por los países de la región dirigidas a los mayores de 65 años.

En Uruguay, la medida tomada para esta población fue amparar a los mayores de 65 años que se encontraban activos con un subsidio por enfermedad existente antes de la crisis sanitaria por un período de hasta 30 días.

En Colombia y Paraguay, los gobiernos brindaron pagos adicionales a personas mayores en situaciones de pobreza; en el caso colombiano el pago se extendió durante 15 meses, mientras que en Paraguay fue un pago único. Algo similar ocurrió en Argentina, donde se dio un subsidio adicional para jubilados en una partida única.

Brasil y Costa Rica, por su parte, tomaron como medida para esta población el adelanto de pagos que recibirían a futuro por jubilaciones.

En los casos de Chile y Perú, se permitió retirar parte de los fondos de las cuentas individuales como forma de disponibilizar recursos, aunque estos ya fuesen propiedad de los trabajadores y pensionados. Estos retiros fueron parciales y por lo tanto aún pueden ser utilizados como política para el combate a la pobreza. En Bolivia, recientemente se aprobó una medida similar.

Cabe destacar el caso de El Salvador, que no cuenta con ninguna política pública adicional a la seguridad social, salvo el subsidio por enfermedad, y tampoco implementó políticas puntuales para paliar la situación de la covid-19 en mayores de 65 años.

Tabla 4.

Políticas de respuesta a la covid-19 dirigidas a mayores de 65 años

País	Nombre del programa	Aumento	Anticipo de pago de transferencias	Pagos adicionales	Retiro extraordinario de fondos	Duración
Argentina	Subsidio extraordinario para jubiladas y jubilados	✓				Pago único
Brasil	Anticipación del 13.º salario para registrados en el INSS		✓			Pago único
Chile	Retiros extraordinarios de fondos de las cuentas individuales				✓	Pago único (en dos cuotas)
Colombia	Programa de adultos mayores (Colombia Mayor)			✓		03/2020-06/2021 (15 pagos)
Costa Rica	Adelanto del pago de pensiones del presupuesto nacional		✓			Pago único
El Salvador						
Paraguay	Pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza			✓		Pago único
Perú	Retiros extraordinarios de fondos de las cuentas individuales del sistema privado de pensiones				✓	Pago único
Uruguay	Subsidio por enfermedad a mayores de 65 años					Máximo 30 días

Fuente: Unicef (2021).

7

RESUMEN DE LAS POSICIONES DE LOS SINDICATOS Y AGENDA DE DISCUSIÓN

Como se expuso en el capítulo introductorio, el diálogo social tiene un rol fundamental en generar sistemas más justos y sostenibles en el tiempo. En un trabajo reciente publicado por la CEPAL, el autor, Arenas de Mesa (2019), referente en análisis y aportes sobre los sistemas de pensiones en la región, plantea «la necesidad de un nuevo pacto fiscal-social para responder a las crecientes demandas al sistema de protección social en la región. Este pacto fiscal-social debe establecer como requisitos fundamentales tanto la sostenibilidad fiscal como la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Para alcanzar este pacto es fundamental la contribución tripartita (trabajadores, empleadores y Gobiernos) de los esfuerzos económicos» (p. 17).

La importancia de un pacto social con eje en las formas de financiamiento de los sistemas de pensiones hace pensar en un aspecto fundamental, que a lo largo de los debates sobre este tema ha ido ganando mayor protagonismo, que es la discusión más amplia sobre las reformas tributarias necesarias y en más de un caso urgentes para financiar la matriz de protección social. Un debate al que se enfrentan múltiples países y en el que las organizaciones sociales —y en este caso el movimiento sindical— tienen un rol clave de analizar, proponer y reivindicar. La distribución de los recursos e ingresos en las sociedades capitalistas actuales y las desigualdades profundas que los sistemas reproducen y amplifican son un punto central en el debate.

Las profundas inequidades que existen en el continente han despertado grandes movilizaciones de las que las organizaciones de la sociedad civil han sido protagonistas en los últimos años. Los casos más destacados son el estallido social en Chile y las movilizaciones en Colombia. Estos recursos con que cuenta la sociedad civil en su conjunto han sido una de las principales herramientas de reivindicación y posibilidad de influencia en decisiones políticas regresivas en materia de derechos, y son también uno de los principales recursos con que ha contado el movimiento sindical.

Brasil y Argentina son casos claros de cómo los sindicatos, junto con otras organizaciones de la sociedad, lograron frenar reformas regresivas en materia de sistema de pensiones, fundamentales para entender los amplios niveles de cobertura y estabilidad de los sistemas actuales. En Chile, por otro lado, las movilizaciones que se produjeron en 2019 tuvieron como resultado la conformación de una asamblea constituyente con una amplia pluralidad de



actores sociales que están comenzando a discutir las bases de una nueva Constitución, de la cual será parte el tema del sistema de las pensiones.

