



RESEÑA DE LIBRO

Book Reviews

TÍTULO

Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades

Carmelo Mesa-Lago

Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert en México, 2020.
(Primera Edición, 152 páginas, ISBN: 978-607-8642-66-3).

Carmelo Mesa-Lago. *Evaluation of Four Decades of Pension Privatization in Latin America, 1980-2020: Promises and reality*. México City: Fundación Friedrich Ebert in México, 2020, 152 pages.

Por Nelson Dionel Cardozo*

Fecha de Recepción: 20 de diciembre de 2023.

Fecha de Aceptación: 08 de abril de 2024.

Palabras clave: *Seguridad Social, Pensiones, América Latina, Privatización.*

Keywords: *Social Security, Pensions, Latin America, Privatization, Privatization.*

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: nelson.cardozo@gmail.com

La seguridad social ha sido tradicionalmente uno de los pilares de los Estados de bienestar que se consolidaron durante la posguerra en los países occidentales. Parte de esa arquitectura de protección engloba las acciones para sostener el ingreso a la vejez de los trabajadores, que se plasmó en las pensiones o jubilaciones. Actualmente en un mundo que envejece a pasos acelerados, el pago de estas prestaciones representa el principal rubro del gasto social de los países de la OCDE los cuales progresivamente demandan más erogaciones para los países en desarrollo. Se calcula que la población mayor de 60 años y más se elevará de 900 millones en 2015 a más de 1.400 en 2030. Ello supone un incremento del 55% en tan solo 15 años, siendo el grupo etario que más crece. En medio de este escenario novedoso para la historia de la humanidad, la reforma jubilatoria no ha dejado de estar en la agenda como respuesta a estos cambios demográficos. Gran parte de la discusión que se inició hace 40 años transitó por la privatización de la seguridad social. Esto implicó la introducción de cuentas de capitalización individuales obligatorias, siendo Chile el primer país que implementó esta mudanza a comienzos de la década de los años 80s como parte de la transición hacia una economía de mercado. Esto implicó un cambio de paradigma en la concepción consolidada durante el siglo XX, donde los gobiernos se convirtieron en el principal garante de la seguridad social. La privatización de la seguridad social incluyó 30 países del mundo, la mayoría de ellos ubicados en dos regiones del mundo: América Latina y Europa del Este (Ortiz, Durán-Valverde, Wodsak, & Yu, 2018). De estos países, más de la mitad han emprendido caminos de "reversión" o re-reformas, fenómeno que demostró la vigencia de la problemática en las sociedades y los claroscuros de estos procesos de incorporación reformistas.

En esta ocasión el debate es recuperado por el profesor de la Universidad de Pittsburg, Carmelo Mesa-Lago, quien se ha convertido

en el principal referente en materia de reformas a las pensiones en América Latina. Su incansable trabajo en la materia desde hace 50 años, comprende más de setenta libros sobre economía de la seguridad social y la salud en América Latina, la economía de Cuba y sistemas económicos comparados. Sin lugar a dudas, su taxonomía de reformas hacia cuentas de capitalización (Mesa-Lago, 1999) tuvo una gran aceptación tanto en la comunidad académica como en los reformadores. Esta tipología, que considera el grado de privatización de los sistemas jubilatorios, se ha convertido en el modelo más utilizado por la literatura de los regímenes de bienestar y la economía de la seguridad social. Este nuevo libro puede pensarse tanto como un balance empírico de las cuatro décadas de reformas estructurales hacia sistemas de capitalización en la región, como una síntesis de las propias conceptualizaciones de este autor sobre este desafiante problema que atraviesan las sociedades.

