

María Ascensión Morales Ramírez ↗

Los grandes debates en torno a los sistemas de pensiones

The leading discussions on pension systems

Os grandes debates em Torno de sistemas de pensões

↗ Profesora de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5786-4825>.

✉ mmoralesr@derecho.unam.mx

Resumen: Después de los resultados evidenciados en el primer lustro del siglo XXI, en torno a las reformas en materia de pensiones de la década de los noventa y la aproximación entre las visiones antagónicas de los organismos internacionales protagonistas, se vislumbraba que las tendencias a futuro, serían, por un lado, modelos multipilares con un componente contributivo mixto (reparto y capitalización individual) y, por otro lado, la revisión de los objetivos, principios, funciones y sostenibilidad del sistema de pensiones y la definición de los mecanismos para la protección de la vejez. No obstante, el nuevo debate en América Latina se centra en cuál debe ser el pilar hegemónico del sistema, así como en el conjunto de factores de diseño (cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera) y del mercado de trabajo (demografía, laboral, fiscal y economía política) que se concatenan en perjuicio de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones al estar vinculados al empleo formal.

La experiencia y las lecciones adquiridas en las últimas décadas en la región plantean estrategias integrales, debidamente planificadas y de largo plazo para superar la división entre los sistemas de pensiones y el mercado laboral, a fin de enfrentar en forma colectiva la inseguridad en la vejez.

Palabras clave: Pensiones, sistema de pensiones, capitalización individual, reparto.

Abstract: After the results seen in the first five years of the 21st century after the pension reforms of the 1990s and the convergence of the conflicting view of the international

organizations involved, it became clear that the future trends would be, on the one hand, multi-pillar systems with a mixed contributory approach (pay-and-you-go and individual capitalization) and, on the other hand, a rethinking of the objectives, principles, role and sustainability of the pension system and the definition of the mechanisms for old-age protection. The new discussion in Latin America revolves around which should be the hegemonic pillar of the system, as well as the set of design factors (coverage, benefit adequacy and financial sustainability) and labor market factors (demographics, and labor, tax, and economic policy) that work against the sustainability of pension systems as they are linked to formal employment. The experience and lessons learned in the region over the last decades call for comprehensive, well-planned and long-term strategies to bridge the gap between pension systems and the labor market in order to collectively address insecurity in old age.

Keywords: Pensions, pension system, individual capitalization, pay-as-you-go.

Resumo: Após dos resultados evidenciados no primeiro lustro do século XXI, em torno das reformas em matéria de pensões da década de noventa e a aproximação entre as visões antagônicas dos organismos protagonistas internacionais, vislumbrou-se que as tendências a futuro, seriam, por um lado, modelos multipilares com um componente contributivo misto (distribuição e capitalização individual) e, por outro lado, a revisão dos objetivos, princípios, funções e sustentabilidade do sistema de pensões e a definição dos mecanismos de proteção da velhice. No entanto, o novo debate na América Latina centra-se no que deve ser o pilar hegemônico do sistema, bem como no conjunto de fatores de desenho (cobertura, suficiência de benefícios e sustentabilidade financeira) e do mercado de trabalho (demografia, laboral, fiscal e economia política) que se concatenam em detrimento da sustentabilidade dos sistemas de pensões por estar vinculados ao emprego formal. A experiência e as lições adquiridas nas últimas décadas na região, propõem estratégias integrais, devidamente planejadas e de longo prazo para superar a divisão entre os sistemas de pensões e o mercado de trabalho, a fim de enfrentar de forma coletiva a insegurança na velhice.

Palavras-chave: Pensões, sistema de pensões, capitalização individual, distribuição.

Recibido:30/06/2021

Aceptado:2/09/2021

I. Introducción

Los sistemas públicos de pensiones contributivos, surgidos a partir del último tercio del siglo XIX y a lo largo del tiempo, han jugado un papel muy importante, al tener como objetivos centrales el asegurar la estabilidad de los ingresos de las personas al momento del retiro de la vida laboral y prevenir, con ello, la pobreza en la vejez.

Dichos sistemas se basaron en el modelo bismarckiano (seguro social contributivo) y, en su mayoría, adoptaron el método de financiamiento de reparto, donde la generación activa asegura que las siguientes financien sus pensiones en el futuro y asumieron como características: beneficios definidos, cotizaciones indefinidas y administración pública.

A partir de la década de los ochenta, se puso en entredicho la sostenibilidad financiera de estos sistemas, entre otras muchas causas, por no haber logrado acumular los fondos necesarios y no adaptar sus parámetros a las nuevas condiciones de la esperanza de vida. Así, se dio lugar a un nuevo paradigma pensional y al surgimiento de diversos enfoques opuestos.

Los protagonistas de las principales orientaciones en materia de reformas a los sistemas de pensiones han sido las instancias internacionales: el Banco Mundial (BM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Asimismo, la investigación y la academia se han unido a alguna de las corrientes en pugna. En una primera etapa, las visiones eran encontradas, después, se fueron matizando a partir de las experiencias prácticas.

En este marco, el presente trabajo tiene como objetivo el reseñar los enfoques adoptados en las reformas pensionarias en América Latina, principalmente, en la década de los noventa; dar cuenta de los resultados y las alternativas a los mismos, de tal modo, que permitan poner a la luz qué tanto las reformas abordaron las diversas

dimensiones (de diseño y el mercado laboral) para el sostenimiento de los sistemas de pensiones, a fin de destacar los temas que hoy constituyen el centro de los actuales debates y, bajo este contexto, constatar si la reforma más reciente en la región, la mexicana (2020), consideró las lecciones aprendidas y los factores que involucran la sostenibilidad de las pensiones.