Hace tiempo que el movimiento sindical latinoamericano se ha involucrado en la discusión del presente y del futuro de la seguridad social, también de forma coordinada. En numerosas oportunidades se han coordinado acciones, y el intercambio ha sido frecuente desde los años 90, como respuesta a las reformas estructurales privatizadoras de la época. Con una primera actividad en Caracas en 1992, y particularmente desde el encuentro de 1998 en México, el sindicalismo latinoamericano recorre una nueva etapa en esta temática.

Como consolidación de este proceso, en agosto de 2004 tuvo lugar el Seminario Sindical Latinoamericano de Seguridad Social, en el que estuvieron presentes 20 centrales sindicales de 13 países de la región y cuyas conclusiones reivindican el papel del Estado como garante de la redistribución de la riqueza y gestor de la seguridad social. Las centrales reclaman la participación de los actores sociales en la planificación y administración del sistema, y reafirman los principios de solidaridad, universalidad y justicia social. En 2005, en un encuentro de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, se acordaron la coordinación de los equipos técnicos nacionales y las propias centrales entre ellos y con las federaciones internacionales, el desarrollo de una campaña permanente de divulgación y cultura de la seguridad social, la formación en seguridad social como parte de la formación sindical y la promoción de la ratificación y aplicación de las normas internacionales en cada uno de los países. Desde entonces se ha contado de forma permanente con la cooperación técnica de la Organización Internacional del Trabajo, en particular de su Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV, por su nombre en inglés) y la Oficina Regional para el Cono Sur.

UNI Global Union Américas Finanzas (UNI Finanzas), por su parte, viene desarrollando desde hace varios años un foro anual para hablar sobre el tema de pensiones con la participación de los sindicatos latinoamericanos asociados. En la edición de 2021 del Foro de Pensiones —que fue organizado por UNI Américas Finanzas y la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)—, distintos dirigentes sindicales representantes de los trabajadores del sistema financiero expresaron los mayores problemas de los sistemas de pensiones en sus países y sus principales reivindicaciones. Este debate y puesta a punto de las principales reivindicaciones es parte de los insumos de este trabajo; el objetivo de este capítulo es sistematizar dichas posiciones para contribuir a generar una agenda común.

Dorte Wollrad, directora de FES en Uruguay, fue una de los oradores que abrieron el encuentro, expresando lo importante que es para los trabajadores participar del debate sobre los sistemas de pensiones. Señaló que «es muy relevante para todas y todos los trabajadores, pero también para nosotros como sociedad [...] reformar ese sistema; discutirlo es un momento decisivo para determinar qué nivel de justicia social e igualdad tenemos en nuestras sociedades». Y agregó: «Es un excelente momento para demostrar la capacidad propositiva

del sindicalismo y una oportunidad para comprobar la capacidad de construir alianzas y movilizaciones para que las propuestas incidan y se conviertan realmente en políticas públicas».

Por su parte, el secretario general de UNI Américas, Marcio Monzane, enfatizó en el aumento de la informalidad en la región y las profundas desigualdades, que quedaron aún más expuestas con la llegada de la pandemia de covid-19 a América Latina. Insistió además en que la discusión de pensiones incluye hablar sobre trabajo decente, trabajo digno.

Las características de cada sistema, así como los cambios que lo atravesaron a lo largo de su historia, hacen que las propuestas del movimiento sindical, las críticas y las propuestas de cambios sean bien distintas en cada país. Mientras en algunos la línea de acción ha sido principalmente la resistencia a cambios que afecten negativamente a los trabajadores y pasivos, en otros se ha avanzado en propuestas más concretas ante la necesidad de cambios profundos en los sistemas actuales.

Argentina, que realizó una de las reformas más profundas de los años recientes (pasó de un sistema de capitalización individual a uno de reparto), tuvo en sus sindicatos en la década de 1990 la mayor oposición al sistema de capitalización operado por las AFJP. Más recientemente, luego de que el sistema pasara a reparto en 2008, durante el último gobierno de orientación liberal se aplicaron cambios con efectos regresivos sobre los trabajadores y pensionados, y también en ese contexto fue muy significativa la reacción del movimiento sindical, que logró que los efectos de la reforma fuesen menos perjudiciales para la población y evitó que esta incluyera flexibilizaciones del mercado laboral.

Actualmente el debate en los sindicatos respecto al sistema de pensiones se enfoca en cómo lograr mayores niveles de cobertura y evitar que estos se vean resentidos a futuro dada la informalidad elevada que se registra actualmente. A su vez, en el centro del debate está la discusión de medidas que permitan mejorar el acceso a las mujeres y los jóvenes, los colectivos con mayores dificultades y con perspectivas a futuro complejas con respecto a sus posibilidades de acceder a pensiones dignas.