La obra se encuentra estructurada en una introducción y siete capítulos dedicados a las reformas a la seguridad social en Latinoamérica. El segundo –que sigue a la introducción–, realiza las primeras distinciones teóricas entre los regímenes públicos de prestación definida, basados en la administración pública y el financiamiento de reparto, y las cuentas individuales que se basan en la administración privada de los fondos individuales de los cotizantes, que generan beneficios de acuerdo a lo acumulado en la cuenta. Así, se distingue entre las reformas parciales o paramétricas (que generalmente aumentan los años de aportes requeridos y la edad de retiro), de las estructurales. Estas últimas en una primera etapa incluyeron la incorporación de un pilar privado. La ola privatizadora comenzó con la mudanza chilena de 1981. Este proceso transitó entre la sustitución del pilar privado por un régimen de cuentas individuales –Chile, Bolivia y México (1997), El Salvador (1998) y República Dominicana (2003)–, un sistema mixto que

agrega el régimen privado como segundo pilar –Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Panamá (2008)–; y finalmente un modelo paralelo que conservó los dos regímenes compitiendo entre sí –Perú (1993) y Colombia (1994)–. El debate sobre la introducción de las cuentas de ahorro privado fue auspiciado por el Banco Mundial, pero “diseñó un sistema multipilar, o sea (...) diversas combinaciones de pilares de protección, uno de ahorro obligatorio, otro voluntario, etc., pero en la práctica no recomendó el modelo substitutivo chileno a la mayoría de los países. Varios de estos copiaron dicho modelo sin tener precondiciones esenciales para el éxito (otros implantaron variaciones del mismo)” (2020: 17).

El tercer capítulo, relata los procesos de transición en América Latina. Retomando las hipótesis de trabajos anteriores introduce la variable del régimen político y la existencia de diálogo en las mudanzas (Mesa-Lago, 2004, 2008, 2013). Así, encontramos regímenes autoritarios como Chile y Perú, o sistemas de partido hegemónico como México que realizó la reforma con el consenso del PRI, o la democracia incipiente de El Salvador que aprobaron su reforma sin un diálogo necesario por la mayoría gobernante. Por otro lado, encontramos los regímenes democráticos como la República Dominicana, Panamá, Colombia, Uruguay y Costa Rica mostraron instancia de mayor diálogo y debate. La conclusión a la que arriba el autor es que la privatización fue mayor en los países no democráticos, mientras que la democracia obligó a suavizar los objetivos reformistas en torno a las pensiones. Por otro lado, “el grado de diálogo social pareció corresponder con el análisis anterior; pero el diálogo amplio y transparente fue minoritario en los países, la mayoría de las reformas se hizo por regímenes autocráticos, un partido hegemónico y una democracia incipiente, y cuando fue por partidos democráticos, a menudo con una discusión larga y tortuosa y

en algunos casos con manipulación, secreto y ocultación (2020: 25).

El capítulo IV titulado “promesas y realidades de los sistemas privados de pensiones”, ofrece una evaluación entre 1999 y 2019 de los casos en base a cinco dimensiones: cobertura de la fuerza laboral y los adultos mayores; solidaridad social e igualdad de género; suficiencia de las prestaciones; administración eficiente y costo razonable y, finalmente, sostenibilidad financiera y actuarial. La idea central era que las cuentas individuales aumentarían la cobertura, hecho que no se corroboró en la experiencia, debido a la vinculación entre la cotización y la estructura del mercado de empleo con alta informalidad y un sector cuentapropista de cerca del 20% de la PEA en América Latina. Respecto a la solidaridad social y la equidad de género, se advierte que se mantuvieron regímenes especiales de grupos privilegiados. Aunque la evidencia mostró la contribución de la mujer en los regímenes privatizados aumentó, sin embargo, la cobertura jubilatoria sigue siendo muy baja. La promesa tal vez más “atractiva” de los reformadores privatistas fue el aumento de la cuantía de los beneficios. Esto no se corroboró en la experiencia, dado que los sistemas privados mostraron una tasa de reemplazo del 39,8%; mientras que en los públicos es del 64,7% (2020: 47). Por otro lado, se plantea que frente al mito de la competencia de mercado entre las administradoras, se comprueba que no ha habido libre movilidad de afiliados entre las gestoras, falta de información, ausencia de representación social en la gerencia y altos costos administrativos de la gestión de los fondos, ganancias extraordinarias de las administradoras y altos salarios de sus ejecutivos, aunque se reconoce que un impacto positivo ha sido la mejora en la eficiencia en el trámite jubilatorio.