II. La privatización de los sistemas de pensiones

El Banco Mundial se introdujo en los sistemas de pensiones, campo cuyo monopolio le pertenecía a la OIT. Dicho organismo consideró a los sistemas públicos de pensiones como causantes del déficit; pero a la vez, como una fuente potencial de financiamiento y desarrollo del mercado de capitales (Banco Mundial, 1994).

Para lo anterior, recomendó un modelo de ahorro obligatorio, a través de cuentas individuales, contribuciones definidas y administración privada al estilo chileno iniciado en 1981: capitalización individual (Decreto Ley 3.500), en el cual la función del Estado se limitaría a fijar reglas que aseguraran las condiciones apropiadas para la libre elección de las instancias privadas, despojándose de su condición exclusiva de proveedor de las pensiones. Así, el monto de la pensión estaría determinado por los esfuerzos individuales y, en su caso, por los rendimientos que obtuvieran las entidades privadas por las inversiones de todos los ahorros, menos las comisiones. La pensión adoptaría la forma de rentas vitalicias adquiridas a compañías aseguradoras con el saldo de los recursos acumulados o retiros programados u otras combinaciones.

La OIT, impulsó reformas intermedias (Gillión, 1992) el perfeccionamiento de los sistemas de pensiones para corregir los defectos de concepción y las ineficiencias e injusticias, o bien, la complementariedad a través de la creación de pilares como alternativas de fuentes de financiamiento y distribución de riesgos, al combinar un componente público con una prestación “definida”: pensión regulada por ley y otra u otras complementarias “no definidas”, sometidas a los vaivenes del mercado.

A pesar de las recomendaciones de la OIT, en la década de los noventa, varios países de América Latina adaptaron sus marcos legales para introducir el sistema de capitalización individual, aunque, con diferentes modalidades (Mesa-Lago, 2001); sustitutivos: Bolivia y México (1997); El Salvador (1998); paralelos: Perú, (1993) y Colombia, (1994); y mixtos: Argentina, (1994) y Uruguay (1996). A principios del siglo XXI, se incorporaron otros países, a los que se denominó la tercera generación: Costa Rica (2001) y República Dominicana (2003-2005).

El nuevo paradigma privatizador propició un gran debate entre diversos organismos internacionales,¹ así como en el ámbito de la investigación y la academia en torno a la defensa de los sistemas tradicionales de reparto² y aquellos que destacaban las bondades de los sistemas de capitalización individual.³

III. Aproximación de los enfoques internacionales

En el primer lustro del siglo XXI, las evaluaciones de las reformas a los sistemas de pensiones de capitalización individual de América Latina (Gill y Packard, 2004; Holzmann, 2005; Consejo Asesor Presidencial, 2006), evidenciaron que no proporcionaron una adecuada protección a importantes sectores de la población y dejaron al descubierto grandes problemas, a saber: a) deficiente cobertura, b) baja cuantía de las pensiones, c) reducida densidad de cotizaciones, d) altos costos administrativos, e) nula competencia entre las administradoras privadas, y d) a futuro, una elevada proporción de personas mayores desprotegidas. Lo anterior, mostró que las reformas emprendidas, no consideraron las dimensiones que comprende la sostenibilidad de los sistemas contributivos de pensiones y su vinculación con el empleo formal.

Ante este panorama y en la búsqueda de alternativas, se dio un acercamiento entre las posiciones de los organismos internacionales, máxime por el rápido envejecimiento que está sufriendo la región.

1. Banco Mundial

El Banco Mundial en 2005 (Holzmann, 2005), sugirió un modelo multipilar, en el cual se diera “prioridad a un pilar de protección a la pobreza”; a fin de respaldar a los pobres permanentes. Los demás pilares ampararían a los trabajadores del sector informal, así como a los formales que al llegar a la vejez no contaran con recursos suficientes o no fueran elegibles para una pensión contributiva.

a) Pilar cero o no contributivo. Beneficio universal fijo, pensión social o programa de asistencia social, que proporcione un nivel mínimo de protección, con responsabilidad y gestión pública.

b) Primer pilar contributivo. Vinculado a diversos niveles de ingresos y que sirva para reemplazar parte de éstos (reparto o cuentas nocionales).

c) Segundo pilar obligatorio. Ahorro individual y administración privada, con el objeto de complementar las prestaciones básicas, proveer tasas de reemplazo razonables para grupos de altos ingresos y, a la vez, restringir los costos fiscales del componente básico.

d) Tercer pilar voluntario. A través de diversos acuerdos (patrocinados por el empleador, prestación concreta, cotización definida); pero básicamente flexibles y de carácter discrecional.

e) Fuentes de apoyo informal intra-familiar o intergeneracional. Ayuda financiera y no incluido el acceso a la asistencia de salud y a la vivienda, para las personas de edad.

El organismo consideró que la elección de cada uno de los pilares dependería de las consideraciones específicas de cada país, necesidades especiales de los esquemas, entornos, capacidad administrativa y desarrollo de los mercados financieros.