En Brasil, los sindicatos han tenido que defender en reiteradas oportunidades el sistema de pensiones de muy amplia cobertura que está vigente desde fines de la década de 1980. Esta postura defensiva fue necesaria frente a distintos intentos de reforma que los gobiernos de orientación liberal buscaron imponer, con objetivos principalmente fiscales y con efectos regresivos sobre las condiciones de vida de la población. Así, el movimiento sindical tuvo un rol fundamental en evitar que las reformas de 1998 y 2016 tuvieran efectos peores. También las llevadas a cabo por gobiernos progresistas, como la de 2006, tuvieron a los sindicatos como participantes de la negociación.

En Brasil el sistema de pensiones requiere de altos niveles de formalidad, empleo y crecimiento económico para ser sostenible financieramente y mejorar las condiciones de acceso y

cobertura. Por ello los sindicatos plantean que es necesario revisar la forma en que se financia el sistema para evitar que, en momentos de baja de la actividad económica, exhiba la fragilidad que se observa actualmente. La necesidad de una discusión sobre el sistema tributario y el financiamiento del sistema, con mayor carga impositiva sobre las rentas elevadas, la riqueza y la herencia, el fortalecimiento de la representación de los trabajadores, la recuperación de derechos tras la reciente reforma laboral y la recuperación de la política de aumentos salariales son algunos de los temas que actualmente ponen sobre la mesa los trabajadores para mejorar el sistema de pensiones.

En el caso de Chile, el movimiento sindical fue impulsor de un conjunto más amplio de movimientos sociales que se unieron bajo la consigna de «NO+AFP», que comenzó sus acciones en 2013 con movilizaciones en distintos puntos del país y elaboró documentos con propuestas concretas para un cambio de sistema, basadas en criterios técnicos y un estudio profundo de la temática. Estas organizaciones reclaman una reforma total del sistema a partir de la evidencia empírica de que para la gran mayoría de la población los niveles de las pensiones se encuentran muy por debajo de lo necesario para afrontar el costo de vida. A su vez, las condiciones de acceso tampoco resultan sencillas para una parte de la población con problemas de precariedad laboral y baja densidad en las cotizaciones.

En ese sentido, el esquema chileno, en el que los aportes son muy bajos para generar pensiones con niveles dignos y el hecho de que esos aportes solamente los realizan los trabajadores, es uno de los aspectos más criticados por los movimientos sociales.

La propuesta de «No+AFP» es que el sistema pase a un esquema de reparto, de prestaciones definidas, en el que además se genere un fondo de reserva técnica para su capitalización, y que al mismo tiempo el financiamiento se apoye en contribuciones de los trabajadores, los empleadores y el Estado. Se plantea el respeto a todos los derechos adquiridos en el sistema anterior, no se expropiarían los fondos ya ahorrados individualmente y se utilizarían cuentas nocionales⁵ para esos ahorros. Además, se propone implementar una pensión universal no contributiva que equivale al salario mínimo nacional y que sería percibida por todos los hombres a partir de los 65 años y las mujeres a partir de los 60.

El sistema de pensiones en Colombia tiene problemas muy evidentes en cuanto al acceso, la cobertura y la suficiencia de las prestaciones. El movimiento sindical ha rechazado constantemente la existencia de las administradoras de fondos de ahorro individual, en el entendido de que son responsables fundamentales de que este sistema no brinde pensiones dignas a la mayoría de la población. De hecho, en el marco de

una propuesta del gobierno orientada a reformar el sistema pensional, laboral, de salud y el tributario, con una impronta aún más regresiva sobre las condiciones de vida de los trabajadores, a fines de 2020 se produjeron una serie de manifestaciones y levantamientos populares de gran magnitud, incluso con episodios graves de violencia hacia los manifestantes.

Con respecto a las propuestas, el principal objetivo de los sindicatos colombianos es la eliminación del ahorro individual en manos de privados. Plantean el pasaje a un sistema de pilares totalmente administrado por el Estado, en el que exista un esquema de reparto y solidaridad intergeneracional. Esto se debería acompañar con una nueva forma de calcular las tasas de reemplazo, que hoy resultan muy bajas para atender el costo de vida de los pensionados, así como facilitar las condiciones de acceso, que actualmente son muy restrictivas.

Costa Rica, que en su sistema de pensiones tenía como principales problemas aspectos vinculados a la cobertura, que impedían llegar a la población indicada para tener efectos sobre los niveles de pobreza en la vejez, hizo en los últimos años algunas reformas paramétricas que volvieron más regresivo el sistema y dificultaron aún más las condiciones de acceso. Los sindicatos han cuestionado ese énfasis en la sostenibilidad financiera en detrimento de las condiciones de vida de las personas.