En lo que respecta a la sustentabilidad financiera y actuarial, se predicaron bondades como la generación de un mercado de capitales, reducción del déficit público, menos eva-

sión, mayor rentabilidad para los cotizantes y más protección de los adultos mayores. La realidad demostró que "el porcentaje de afiliados que cotizó entre 1999 y 2019 (...) disminuyó en todos los países después del cenit" (2020: 60). Luego se realiza un análisis del impacto del envejecimiento en la sostenibilidad de los sistemas reformados, argumentando que no se corrobora la propuesta privatista impulsada por la FIAP, con el argumento de la insostenibilidad de los regímenes de reparto. El envejecimiento hará insuficientes las cuentas individuales, debido al aumento de los años que los adultos mayores viven retirados.

El capítulo V se focaliza en las re-reformas durante las primeras décadas del siglo XXI, centrándose en los casos de Argentina, Bolivia, Chile y El Salvador. Nuevamente se toman las dimensiones trabajadas en el capítulo anterior. Bolivia y Chile incorporaron el diálogo social, cosa que no sucedió en Argentina y El Salvador. Argentina, Bolivia y Chile, tuvieron medidas para aumentar la cobertura y reducir las inequidades de género, mas no así El Salvador. Asistimos a la re-estatización argentina y boliviana, o el nuevo pilar solidario chileno, medida que se replicó en El Salvador. Por otro lado, se advierte que "todas re-reformas mejoraron las prestaciones, aunque en grado diverso" (2020: 85). En lo que respecta a eficiencia y gasto el monopolio público argentino y la administradora pública boliviana, eliminaron la competencia; mientras que Chile y El Salvador fortalecieron la competencia entre las gestoras. Hablando de la viabilidad financiera, las cotizaciones se mantuvieron en Argentina y Chile, pero se aumentaron en El Salvador y Bolivia. Todos los casos acrecentaron los fondos de pensiones, y –excepto Chile– todos presentan riesgos para su financiamiento a futuro. Finalmente, la sección culmina con una revisión de las propuestas de reforma para Colombia y Perú que se debatieron en años recientes.

El capítulo VI se concentra en la experiencia del fragmentado sistema previsional brasileño, y su reforma paramétrica de escaso impacto del año 2019, durante el gobierno de Jair Bolsonaro. Esta redujo el generoso régimen para los funcionarios públicos quienes podían jubilarse sin un requisito de edad, y modificó la fórmula del cálculo de los beneficios previsionales, e incluyó un aumento de las contribuciones. La modificación parcial de 1998 no había podido reducir el impacto fiscal. Aunque la orientación del ministro Guedes era neoliberal, no se planteó una introducción de administradoras privadas. El autor advierte que la arquitectura previsional tiene como principal desafío una reforma paramétrica para unificar los miles de regímenes de pensiones existentes.

El capítulo VII realiza un balance de los regímenes privatizados a partir de las variables planteadas previamente, tomando los casos de Argentina, Bolivia, Chile y El Salvador. A grandes rasgos, Argentina (2008) y Bolivia (2010) cerraron el pilar privado, mientras que Chile y El Salvador los mantuvieron: "la chilena mejoró la cobertura, solidaridad social, equidad de género y sostenibilidad financiera, mientras que la salvadoreña se concentró en reducir el déficit fiscal (2020: 119). La conclusión de todo el proceso y de los proyectos reformistas en Colombia y Perú es que existe un alejamiento de las cuentas individuales y un fortalecimiento del rol de los gobiernos en materia de pensiones, con una mayor supervisión, inclusión de pilares solidarios y aumento del gasto en seguridad social.