2. Organización Internacional del Trabajo

La OIT, además de su propuesta de perfeccionamiento o complementariedad de los sistemas de pensiones, en 2004 impulsó la iniciativa del Piso de Protección Social⁴ y el 14 de junio de 2012 adoptó la Recomendación Número 202 sobre los Pisos Nacionales de Protección Social con la finalidad de promover la combinación de instrumentos para desarrollar un modelo más amplio de cobertura previsional.

El “Piso de Protección Social” se conceptualizó como un nivel básico de protección implementado a través de transferencias sociales monetarias que comprenderían al menos cuatro garantías básicas (OIT, 2008):

a) Acceso a la atención de salud esencial.

b) Seguridad básica del ingreso para los niños, al menos en el nivel de pobreza, a través de diversas prestaciones familiares destinadas a facilitar el acceso a la nutrición, la educación, a los cuidados y otros bienes y servicios necesarios.

c) Seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa, mediante el otorgamiento de apoyos económicos y el seguro de desempleo.

d) Seguridad básica del ingreso para las personas de edad, al menos, en el nivel de pobreza a través de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.

En forma adicional, la OIT estableció una “estrategia bidimensional” de cobertura (Cichon, 2011), donde los pisos de protección constituyeran un instrumento para lograrla lo más rápido posible: a) horizontal, para extender el acceso a servicios de salud esenciales y seguridad de ingresos mínimos a toda la sociedad y b) vertical, para garantizar gradualmente niveles más altos de protección (por lo menos en línea con los requisitos de cobertura y los beneficios establecidos en el Convenio 102 “Norma mínima de seguridad social” y normas superiores).

3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Este organismo se sumó al debate de la falta de cobertura en el sistema de pensiones y propuso abandonar la ilusión de la capitalización individual (en su forma pura), para basarse en un enfoque de derechos, donde el acceso a los beneficios se desvinculara de la existencia de contribuciones previas y, en su lugar, se guiara por la condición de ciudadanía (CEPAL, 2006).

La CEPAL consideró que, en América Latina, dada la limitada capacidad de ahorro de segmentos importantes de la población, la cobertura del sistema de pensiones debía dirigirse al desarrollo de componentes “no contributivos”, pero dentro del marco de una solidaridad integral en el que se combinaran mecanismos contributivos mixtos y no contributivos, debidamente integrados, desligados del empleo a fin de lograr una cobertura efectiva generalizada, a través de un modelo multipilar:

a) Pilar cero. Acceso generalizado a pensiones dignas para los adultos mayores en situación de pobreza; parte del sistema y no de corte asistencial

b) Pilar contributivo mixto. Conformado por un componente de reparto, complementado con uno de capitalización mínimo, como columna hegemónica del sistema.

c) Pilar voluntario. Dirigido a los que tuvieran capacidad de ahorro.

La Comisión consideró que, con esta propuesta sería viable la incorporación de la totalidad de la población activa, se acotarían los efectos de los costos de transición y se facilitaría la diversificación de los riesgos económicos, financieros y demográficos.

Como puede apreciarse, la existencia de un pilar solidario contra la pobreza en la vejez está presente en las diversas posiciones internacionales, a causa de la poca atención brindada a los problemas de las personas mayores en las reformas de los noventa. Asimismo, hay coincidencia en un modelo multipilar armónico e integrado en el que se combinen de manera efectiva y adecuada, mecanismos no contributivos y contributivos, desligados del empleo a fin de lograr una cobertura efectiva generalizada.

IV. Las reformas inclusivas

Los resultados exhibidos en las evaluaciones internacionales, obligó también a los países de América Latina a un cambio en la protección de los ingresos en la vejez. Las organizaciones internacionales y el ámbito académico coincidían en que las pensiones serían uno de los ejes de la política económica y social para considerar la protección desvinculada del trabajo a causa de las dificultades que una parte importante de la población tiene para insertarse en el empleo formal.

Bajo este enfoque, (BID, 2013; Banco Mundial, 2013; Marco, 2016), los países de la región promovieron “reformas inclusivas”. Sin embargo, las soluciones en atención al objetivo propuesto fueron diferentes, a saber:

a) Reformando las reformas (re-reformas y contra-reformas). Con ese tipo de reformas se extendió, en favor de la protección a la vejez, la cobertura a personas mayores tradicionalmente excluidas, aunque con reglas diferentes a las de los beneficiarios originales. (Mesa-Lago, 2014). Así, la re-reforma chilena de 2008, complementó el sistema contributivo con un pilar solidario que otorga una “pensión básica” al 60% más pobre de la población. La contra-reforma boliviana de 2010, unificó la pensión solidaria a los componentes contributivo y semicontributivo. Ambas reformas, constituyen claros ejemplos de la incorporación de un pilar “no contributivo”, aunque el primero con un carácter focalizado y el segundo universal.

b) Iniciativas de inclusión de excluidos. Se crearon programas o medidas para cerrar la brecha en la cobertura a través de otorgar una pensión a aquellos que carecían de una en el pasado o se flexibilizaron las condiciones de acceso al sistema contributivo. Por ejemplo, Uruguay afrontó la exclusión desde diversos frentes: formalización de colectivos de personas trabajadoras informales, captación del empleo doméstico, igualación de derechos de uniones conyugales, concubinarias heterosexuales y homosexuales, así como medidas de ablandamiento de las condiciones de acceso a las prestaciones (Marco, 2016).

c) Programas no contributivos. Vinculados con los sistemas de asistencia y políticas sociales cuya finalidad es la reducción de pobreza en la vejez. Si bien, de alguna forma, siempre habían existido programas de esta naturaleza, en el presente siglo, la creación de las “pensiones no contributivas” se expandió con una intensidad y velocidad considerable. Entre 2000 y 2018 quince países de la región introdujeron este tipo de programas, aunque predominan los de carácter focalizado a la población vulnerable (Banco Mundial, 2013, Arenas, 2019).⁵

El paradigma de las reformas inclusivas ha tenido como denominador común: a) desarrollo de mecanismos de solidaridad (contributivos y no contributivos); b) mayor participación estatal en la gestión y financiamiento público y c) incremento de la protección de las personas mayores con recursos públicos.