Entre sus propuestas, los sindicatos costarricenses plantean una reforma que logre integrar el sistema contributivo y el no contributivo, en el cual el Estado brindaría una pensión básica universal igual a la línea de pobreza, con el fin de eliminar la pobreza en la vejez, financiada con impuestos generales. Existiría también una pensión adicional, dentro de un sistema de reparto, pero basado en cuentas nocionales. Además de esa pensión, estarían el sistema de capitalización individual obligatorio y el voluntario. Por su parte, las cargas sociales que hoy se cobran sobre el trabajo pasarían a impuestos generales; con esto se busca rebajar las cargas sociales sobre las planillas con el fin de incentivar la formalidad y aumentar la cobertura del sistema de pensiones.

El Salvador tiene uno de los sistemas de pensiones con peores indicadores de la región, basado en un pilar de capitalización individual a través de empresas privadas. Los resultados decepcionantes de este sistema en la cobertura y suficiencia de las pensiones han generado una respuesta fuerte de los sindicatos, que se nuclearon en un movimiento llamado «No+AFP». Si bien el actual gobierno salvadoreño tiene un compromiso explícito con la población de llevar adelante una reforma del sistema que según el presidente resolverá los principales problemas del esquema actual, aún no hay novedades de esa reforma y ya ha habido protestas ante el nulo avance sobre el tema.

No+AFP ha propuesto nacionalizar el sistema de pensiones, establecer una nueva tasa de reemplazo (actualmente es un 30% de los sueldos de los últimos 10 años y se propone pasar a un 70% de los últimos tres años) y mantener las edades de retiro en 55 para las mujeres y 60 para los hombres. También se plantea crear una gobernanza tripartita del sistema donde además participen los trabajadores informales.

⁵ El sistema de cuentas nocionales es una modalidad que se aplica en sistemas de reparto, en la que los aportes del trabajador se contabilizan virtualmente en una cuenta individual y se los «capitaliza» de forma ficticia a una tasa determinada que, en general, está relacionada con el desempeño de la economía. Al momento del retiro, el trabajador recibiría una pensión que, entre otros elementos, considera el valor del fondo al que llegó su cuenta nocional.

En Paraguay el sistema presenta varias debilidades que determinan que tenga baja cobertura y poca capacidad de hacer frente a los problemas de pobreza en las edades de retiro. Los sindicatos han realizado movilizaciones y formulado críticas al funcionamiento del sistema, principalmente por su baja cobertura y la dificultad de acceso a las prestaciones.

Las propuestas de reforma del movimiento sindical paraguayo apuntan principalmente a cambios paramétricos y no estructurales del sistema, y a la vez a establecer condiciones para que los fondos de capitalización sean invertidos en mejores términos sin ser puestos en riesgo.

Perú tiene un sistema que evidencia problemas de cobertura y suficiencia, con tasas muy bajas de empleo formal que a su vez ponen en cuestión el futuro de la seguridad social del país. Es un sistema muy fragmentado y con dificultades de acceso para las poblaciones de menores ingresos.

El movimiento sindical peruano ha elaborado propuestas para reformar todo el sistema, de manera de lograr la universalidad en la cobertura e implementar pensiones mínimas no contributivas para combatir la pobreza en las edades de retiro. Se propone un sistema basado en tres pilares, con énfasis en el régimen público obligatorio, que implique un alto grado de solidaridad intergeneracional, la garantía de una pensión mínima y la posibilidad de otorgamiento de pensiones no contributivas a cargo del Estado. También se impulsan un segundo pilar contributivo voluntario y un tercer pilar voluntario, de cuenta individual y complementario de las pensiones de los dos pilares anteriores.

En Uruguay el sistema de pensiones tiene indicadores relativamente buenos en cuanto a cobertura y suficiencia. Sin embargo, es un sistema que (en gran medida por aspectos demográficos) requiere de aportes crecientes del Estado para cubrir su déficit, y este es el motivo por el cual se está discutiendo actualmente una reforma del sistema en ámbitos políticos.

El movimiento sindical uruguayo, a través de su central (PIT-CNT),⁶ ha participado en distintas etapas de diálogo en el pasado y también fue convocado a intercambios para elaborar la reforma que se procesa actualmente, aunque la postura que los trabajadores han llevado no ha sido tomada en cuenta para el proyecto que por el momento se conoce. Los sindicatos reconocen la necesidad de una reforma, pero en primer lugar reclaman que esta se lleve a cabo a partir de un diálogo social amplio. Plantean también que la discusión debe ser integral, teniendo en cuenta toda la matriz de protección social. Plantean que, si bien es necesario recomponer el equilibrio financiero del sistema, esto no puede ser a costa de recortar derechos de los sectores más vulnerables; por ello se plantea la herramienta de fijar un piso de bienestar universal y suficiente para los sectores de escasa capacidad contributiva, que deberá financiarse progresivamente por impuestos enfocados en los sectores de mayor capacidad contributiva.

