



*Karem Minda, Joel Ocampo,
Renato Rivera*

EVALUACIÓN DE CUATRO DÉCADAS DE PRIVATIZACIÓN DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA (1980-2020): PROMESAS Y REALIDADES (CARMELO MESA-LAGO, 2021)

Universidad Central del Ecuador

DOI: [10.29166/economia.v74i119.3828](https://doi.org/10.29166/economia.v74i119.3828)

Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020) es el título de la monografía escrita por el Dr. Carmelo Mesa-Lago, académico distinguido de la Universidad de Pittsburgh y autor de más de setenta libros sobre el estudio comparativo de los sistemas económicos, historia económica de Cuba, y economía de la seguridad social, salud y sistemas de pensiones en América Latina. Esta última lo ha llevado a especializarse como consultor de organismos internacionales siendo acreedor de múltiples premios y reconocimientos, debido al desarrollo de una extensa bibliografía y trabajos de campo a lo largo de Latinoamérica.

En las páginas de esta obra, se evalúan los sistemas privados de pensiones en América Latina, desde que se promulgó la

primera reforma estructural de privatización del sistema de pensiones de Chile en los años ochenta, tendencia que posteriormente se extendió a toda Latinoamérica y el mundo.

Durante la época neoliberal, liderada por Milton Friedman, ganador del Premio Nobel de Economía y fundador de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago, se popularizaron las ideas sobre la nula intervención del Estado, la privatización y desregulación de las políticas públicas, entre ellas, el sistema de pensiones, en donde once países latinoamericanos entre 1981 y 2008 implementaron reformas estructurales de pensiones, cambiando total o parcialmente los sistemas de prestación pública a un sistema de capitalización individual y administración privada. Las reformas estructurales adoptaron tres modelos: a) sustitutivo, que cerró el sistema público y lo reemplazó por completo por el privado (Chile 1981; Bolivia y México, 1997; El Salvador, 1998; República Dominicana, 2003); b) mixto, que mantuvo el sistema público como un pilar y agregó un segundo pilar privado (Argentina, 1994; Uruguay, 1996; Costa Rica, 2001; Panamá, 2008); y c) paralelo, que mantuvo el sistema público y agregó el sistema privado, ambos compitiendo entre sí (Perú, 1993; Colombia, 1994).

Las reformas estructurales implementadas en América Latina fueron impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional mediante el acceso a créditos multimillonarios y el asesoramiento en materia de políticas con el principal objetivo de promover la privatización de los sistemas de pensiones, agravados por el envejecimiento de la población. Sin embargo, en la práctica la dicha privatización no produjo los resultados esperados. Las tasas de cobertura se estancaron o disminuyeron, los niveles de prestaciones se deterioraron y las desigualdades de género e ingresos se agravaron. En este sentido,

Mesa-Lago ratifica que los defectos de los sistemas privados latinoamericanos conllevaron a cuatro reformas que han eliminado o cambiado substancialmente el sistema privado. Por ejemplo, Argentina (2008) y Bolivia (2010) cerraron el sistema privado y pasaron a todos sus asegurados y fondos al sistema público. Por su parte, Chile (2008) mantuvo el sistema privado, pero efectuó cambios positivos al interior de este. Por último, El Salvador (2017) también mantuvo el sistema privado, pero su objetivo fundamental fue reducir el déficit fiscal.

Posteriormente, el autor evalúa las promesas y realidades de nueve sistemas privados latinoamericanos entre los años 1999 y 2019, sobre la base de cinco principios de la seguridad social: a) cobertura de la población económicamente activa y adultos mayores; b) solidaridad social y equidad de género; c) suficiencia de las prestaciones; d) administración eficiente y costos razonables; y e) sostenibilidad financiera y actuarial. De esta evaluación se obtuvo que, durante los años 1999 y 2008, los sistemas privados no lograron expandir la cobertura contributiva en los adultos mayores, al mismo tiempo, la tasa de remplazo promedio en los sistemas privados fue del 39%, lo que resultó ser inferior al mínimo establecido por la OIT y al promedio del 64% en los sistemas públicos. Los costos administrativos durante el año 2002 aumentaron entre dos y diez veces en cuatro países latinoamericano. No obstante, un aspecto positivo en la administración de los sistemas privados es la mejora en la elaboración de informes periódicos del fondo acumulado por los asegurados y la reducción de tiempos para ejecutar las pensiones.

En el 2001 la OIT reforzó el diálogo social, en el que establece que la reforma de pensiones debe ser precedida por un debate que envuelva a todas las partes involucradas, sin embargo, la mayoría de las reformas de pensiones se hicieron sin

previo diálogo social lo que generó problemas de legitimidad. Por ejemplo, en Argentina hubo poca discusión pública, en Bolivia hubo largas negociaciones, pero no se tomaron en cuenta a todos los involucrados, en Chile el presidente de turno, Michele Bachelet, nombró un consejo consultivo con quince representantes de todos los sectores, y en El Salvador no existió un diálogo social, solo hubo acercamientos por parte del Ejecutivo que elaboró su propia propuesta.