V. Nuevas posiciones internacionales

Las experiencias privatizadoras de América Latina mostraron que no hay razón para que los sistemas de pensiones sean completamente públicos; pero tampoco exclusivamente privados. La preocupación respecto a la reducción de la pobreza en la vejez, la protección de los trabajadores y de los no comprendidos en estas categorías; pero que requieren también ser protegidos reforzó la idea de un enfoque fundado en los derechos. En este nuevo enfoque, el protagonismo ha sido asumido, principalmente, por tres organismos internacionales: OIT, OCDE y BID.

1. OIT

A partir de 2018, este organismo se ha pronunciado con más fuerza por revertir la privatización de los sistemas de pensiones (OIT, 2018a) al considerarla una estrategia fallida, ya que en el entorno económico no ha demostrado una capacidad incluyente en términos de generación de empleo, de trabajo decente ni de niveles contributivos, de igualdad de género e ingresos. Además de crear enormes presiones fiscales, el sector financiero se benefició de los ahorros de los trabajadores y éstos enfrentaron los riesgos demográficos y del mercado financiero, aunado al deterioro del diálogo social.

Ante ello, dicho organismo sugiere desmercantilizar los sistemas de pensiones, que el Estado recupere la rectoría en materia y se regrese al sistema público de beneficios definidos (reparto debidamente perfeccionado) como la columna hegemónica del sistema. Asimismo, se pronuncia por un modelo equitativo y solidario, en

atención a los principios de la seguridad social⁶ y, en forma especial, al Convenio 102 “Norma mínima de seguridad social”, así como a la Recomendación 202 “Piso de Protección. Así, su actual modelo multipilar comprende: (OIT, 2018b)

a) Pilar no contributivo. Protección de las personas mayores a través de proporcionar pensiones financiadas con impuestos, que les permitan un nivel mínimo de ingresos para lograr una vida digna y decente.

b) Pilar contributivo. Con base en el seguro social obligatorio y de beneficios definidos, financiados mediante las cotizaciones de los empleadores, los trabajadores y el Estado, cuyo objetivo es proporcionar pensiones para mantener el nivel de vida después del retiro de la vida laboral, que permita garantizar al menos una pensión mínima del 40% de los ingresos asegurados previos al retiro del trabajo después de haber cotizado 30 años. Para ello, sugiere perfeccionar el pilar en aspectos tales como: la definición de los derechos, los niveles de beneficios, los elementos solidarios y redistributivos, así como otros parámetros, como la edad para pensarse, los techos y pisos de cotización, los criterios de elegibilidad relacionados con el período mínimo de cotización, la fórmula del cálculo de las pensiones y comprender una pensión reducida para quienes hayan cotizado al menos 15 años.

c) Pilar complementario. Voluntario u obligatorio, con carácter ocupacional o no ocupacional, de beneficios definidos o de contribución definida, cuyo financiamiento puede ser con las cotizaciones de los empleadores y administrado de forma privada, con el fin de complementar las prestaciones de los dos pilares anteriores, empero dicho pilar requiere la regulación y supervisión estatal.

d) Pilar complementario de ahorro personal voluntario. Compuesto por un conjunto de planes privados de pensiones voluntarios, dirigido a los trabajadores con capacidad económica para realizar ahorros personales adicionales. Pueden ser gestionados por administradoras privadas de pensiones bajo la regulación gubernamental y el principio de competencia del mercado.

2. OCDE y BID

Estas organizaciones (Bosch, 2015; OCDE, 2016; Azuara, 2019 y Altamirano, 2019), coinciden en un modelo multipilar, pero insisten en la permanencia del sistema de capitalización individual como pilar hegemónico del sistema de pensiones, a pesar de los resultados de las últimas décadas donde se ha observado que el avance de dicho sis-

tema, no sólo ha cesado, sino que 18 países (de 30 a nivel mundial) han re-reformado, revirtiendo total o parcialmente la privatización de las pensiones (OIT, 2018a).

Dichas organizaciones señalan la necesidad de realizar algunas modificaciones al diseño y funcionamiento del sistema de capitalización individual para abordar los costos administrativos altos, la no competencia, la desigualdad de género, entre otros. Asimismo, refieren que el sistema se topó con la existencia de barreras estructurales: bajos niveles de ingreso promedio de los trabajadores, el tipo de empleo que dificulta la capacidad de ahorro y financiamiento adecuado, altas tasas de informalidad, la rotación entre tipos de ocupación, el desempleo, la inactividad y la regulación de los trabajadores independientes (olvidan que los países de la región venían de una “década perdida” y un crecimiento económico débil en la década de los ochenta y años posteriores).