También se sostiene que debe reconocerse el fracaso del sistema de ahorro individual y transformar el pilar de ahorro actual en uno administrado profesionalmente por el sector público, sin fines de lucro y con carácter colectivo. La central de sindicatos uruguayos concibe «los sistemas de seguridad social como espacios propicios para la redistribución y la solidaridad, [...] bajo la premisa de que las personas aporten de acuerdo a sus posibilidades y reciban de acuerdo a sus necesidades».

⁶ Audiencia del PIT-CNT en las CESS: <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-11/Resumen%20Ejecutivo%20PIT%20CNT.pdf> (último acceso: 24 de febrero de 2022).

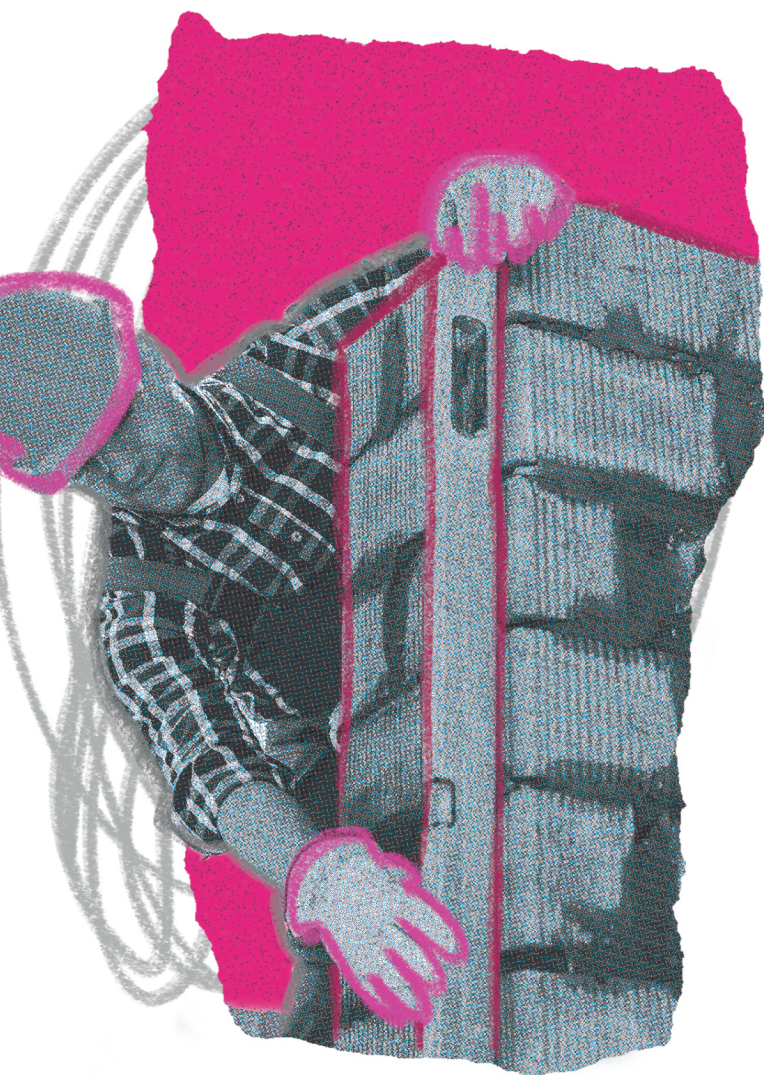
8

SÍNTESIS FINAL

El debate sobre los sistemas de pensiones es un tema complejo y abarca múltiples aspectos que se deben considerar. La bibliografía es amplia y hay diversos análisis profundos y actualizados sobre los principales elementos que engloba el tema. Este trabajo no intenta ser exhaustivo en el análisis, y menos contener todas las respuestas; el objetivo fue recolectar información clara y simple sobre los distintos países y exponer sus mayores problemas, así como también identificar las reivindicaciones de los sindicatos. Se considera un insumo pertinente como preámbulo para generar una plataforma común a todos los sindicatos y una posible agenda de debate hacia el futuro.

Los numerosos aspectos de este fenómeno implicaron la necesidad de ser selectivos con los puntos a destacar en el análisis, y elegir los que parecen más relevantes para el movimiento sindical. Como primer punto, se introdujeron algunos conceptos con respecto a pensar y reivindicar la seguridad social. Estos son: la importancia de reivindicar la seguridad social como un derecho humano fundamental; que esta se funde en la solidaridad y en la idea de justicia social, que implica una redistribución de los recursos de múltiples formas y dimensiones. Entender además que los sistemas de pensiones son parte de un sistema más amplio de protección social, que engloba todos los recursos y políticas destinados a generar tejidos sociales más justos e igualitarios. Esto implica determinar un análisis más amplio que el tradicional y no por eso menos importante del triángulo de cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera, y así incluir otros elementos, como finanzas públicas, pobreza, demografía, desigualdades, etcétera, y por último, hacer énfasis en la importancia del diálogo social para crear sistemas más justos y sostenibles a largo plazo.