El impacto de las reformas en la población adulta mayor fue diverso entre las economías de estudio. En el caso argentino (2005-2007) se provocó la creación e introducción de la «moratoria» lo que permitió a los asegurados jubilarse sin haber cumplido los treinta años de aportes requeridos. Bolivia (2010) redujo la edad para la jubilación la que pasó de 65 a 60 años. Chile (2008) comenzó a incorporar a los trabajadores autónomos, además, de la creación de la Pensión Básica Solidaria (PBS). Finalmente, El Salvador incumplió el mandato de expandir la cobertura en grupos difíciles de incorporar.

Respecto a la solidaridad social, Argentina extendió el sistema de pensiones a fin de incorporar a los grupos de bajos ingresos y a la población adulta mayor para que puedan acceder a la pensión básica con financiamiento total por parte del estado. Bolivia realizó el recorte en la edad de las pensiones no contributivas, gracias a ello, se redujo la pobreza, se creó el fondo de solidaridad lo que favoreció a las personas de menores ingresos y se impulsó a la cotización solidaria impuesta a los asegurados de altos ingresos. Chile creó la pensión básica universal (PBU) y el aporte previsional solidario (APS). Por último, El Salvador estableció tres prestaciones para ayudar a las personas que no cumplieran con los veinticinco años de cotizaciones.

Paralelamente la suficiencia de las prestaciones experimentó un incremento

positivo pero desigual en los diferentes países latinoamericanos. En el caso de Argentina, la población beneficiaría luego a triplicarse. Bolivia expandió las condiciones de derechos y prestaciones, y estableció tres regímenes de pensiones: contributivo con cuentas individuales, semi-contributivo con un subsidio solidario, y no contributivo. Chile duplicó el número de personas que recibían el PBS y APS y finalmente, El Salvador agregó tres prestaciones nuevas, aunque, se estableció un tope a las pensiones, logrando así, reducir el nivel general de pobreza.

Por otra parte, Colombia y Perú se establecen como casos particulares producto de arreglos políticos. Colombia, para ejecutar la reforma estructural, realizó en el 2015 la integración de los dos sistemas sugiriendo la creación de cuatro pilares: pensión no contributiva, sistema de reparto, sistema privado y el voluntario de ahorro adicional, con el objetivo de eliminar las inequidades debido a las diferencias entre los sistemas, y garantizar así la sostenibilidad financiera, a pesar de ello, se estableció la eliminación del sistema público así como una extensión a la pensión básica de protección a la pobreza. Perú consideró que el sistema de pensiones tiene fallas por lo que recomienda eliminar y crear nuevas entidades de naturaleza mixta, para así reducir los inconvenientes presentados en el anterior sistema y otorgar subsidios a las personas aseguradas que tengan bajos ingresos.

En cuanto al sistema de pensiones brasileño, la obra sintetiza el comportamiento de los subsistemas, así como los regímenes especiales que lo conforman: a) Régimen General de Previsión Social, y de reparto simple, administrado por el Instituto Nacional de Seguridad Social; b) Régimen de Pensiones para empleados del Gobierno de la Unión de reparto simple; y c) Régimen de Previsión Complementaria. Valiéndose de tres de las cinco reformas

paramétricas aprobadas en 1998, 2003 y 2019, Carmelo compara la evolución de los principales indicadores de cobertura sobre la población brasileña, descomponiéndola por sectores en un análisis generalizado, y por quintiles de ingreso para especificar la población de impacto. Concluyendo que las reformas llevadas a cabo en Brasil aumentaron el nivel de cobertura y gasto medido como porcentaje del PIB en el sistema de pensiones.

Para finalizar, se destacan los resultados de las re-reformas realizadas en Argentina (2008), Bolivia (2010), Chile (2008) y El Salvador (2017), las cuales demostraron la ineficiente capacidad de diálogo entre los diversos y diferentes sectores que componen la economía de un país, impidiendo la aceptación de una propuesta sólida e integradora. Así como la necesidad de mejora de los resultados respecto a cobertura del sistema, solidaridad social, equidad de género y la sostenibilidad financiera-actuarial. Paralelamente, se establecen una serie de recomendaciones que permitirían mejorar las reformas al sistema de pensiones, partiendo de la creación de una base de datos para la construcción de estadísticas sólidas, unificadas y oportunas, la mejora de la escucha activa a los diferentes sectores sociales, y la optimización de la administración de cada régimen.

Sin lugar a duda, esta obra enriquece el conocimiento acerca de la privatización de los sistemas de pensiones en América Latina, esto gracias a su extensa literatura académica y al riguroso estudio estadístico de los últimos cuarenta años desde la primera reforma de privatización en Chile propuesta en los años ochenta.