Sin embargo, estos organismos argumentan que el sistema ha estabilizado la deuda gubernamental insostenible y el gasto público en pensiones y, además, ha contribuido con una mayor estabilidad macroeconómica, la profundización del mercado de capitales y a financiar inversiones productivas de largo plazo. Su actual propuesta de modelo multipilar comprende:

a) Pilar no contributivo. Protección para la vejez de las personas que, por distintos motivos, no pueden acumular recursos o no los suficientes para obtener una pensión con financiamiento a cargo de impuestos.

b) Pilar contributivo. Con base en el sistema de capitalización individual, aunque perfeccionado, con lo que se pretende mejorar la sostenibilidad financiera y ofrecer mejores tasas de reemplazo a los trabajadores.

c) Pilar de ahorro voluntario. Con opciones automáticas de ahorro u opciones por defecto, así como salida (en periodos específicos), para promover el ahorro voluntario de los trabajadores, especialmente, de los que no aportan regularmente a su cuenta individual, así como planes de pensiones ocupacionales e individuales y mejora en los incentivos fiscales para este tipo de ahorro.

De lo expuesto en este apartado, pareciera que las nuevas visiones internacionales representan un regreso al debate de los 90. Sin embargo, no es así, dada la experiencia, resultados y lecciones adquiridas en los últimos años, en donde se ha observado: a) la búsqueda de mecanismos que permitan la extensión de la cobertura

y protección de los ingresos en la vejez, más allá de la población tradicionalmente cubierta bajo un enfoque de derechos; b) el alejamiento de un único componente, por ello, la promoción de los modelos multipilares, y c) el reconocimiento de la participación del sector privado al financiamiento del sistema como una fuente más para aprovechar las ventajas y minimizar los riesgos.

No obstante, las nuevas posiciones difieren en el pilar hegemónico del sistema (reparto o capitalización). Para la OIT, el componente privado debe constituir una respuesta adecuada para complementar los sistemas públicos, compaginar la responsabilidad pública y la individual y ofrecer beneficios adicionales. Para la OCDE y BID, dicho componente debe complementar el pilar no contributivo.

VI. Temas centrales de los actuales debates

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones continúa preocupando, aunque a diferencia de las reformas de los noventa, ahora desde el punto de vista social y financiero. Las enseñanzas de las reformas privatizadoras han demostrado que dicha sostenibilidad no sólo representa el problema de encontrar recursos, sino también una cuestión para alcanzar muchos objetivos, particularmente los que se refieren al nivel de protección (cobertura, suficiencia de las prestaciones y financiamiento), así como la atención de los temas que constituyen el centro de las preocupaciones actuales, porque dichos sistemas son un espejo de lo que ocurre en el mercado laboral.

1. Fragmentación

En los países de América Latina (Arenas, 2020; Centrángulo, 2020), existen numerosos sistemas pensionarios que responden a grupos de trabajadores (profesores, poder judicial, trabajadores bancarios, del sector público, militares, entre otros). Incluso en algunos de ellos, se desconoce la totalidad de sistemas. Los diversos esquemas de pensiones se crearon en forma independiente, con bases diferentes para el pago de las contribuciones, otorgamiento de las prestaciones y el cálculo en el monto de las pensiones y sin portabilidad entre ellos, provocando un gran costo fiscal.

Igualmente, la institucionalidad se encuentra dispersa en diferentes instancias (Ministerios del Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Social, Hacienda o Finanzas) cuyo resultado es la carencia de una entidad rectora en la materia que permita el diseño de la política pública pensionaria. Asimismo, la administración de los sistemas está a cargo de diferentes institutos o instancias.

Las recomendaciones señalan que, para evitar la fragmentación, se debería empezar por conocer el inventario pensionario en cada país, el pasivo fiscal que representa, crear una instancia rectora, un sistema nacional de pensiones, una ley marco que regule los criterios para todos los sistemas de pensiones del país, a fin de facilitar la integración o coordinación de los distintos pilares y subsistemas y la institucionalidad para diseño de una política pública, que permita realizar reformas y corregir o enderezar, en su caso, esfuerzos contributivos para apoyar la sostenibilidad fiscal de los sistemas.

2. Informalidad, trabajadores independientes o atípicos

En la región, los problemas de sostenibilidad de las pensiones (cobertura, prestaciones y financiamiento), se deben en gran parte a que la protección ha descansado exclusivamente en las contribuciones derivadas del empleo formal.

Muchos de los países (Salazar, 2018; OCDE, 2019), tienen un alto grado de informalidad y, además, carecen de los mecanismos para incorporar a los trabajadores independientes, así como a los atípicos o los derivados de la economía colaborativa o economía del trabajo esporádico, donde el empleador se vuelve indirecto, invisible o desaparece (UBER, colaborativos, empleo masivo o a demanda, entre otros).

Así, la protección de los trabajadores en la realidad cambiante del empleo demanda avanzar hacia legislaciones laborales y de seguridad social de vanguardia que protejan a todo tipo de trabajador, además de lo que se vislumbra con la industria 4.0 (digitalización y robotización), a efecto de evitar las zonas grises o lagunas en perjuicio de éstos.

Es cierto, que en algunos países existen avances, pues han puesto en práctica mecanismos para la incorporación de los trabajadores independientes (con afiliación voluntaria u obligatoria),⁷ la formalización de los informales a través de mecanismos simplificados para la incorporación, entre otras medidas.