Los sistemas de pensiones de la región muestran grandes diferencias entre los países, no solo por su estructura sino por los resultados que tienen en materia de atención a las necesidades de la población en la etapa de retiro. Algunos Estados presentan niveles de cobertura elevados y cercanos a los observados en los países desarrollados, pero no son la mayoría. Se observan sistemas que alcanzan niveles de cobertura cercanos al 20%, con condiciones de acceso que implican que la población que efectivamente recibe una pensión sea minoritaria. También se evidencian problemas muy claros de suficiencia, relacionados con la baja cobertura y el difícil acceso, pero también con las tasas de reemplazo, que en algunos casos son extremadamente bajas y están lejos de cubrir una



canasta básica de consumo. Esto se ha dado con mayor severidad en los sistemas de capitalización individual, la mayoría de los cuales no alcanzan el mínimo recomendado por OIT de 45% del salario anterior al retiro, cuando el compromiso y la apuesta de los países que instauraron esos sistemas era justamente mejorar los niveles de las pensiones.

Por otra parte, también en términos de sostenibilidad existen problemas, pero principalmente una perspectiva negativa a futuro asociada a los bajos niveles de formalidad laboral que implicarán peores condiciones de acceso en las próximas décadas, al tiempo que se espera que, por causa de la transición demográfica, los gastos del Estado en estos sistemas lleguen a duplicarse.

En la actualidad existe un cierto consenso respecto a la necesidad de introducir cambios y reformas en los sistemas de pensiones de la región, así como también con respecto al hecho de que los sistemas de capitalización individual explorados a partir de la década de los 90 no arrojaron los resultados esperados y no forman parte en general de las recomendaciones dominantes en política previsional. Además, las desigualdades generadas o potenciadas con estos sistemas, como también la necesidad de impulsar alternativas, quedaron aún más en evidencia luego de que la región sufrió las consecuencias de la crisis económica y social provocada por la pandemia de covid-19.

En línea con esto, en las últimas reformas se observa un denominador común que principalmente pone foco en el problema del escaso nivel de cobertura que presentan varios países de la región. Estas modificaciones incluyen mecanismos de solidaridad (contributivos y no contributivos) y en muchos casos también se fortalece el papel del Estado, tanto en la administración como en el financiamiento público. Es, en cierta forma, una vuelta a los principios básicos de la seguridad social, en especial en aquellos países donde se optó en el pasado por fortalecer y/o crear los sistemas de capitalización individual.

Otro de los consensos que parece tomar fuerza en la última década y que también se introdujo en varias de las últimas reformas es aceptar que los sistemas tienen distintos efectos sobre los hombres y las mujeres, y que las políticas de pensiones no son neutrales en cuanto al género. Recién en los últimos 15 años algunos países han avanzado gradualmente en introducir una perspectiva de género y reivindicar que esta mirada sea considerada en todos los próximos análisis y diseños de reformas, porque es fundamental para la sostenibilidad de los sistemas.

Actualmente el debate sobre los sistemas de pensiones tiene distinto grado de avance en el movimiento sindical de cada país. Sin embargo es notorio que, ante intentos de reformas con características regresivas sobre las condiciones de vida de la población, los sindicatos se han encontrado en la primera línea de defensa de los derechos. A su vez comienzan a ser más claras las posturas que buscan mejorar la cobertura, lograr una jubilación mínima universal, mejorar el nivel de las pensiones, al menos para la población de menores ingresos, facilitar el acceso al sistema y diseñar esquemas alternativos

que permitan dejar de lado sistemas que favorecen el lucro privado y amplifican las desigualdades sociales existentes.

Con respecto al debate sobre el financiamiento, hay dos cuestiones que son comunes a todos los países y parecen fundamentales a la hora de discutir los sistemas de pensiones. Desde el lado del financiamiento público, la necesidad de pensar y aportar ideas para elaborar reformas tributarias más justas y redistributivas, que puedan sostener las matrices de protección social en toda su amplitud y más específicamente los sistemas de pensiones.

La otra refiere a la discusión sobre los aportes al financiamiento que realizan los demás actores, los aportes contributivos de empresas y trabajadores. Por un lado, considerando la alta informalidad en sistemas que se basan fuertemente en aspectos contributivos, y por otro, el problema cada vez más latente del avance de la tecnología y la sustitución de mano de obra. Tomando el ejemplo del sistema financiero, donde se ha dado una acelerada penetración del cambio tecnológico en las tareas de las empresas, la pregunta central parece ser si es posible seguir con un eje contributivo cuando cada vez existen menos puestos de trabajo en el sector y las empresas presentan mayores rendimientos. El cuestionamiento cada vez más persistente es si la forma de contribuir por cada trabajador al sistema de pensiones es la adecuada para financiar sistemas sostenibles en el largo plazo o si es necesario pensar en otras alternativas.