El último capítulo se concentra en dieciocho recomendaciones para las futuras reformas de las pensiones. En primer lugar, se recupera la necesidad de tener mejores estadísticas en la materia, ya que organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) –los cuales tienen sus propios informes–, en-

tre otros, deberían cooperar para poder realizar estudios técnicos para poder comparar el estado de la seguridad social en la región. En segundo término, se afirma la necesidad de contar con diálogo social para poder avanzar sobre lineamientos fundamentales, dado que “este procedimiento no sólo enriquecería la reforma, sino también daría legitimidad a la misma” (2020: 129). El tercer punto es la ampliación de cobertura, considerando la afiliación obligatoria, homologar las contribuciones entre asalariados e independientes, subsidiar las contribuciones, fiscalizar el cumplimiento de los aportes, afiliara los trabajadores rurales, complementar con la cobertura de salud, regularizar trabajadores informales, y simplificar la gestión de las cotizaciones, como así también mejorar las pensiones no contributivas. Otros puntos que destaca este apartado es expandir la solidaridad social, integrar los regímenes especiales de privilegio, o trabajar en la equidad de género. Finalmente, se mencionan: mejorar las inversiones, rentabilidad, atractivo, y la administración de los fondos de retiro, mejorar la información, y reforzar el cumplimiento de las obligaciones previsionales. Uno de los temas que introduce este trabajo como opción de política es limitar los retiros de fondos (Chile ha tenido cuatro y Perú ha permitido seis) que tuvieron lugar a partir del 2020 como medida para mitigar los efectos de la pandemia. Además, discute el tipo de reforma que debe implementarse retomando el debate acerca del cierre del pilar de capitalización individual vivenciado en Bolivia y Argentina, pensado como una opción que debe incluir la viabilidad actuarial. La obra cierra con tres modelos que pueden ser guía para futuras mudanzas en la previsión social: las cuentas nocionales (que son sistemas de reparto pero combinan el cálculo de la jubilación ajustado al aporte que realiza el trabajador); la inclusión de un fondo de pensiones soberano que unifica en una sola entidad administradora –como ocurrió en California– y, finalmen-

te, un esquema mixto multipilar que combine pensión no contributiva, un pilar solidario de reparto vinculado a la sostenibilidad financiera y un tercer pilar privado contributivo.

Este libro es una panorámica de cuatro décadas de reformas y contrarreformas en la región. En un momento donde se asoma una nueva mudanza que busca eliminar las emblemáticas pensiones privadas de Chile, el comienzo de la única Gestora Pública a cargo del Estado boliviano, o las críticas internacionales sobre la fragilidad actuarial del sistema de reparto argentino de amplia cobertura, esta obra enciende nuevamente la llama del debate, la reflexión crítica, y la búsqueda de soluciones basadas en evidencia. La inteligencia de las decisiones gubernamentales en materia de protección social a los adultos mayores es una de las encrucijadas que atraviesan los Estados de Bienestar. Los cambios demográficos, las nuevas realidades de los mercados de empleo y las crisis financieras que atraviesan los gobiernos nos desafían a desplegar la imaginación, innovación, audacia, pero sobre todo la búsqueda de evidencia científica y consensos, para encarar reformas previsionales que sean acompañadas por la ciudadanía y sustentables en el largo plazo.

Referencias bibliográficas

- Mesa-Lago, C. (1999). Política y reforma de la Seguridad Social en América Latina. *Nueva Sociedad*. (160): 133-150. Disponible en: https://nuso.org/media/articles/downloads/2757_1.pdf
- Mesa-Lago, C. (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL*. (84): 59-82.
- Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Mesa-Lago, C. (2013). Comparaciones de los aspectos legales y evaluación de los efectos

socio-económicos de las cuatro re-reformas.

Revista Trabajo. 7 (10): 169-208.

Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Wodsak, V. & Yu, Z. (2018). *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.