3. Dimensión de género

La realidad ha evidenciado que los sistemas de pensiones no son neutros respecto a las desigualdades y discriminaciones que enfrentan hombres y mujeres en la sociedad (Jiménez, 2013, CIEDESS, Marco, 2016, Amarante, 2016), ellas participan menos en el empleo formal, reciben salarios bajos, enfrentan más el desempleo y/o

se incorporan al trabajo informal por la flexibilidad, lo que les permite dedicarse a sus actividades no remuneradas (hogar, hijos y/o dependientes). Estas circunstancias, aunadas a las nuevas estructuras familiares, reproducen y agravan las desigualdades en el acceso a las pensiones o en el monto de éstas.

Así, las diferencias entre mujeres y hombres en el empleo son el origen de las desigualdades observadas en las prestaciones pensionarias, las cuales pueden ser potenciadas o mitigadas por el diseño de los sistemas de pensiones (al considerar la participación laboral, salarios y cotizaciones, entre otros elementos).

Los diferentes organismos internacionales y la doctrina han dado cuenta que, las reformas pensionales de los años noventa hacia la privatización tuvieron resultados más negativos hacia este sector de la población, porque en el diseño no se consideró la perspectiva de género.⁸

Este tema, es fundamental para erradicar los factores diferenciadores directos e indirectos que impiden a la mujer obtener una pensión por derecho propio, un retiro digno y una autonomía económica en la vejez, máxime porque los últimos datos revelan una feminización del proceso de envejecimiento poblacional en la región.

En los últimos años, en algunos países la tendencia en las normativas nacionales ha sido el reconocimiento del cuidado de los hijos mediante bonos o créditos de maternidad, la regulación del trabajo doméstico y su incorporación a la seguridad social,⁹ la reglamentación del trabajo no remunerado, la erradicación de las tablas de mortalidad diferenciadas, a fin de fomentar un trato igualitario entre hombres y mujeres por género, los cambios en los cálculos del monto y los requisitos de las pensiones (con una orientación hacia las mujeres)¹⁰ y la compensación por ruptura matrimonial.¹¹

4. Gasto público

La literatura en la materia (Arenas, 2020; Centrángulo, 2020, Mesa-Lago, 2020; Bernal, 2020, Lorenzo, 2020), señala que los países de la región no tienen estadísticas del gasto público total de los diferentes sistemas pensionarios, sino sólo de los principales. Se insta a la creación de bases de datos con el objeto de apoyar el diseño de políticas públicas, futuras reformas previsionales y fiscales que permitan consolidar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones (contributivos y no contributivos) en América Latina. Se estima que en América Latina el gasto público en

pensiones fue del 3,7% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2015, lo que representó un 17,5% del gasto público (CEPAL, 2018) y el de las pensiones no contributivas que cubre a 11 millones de personas mayores representó el 0.4%. De acuerdo con Arenas de Meza, Argentina y Costa Rica tienen un alto grado de compromiso de sostenibilidad financiera; Uruguay, Colombia, El Salvador y México moderado Chile y Perú bajo.

5. Fondos

En su gran mayoría, los sistemas pensionarios de la región han carecido de reservas actuariales y de poca relación actuarial entre contribuciones y beneficios lo que les ha provocado desequilibrios e inviabilidad financiera. Por ello, se propone la creación de fondos públicos o solidarios a efecto de atender las fluctuaciones en el financiamiento del sistema y evitar que el déficit pensionario sea cubierto mediante el aumento de impuestos o la reducción del gasto en otros sectores (Arenas, 2020).¹²

Los anteriores temas, entre otros, evidencian que los sistemas de pensiones se relacionan con distintas dimensiones, por tanto, se requiere de una estrategia integral dentro de un nuevo pacto fiscal-social, en el que se acuerde el tipo de protección para las personas mayores (y otros grupos), los requisitos y aportaciones de la población activa, pero en donde el estado deberá ser el garante (explícito o implícito) tanto de las promesas previsionales como de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, a fin de asegurar que este ejercicio pueda repetirse para las próximas generaciones, bajo sistemas de pensiones más inclusivos y armonizados para todos (cobertura, cotizaciones y derechos), con esfuerzos políticos e institucionales para cristalizar las reformas fiscales y previsionales.

VII. Re-reforma mexicana

Antes de la pandemia, varios países de la región habían iniciado discusiones sobre la reforma a los sistemas de pensiones vigentes (Brasil, Chile, México, El Salvador). La CEPAL señaló que tras la crisis por COVID-19 se abriría un espacio para profundizar esa discusión, considerando que los esfuerzos centrados sólo en la capacidad de ahorro individual no responden a las demandas del ámbito de la protección social y la importancia de avanzar en mecanismos solidarios.

En el contexto mexicano, desde diversos enfoques y tiempo atrás se habían realizado planteamientos sobre la necesidad de reformar el sistema de pensiones que

ha operado desde el 1 de julio de 1997 en la Ley del Seguro Social, ya que los diagnósticos no resultaban positivos para la primera generación del sistema de capitalización individual: sólo el 1% (750) lograrían una pensión y el 99% (74,250) no (CONSAR, 2020).

Es el caso, que el 16 de diciembre de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a las pensiones de retiro reguladas en la Ley del Seguro Social (LSS) (cesantía en edad avanzada y vejez), tras una aprobación fast track del Congreso de la Unión.¹³ Dicha reforma es contraria a la tendencia internacional de la reversión de la privatización de los sistemas de pensiones y tampoco se ocupa de los temas del centro de preocupaciones actuales.