Se observa una tendencia en el movimiento sindical, dados los roles sociales que ocupan en general los dirigentes, a tener una mirada de corto plazo. Y esto muchas veces se refleja en las reivindicaciones que estos colectivos manejan respecto a los sistemas de pensiones de cada país. Pero en estos temas es fundamental incluir una mirada de largo plazo, y hay determinados aspectos que necesariamente se deberían considerar.

La OIT (2018a), en el documento *Panorama temático laboral: Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*, enumera varios aspectos que están cambiando aceleradamente en el contexto latinoamericano y mundial, que necesariamente se deberían incluir cuando pensamos en la transformación de nuestros sistemas:

1. Los **efectos de los ciclos económicos** en las sociedades y la necesidad de tener un sistema de protección social ante las crisis que incluya a todos y todas.
2. La protección social frente al **cambio tecnológico y las transformaciones en el mercado laboral**, como las nuevas formas de contratación. Ambos fenómenos desplazan generalmente a los trabajadores menos calificados y precarizados. Además, están muchas veces asociados a un mayor incremento de la informalidad y a una expansión del trabajo independiente, que además de precarizar el trabajo constituye un desafío extra para las formas de sindicalización tradicionales.
3. Las **tendencias demográficas** y sus implicancias para la protección social. El enlentecimiento de las tasas de crecimiento de la población total y el aumento del ritmo de incremento de la población adulta mayor aumentan las

tasas de dependencia de la mayoría de los países y la tendencia creciente a futuro es aún mayor, realidad que se identifica como uno de los mayores desafíos para las políticas de protección social.

4. Los **desafíos para una mejor gobernanza** de la protección social. «La gobernanza es central para explicar las diferencias de desempeño en materia de cobertura, suficiencia y sostenibilidad. Una buena gobernanza y adecuada gestión pueden neutralizar un diseño defectuoso, aunque un buen diseño sin una apropiada gestión y gobernanza no podría brindar una seguridad social adecuada y sostenible» (OIT, 2018a, p. 154).
5. Esto incluye la importancia del diálogo social, como ya puntualizamos más arriba, y la recomendación de implementar sistemas que tengan tanto en su etapa de diseño como en su gestión una participación tripartita o cuatripartita y en consulta con la sociedad civil en general.
6. Los **sistemas de cuidados** como nuevo componente necesario de los sistemas de seguridad social. La división sexual del trabajo, la discriminación, la desigual distribución del trabajo no remunerado, entre las múltiples desigualdades que ya enumeramos y que afectan a las mujeres, condicionan el desempeño de las trayectorias laborales de las trabajadoras y posteriormente repercuten en el acceso y la suficiencia de sus pensiones. Una de las medidas que ha tomado fuerza y parece fundamental a largo plazo para transformar esta realidad es la de generar un sistema de cuidados basado en una corresponsabilidad social.
7. Respuestas de la protección social al **cambio climático**. «Las políticas públicas generan usualmente instituciones y programas sociales rígidos que limitan el alcance de las intervenciones cuando el contexto es muy cambiante. El cambio climático y las catástrofes naturales son algunos de los factores que han experimentado mayores alteraciones en su comportamiento poniendo así a prueba las capacidades de las políticas públicas para reaccionar y, aún más importante, su capacidad de concentrarse en aspectos preventivos» (OIT, 2018a, p. 166).

BIBLIOGRAFÍA

- Arenas de Mesa, A.** (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Libros de la CEPAL, 159 (LC/PUB.2019/19-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- Bentancor, A.** (2020). *El sistema de pensiones en Chile: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 205 (LC/TS.2020/61). Santiago de Chile: CEPAL.
- CAF.** (2020). *Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*. Reporte de Economía y Desarrollo 2020. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- CEPAL.** (2019). *Panorama social de América Latina*. LC/PUB.2019/3-P. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CINVE.** (2021). *Los sistemas de seguridad social en el mundo: Revisión de algunos casos seleccionados*. Informe 10. Observatorio de Seguridad Social. Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).
- García Rapp, J.** (2005). *Tesis Máster en Dirección de Planes y Fondos de Pensión*. Madrid: OISS y Universidad Alcalá de Henares.
- García Rapp, J.** (2019). Consideraciones acerca de la reforma en jubilaciones y pensiones. *Revista Temas de Derecho laboral y de la Seguridad Social, Erreius*. Buenos Aires.
- García Rapp, J.** (2020). Las reformas de los sistemas jubilatorios. Suplemento Seguridad Social, *Eldial.com*. Buenos Aires.
- Giudice, S., Peluffo, A., Pittaluga, L., y Otero, N.** (2020). Contar con la formación y las pensiones: Cómo un sindicato uruguayo se posiciona frente a la automatización en el sector financiero. *Trabajo y Justicia Social. Sindicatos en transformación 4.0*. Montevideo: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung.
- INE.** (2021). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso primer semestre 2021*. Boletín Técnico. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística.
- Mesa-Lago, C.** (2021). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades*. República Dominicana: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung.
- OIT.** (2011). La seguridad social y la primacía del derecho. *100ª Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT.** (2017). *Informe mundial sobre la protección social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT.** (2018a). Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. *Panorama Laboral Temático, 4*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT.** (2018b). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Avance global sobre las tendencias del empleo femenino 2018*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT.** (2021). *Informe mundial sobre la protección social 2021-2022. La protección social en la encrucijada: En busca de un futuro mejor*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- PNUD y OIT.** (2019). *La seguridad ocupacional de género y sus implicancias en materia de desigualdad entre hombres y mujeres*. Resumen ejecutivo. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ILO.
- UNICEF.** (2021). *Protección social y respuestas al covid-19 en América Latina y el Caribe*. 3ª ed. Seguridad Social y Mercado Laboral. Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG) y UNICEF LACRO - Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

ACERCA DE LOS AUTORES

Soledad Giudice. Licenciada en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República (Udelar). Cursando el Diploma Superior en Género y Políticas de Igualdad en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Se desempeña en la Comisión Técnica Asesora de AEBU desde 2017.

Natalia Otero. Licenciada en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República (Udelar). Realizó el Programa de Formación Avanzada en Métodos Cuantitativos, orientación Economía, en el Centro de Investigaciones Científicas (CINVE). Se desempeña en la Comisión Técnica Asesora de AEBU desde 2018.

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

El Proyecto FES Sindical Regional (FSR) tiene como objetivo principal trabajar junto al movimiento sindical en América Latina y el Caribe y, de esa forma, contribuir a fortalecer su capacidad de diseñar propuestas y estrategias para enfrentar los múltiples desafíos a nivel nacional, regional y global.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung o las de la organización para la que trabajan los/as autores/as o las de las entidades que auspiciaron la investigación.

Aníbal Peluffo. Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República (Udelar). Realizó el Posgrado en Economía y Gestión para la Inclusión, orientado a Inclusión Financiera, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar (en la actualidad está realizando el trabajo final para graduarse). Se desempeña en la Comisión Técnica Asesora de AEBU desde 2016.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Proyecto Sindical Regional para América Latina y el Caribe

Plaza Cagancha 1145 Piso 8 • Montevideo • Uruguay

Responsable:
Dörte Wollrad | Directora FES Sindical
Álvaro Coronel | Director de Proyectos

Coordinación de publicaciones:
Jandira Dávila y Susana Baison

Edición y corrección de estilo | María Lila Ltaif
Arte y diagramación | SUBTE

Más información:
fes-sindical.org

Contacto:
sindical@fesur.org.uy

LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

Aportes para el debate de los trabajadores



Para abordar el debate sobre los sistemas de pensiones es importante tener en cuenta que estos se inscriben dentro de la seguridad social y de una amplia matriz de protección social. Se trata de derechos humanos y de solidaridad, por lo que la discusión sobre jubilaciones y pensiones debería ser amplia y democrática, apoyada en un genuino diálogo social.

En la región existen realidades muy dispares, los países han arribado a soluciones diversas para mantener niveles de vida dignos en su población de mayor edad. Esas diferencias se reflejan en alcances de cobertura y suficiencia de las prestaciones que conllevan situaciones muy difíciles de resolver y esquemas que es necesario reformar si se pretende alcanzar sistemas más justos e inclusivos.



La revisión de los esquemas de capitalización individual resulta muy necesaria si se pretende atacar algunas desigualdades ya existentes que amenazan con ampliarse en el futuro. A más de 30 años de las reformas que implantaron estos sistemas, los resultados que se observan están muy lejos de lo esperado y generan situaciones insostenibles desde el punto de vista social y político.

Los sindicatos han participado activamente en movilizaciones para evitar que los sistemas de pensiones se vuelvan más regresivos y trabajan en propuestas para mejorar las situaciones problemáticas actuales. Sin embargo, queda un largo camino por recorrer en el debate, y la información sobre el tema es un aspecto clave que no está del todo resuelto.



En el futuro será necesario que esta discusión incorpore elementos que hasta hace pocos años no se encontraban en el radar: el cambio tecnológico, aspectos demográficos, fiscales, sanitarios o los efectos del cambio climático, entre muchos otros.

Una discusión democrática, amplia, constructiva y basada en el diálogo social parece necesaria para que los cambios y reformas que se implementen sean sostenibles en el largo plazo y no respondan a visiones electorales o puramente basadas en lo económico, dejando de lado un enfoque integral y apoyado en los derechos humanos como foco principal.

Para más información: sindical.fes.de | sindical@fesur.org.uy

 [@fes_sindical](https://twitter.com/fes_sindical)  [@fes_sindical](https://www.instagram.com/fes_sindical)  [@FESSindicalALyC](https://www.facebook.com/FESSindicalALyC)  [@fes_sindical](https://www.youtube.com/fes_sindical)