Grosso modo, (Morales, 2021), la reforma tuvo como objetivos fundamentales: a) la conservación del sistema de capitalización individual en la LSS y b) la legalización de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) en las pensiones (elemento ajeno a la seguridad social).¹⁴ Asimismo, comprendió cuatro cambios principales:

1. Reducción de las cotizaciones de 1,250 a 1000, aunque con un periodo de gracia para los afiliados próximos a pensionarse: 750 semanas (más de 14 años), en 2021 y posteriormente con aumento de 25 semanas anuales hasta llegar a las 1000 en 2030.

2. Incremento de la cuota del empleador, en forma gradual y diferenciada, en un periodo de 8 años, siendo del 1% en 2023 y 8% en 2030.

3. Recomposición de la cuota social (aportación estatal), a partir de 2023 estableciendo un monto específico en pesos, además de reducir el número de beneficiarios.

4. Reducción de las semanas de cotización y reconfiguración de pensión garantizada. Igualmente, en este tipo de pensión las cotizaciones se redujeron de 1,250 a 1000 semanas, aunque también gozarán del periodo de gracia los próximos a pensionarse a razón de 750 cotizaciones en 2021 hasta llegar a 1000 en 2030. En la determinación del monto de esta pensión se tomará en cuenta: la edad, el salario y las semanas de cotización.

Así, la reforma se trató de una solución de emergencia, por ello, continuará pendiente el cambio de ruta en el sistema y los temas que impactan la sostenibilidad de éste (fragmentación, informalidad, dimensión de género, fondos de reserva y gasto público).

VIII. Conclusiones

Hay un reconocimiento de la imposibilidad de lograr la cobertura adecuada, a través de los sistemas de pensiones contributivos y peor aún, con los esquemas de capitalización individual. Por ello, los resultados de las reformas de los noventa en la región propiciaron reformas inclusivas que privilegiaron los programas de reducción de la pobreza y mayor participación estatal. Sin embargo, ha quedado de manifiesto que la sostenibilidad de los sistemas de pensiones implica vincular sus diseños con el mercado de trabajo para atender las dos grandes dimensiones

a) Endógena: cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad fiscal, desarrollo institucional previsional y la inclusión de género.

b) Exógena: demográfico, mercado laboral (creación de empleo, atención a la informalidad e incorporación de todo tipo de trabajadores) y el entorno macroeconómico (crecimiento, carga tributaria y otros).

Asimismo, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones requiere acuerdos políticos y sociales para resolver sus complejas interacciones, para conciliar la esfera de los derechos sociales y las dimensiones antes referidas.

Referencias

- Altamirano, Álvaro, et. Al., (2019), Diagnóstico del sistema de pensiones peruano y avenidas de reforma, Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica, (IDB.TN-1776), 2019.
- Amarante, V., et al., (2016), La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, CEPAL, Serie Asuntos de Género, No. 138.
- Arenas de Mesa, A., Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina, Santiago, CEPAL, No. 159, 2019.
- _____, (2020), Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 212 (LC/TS.2020/99), CEPAL.
- Azuara, O., et. Al., (2019), Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial, (1994), “Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento”, Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Washington.
- Bernal, N., (2020), El sistema de pensiones en el Perú, Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, CEPAL, Santiago, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 207.
- BID, (2013), Mejores pensiones, mejores Trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bosch, M. et. al., (2015), Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de Reforma, Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica 825.
- CEPAL, (2006), La protección social de cara al futuro, Montevideo.
- Cichon, M, et al., (2011), La iniciativa del piso de protección social de las Naciones Unidas, Cambiando la tendencia en la Conferencia de la OIT de 2011, Berlín, Friedrich-Ebert-Stiftung.

- CIEDESS, (2014), Cerrando las brechas de género: Es hora de Actuar, Santiago, CISS, OCDE.
- Centrángulo, Ó., Grushka, C. (2020), El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, CEPAL, Santiago, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 208.
- _____, (2011), Panorama de las Pensiones 2011, Santiago, CISS, OCDE.
- CONSAR, (2020), Informe al Congreso 1er. Trimestre 2020, México.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, (2006), Reforma al sistema de pensiones en Chile, Santiago, Gobierno de Chile, vol. 1.
- Gill, I, Packard, T., (2004), Cumpliendo la promesa de seguridad social de los ingresos en la vejez en América Latina, Washington, D.C., Banco Mundial, Stanford University Press, 2004.
- Gillion, C. y Bonilla, A., (1992), “La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno”, Revista Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, núm. 2, vol. 11.
- Holzmann, R. y Hintz, R., (2005), Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y sus reformas, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Jiménez, A. et al., (2013), Estudio sobre la perspectiva de género en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica, Madrid, OISS.
- Lorenzo, F., (2020), El sistema de pensiones en el Uruguay. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, CEPAL, Santiago, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 204
- Marco, F., (2016), Flavia, La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina, CEPAL, Santiago, Serie Asuntos de Género.
- Mesa-Lago, C., (2001) “La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas”, Pensiones en América

Latina. Dos décadas de reforma, 3a. ed., Lima, OIT, pp-77-164.

_____, (2013), et al., “Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadoras en el mundo: Estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría”, Revista de Trabajo, No. 10, México, Centro de Análisis del Trabajo, A.C., Plaza y Valdez, S.A. de C.V, pp. 43-209.

_____, (2020), El sistema de pensiones en El Salvador, Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, CEPAL, Santiago, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No. 209.

Morales, M., (2021), Reforma en materia de pensiones y la necesidad de crear el sistema nacional de pensiones, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Opiniones Técnicas sobre temas de relevancia nacional, No. 40.

OCDE, (2016), Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México. México.

_____, (2019), Pensions at a Glance 2019, OECD and G20 indicators, 2019, (Resumen en español), OECD, París, <https://doi.org/10.1787/0bbfea22-es> .

OIT, (2008), Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, Ginebra, 2008.

_____, (2011) Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva, Ginebra.

_____, (2018a), Reversión de la Privatización de las Pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de Pensiones, Ginebra.

_____, (2018b), El modelo multipilar de pensiones de la OIT: Construyendo sistema de pensiones equitativas y sostenibles.

Rofman, R., et., (2013), Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina, Buenos Aires, Banco Mundial.

Salazar, J, (2018), Políticas de formalización en América Latina. Avances y desafíos, OIT, Ginebra.

Notas

¹ La Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) también subrayó la conveniencia de perfeccionar los sistemas de reparto y señaló las principales insuficiencias del modelo de capitalización individual prescrito por el Banco Mundial. Cfr. *Protecting retirement incomes: Options for reform*, 1996.

² Roger Beattie y Warren McGillivray, “Reforma de las pensiones. Una estrategia riesgosa. Reflexiones acerca del Informe del Banco Mundial titulado “Envejecimiento sin crisis”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 48, núms. 3-4, 1995; Joshep Stiglitz, *Rethinking pensions reform: ten myths about social security systems, New ideas about old age security: Towards sustainable pensions systems in the 21st century*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2001; Nicolas Barr, *Reforming pensiones: myts, truths, and policy choices*, *Internacional Social Secutity*, vol. 55, No. 2, Oxford, Blackwell publishing, 2002;

³ Milton Feldstein, Would privatizing social security raise economic welfare?, NBER Working, Paper, núm. 5281; “The missing Piece in policy analysis: social security reform”, *American Economic Review Papers and proceedings*, 1996 y *Americas golden opportunity*, *The Economist*, 1999; Privatizing

⁴ Tuvo como antecedente el concepto de piso socioeconómico, en la Comisión Mundial sobre la *Dimensión Social de la Globalización* en 2004.

⁵ Costa Rica, México, Argentina, Colombia, Guatemala, Uruguay, Venezuela, Brasil, Bolivia, Perú, Panamá, República Dominicana, Chile, El Salvador y Ecuador.

⁶ Universalidad, solidaridad social y financiamiento, suficiencia y previsibilidad de las prestaciones, responsabilidad general y primordial del Estado, no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales, sostenibilidad financiera, fiscal y económica, gestión y administración transparentes y sólidas.

⁷ Argentina ha incorporado a los trabajadores independientes mediante la figura del “monotributo”, a razón del 25% de sus ingresos, 5% destinado al Instituto Nacional de Seguridad Social para jubilados y pensionados y 3% riesgos de trabajo. Bolivia estableció la incorporación obligatoria para los consultores en línea o por producto. Colombia puso en marcha el programa de ahorro voluntario para la vejez, denominado Beneficios Económicos Periódicos (BEP), en el cual el Estado aporta un porcentaje.

En Costa Rica es obligatoria la incorporación y cotizan el 7.59%. Ecuador, hizo obligatoria la afiliación en la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. En Brasil, los independientes pagan el 5% del salario mínimo.

⁸ Los sistemas de capitalización individual demandan más años de contribuciones y suelen aplicar tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, con lo cual generan pensiones más bajas para las mujeres e impiden el acceso a ellas.

⁹ Varios países, han regulado ya la incorporación de las personas trabajadoras del hogar.

¹⁰ Ecuador introdujo el reconocimiento del trabajo no remunerado.

¹¹ En Chile, en 2008 se incorporó al sistema de pensiones un “subsidio a la maternidad”, mediante el cual la mujer tiene derecho a recibir una bonificación monetaria por cada hijo nacido vivo. Dicha prestación equivalente al 10% de los 18 salarios mínimos vigentes en el mes de nacimiento del hijo y se deposita en su cuenta individual. La bonificación tendrá una rentabilidad de un 4% real anual. Bolivia, en 2010 estableció en el caso de la pensión de vejez que las madres con 10 años de cotización pueden reducir la edad de retiro por hijo nacido, limitado a tres. Uruguay, otorga un año de trabajo dentro de los 30 años requeridos para obtener la pensión mínima a las mujeres por cada hijo hasta un máximo de 5 años.

¹² Colombia creó un Fondo de Solidaridad Pensional para completar la pensión de quienes no alcancen una mínima.

¹³ La iniciativa presidencial se presentó el 25 de septiembre de 2019 y fue aprobada el 8 y 9 diciembre sin modificación alguna, por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

¹⁴ La UMA se creó para desvincular el salario mínimo de muchos aspectos ajenos al mismo (multas, recargos, créditos, sanciones, entre otros), pues por casi 40 años había sufrido un gran deterioro, siendo el más bajo de América Latina. Al crearse la UMA, el salario mínimo pudo incrementarse, sin embargo, dicha unidad en la práctica fue aplicada al cálculo e incremento de las pensiones.