
SISTEMA DE PENSIONES EN CONDICIONES DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

EL FUTURO DE LAS PENSIONES: UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA

Nelson Dionel Cardozo

*Aspirante a Ph.D. (Ciencias Sociales), profesor adjunto
(ncardozo@uade.edu.ar)*

Universidad Argentina de la Empresa
Lima 717, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1073, Argentina

Recibido el 7 de enero de 2020

Resumen. *Este ensayo busca poner en discusión los diagnósticos sobre la llamada “crisis de las pensiones”. En la literatura encontramos una hipótesis que plantea que el envejecimiento poblacional y los cambios en los mercados de empleo harán insostenible el pago de las pensiones públicas en un futuro. Esto se explica por la disminución del número de trabajadores y el aumento de los adultos mayores en la pirámide poblacional. Así, se contrastan los argumentos críticos a esta visión que se ha convertido en hegemónica en el debate sobre la reforma previsional, presentando las proposiciones que rebaten la idea de la “crisis de las pensiones”. Finalmente se revista brevemente como el consenso ortodoxo se tradujo en la introducción de cuentas de capitalización individual en América Latina, y como su fracaso impulsó una nueva ola de reformas. Este nuevo período incluyó medidas para el aumento de la cobertura en adultos mayores, la creación de fondos públicos y las mejoras del funcionamiento del pilar privado. Como corolario, se reflexiona sobre la centralidad de problematizar las categorías y axiomas sobre los cuales se piensan los asuntos públicos, y por ende se diseñan las soluciones en una vinculación entre decisiones gubernamentales y saber experto.*

Palabras clave: *América Latina, pensiones, crisis, envejecimiento, jubilación, reforma, seguro social, contribuciones al fondo de pensiones*

DOI: 10.37656/s20768400-2020-2-06

THE FUTURE OF PENSIONS: A LOOK FROM LATIN AMERICA

Nelson Dionel Cardozo

Ph.D. student (Social Sciences), adjunct professor (ncardozo@uade.edu.ar)

Argentine Business University
Lima 717, Autonomous City of Buenos Aires, 1073, Argentina

Received on January 7, 2020

Abstract. *This essay seeks to discuss the diagnoses of the so-called "pension crisis". In the literature we find a hypothesis that population aging and changes in employment markets will make the payment of public pensions unsustainable in the future. This is explained by the decrease in the number of workers and the increase in the number of older adults in the population pyramid. Thus, the arguments critical of this vision, which has become hegemonic in the debate on pension reform, are contrasted, presenting proposals that challenge the idea of the "pension crisis". Finally, it briefly reviews how the orthodox consensus translated into the introduction of individual capitalization accounts in Latin America, and how their failure prompted a new wave of reforms. This new period included measures to increase coverage for older adults, the creation of public funds, and improvements in the functioning of the private pillar. As a corollary, we reflect on the centrality of problematizing the categories and axioms on which public affairs are thought, and therefore solutions are designed in a link between government decisions and expert knowledge.*

Keywords: *Latin America, pensions, crisis, ageing, retirement, reform, social Security, contributions to the pension fund*

DOI: 10.37656/s20768400-2020-2-06

БУДУЩЕЕ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ: ВЗГЛЯД ИЗ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

Нельсон Дионел Кардозо

Аспирант (Общественные науки), доцент (ncardozo@uade.edu.ar)

Статья получена 7 января 2020 г.

***Аннотация.** В данной статье автор ставит целью проанализировать так называемый “кризис пенсионной системы”. В существующей литературе очень часто можно встретить утверждение о том, что старение населения и изменения на рынке труда делают невозможным в будущем выплачивать государственные пенсии. Это обусловлено сокращением числа занятых и возрастанием доли граждан старшего возраста в структуре населения. Приводится мнение экспертов, которые не согласны с такой постановкой вопроса и оспаривают идею о “кризисе пенсионной системы”. Анализируется неудачный опыт введения индивидуальных накопительных счетов, которые положили начало новому этапу реформ, в ходе которого принимались меры, направленные на усиление социальной защиты старшего поколения, создание государственных фондов и улучшение функционирования частного сектора в этой сфере. Автор размышляет, насколько правильны категории и принципы, в рамках которых правительства стран региона вместе с экспертным сообществом принимают решения.*

***Ключевые слова:** Латинская Америка, пенсии, кризис, старение населения, выход на пенсию, реформа, социальное страхование, взносы в пенсионные фонды*

DOI: 10.37656/s20768400-2020-2-06

Introducción: la crisis de las pensiones en el debate político y académico

Los sistemas previsionales enfrentan enormes desafíos de cara al futuro. Las condiciones, bajo las cuales se pensaron, se transforman a pasos acelerados. Por esta razón, la discusión política y académica plantea desde hace varias décadas la necesidad de su reforma. Los grandes cambios en las relaciones entre Estado y sociedad, el nuevo contexto económico mundial,

las metamorfosis de la administración pública, junto con las variaciones del mercado de trabajo, los procesos demográficos y la propia dinámica de los sistemas de pensiones hacen menester replantear los supuestos de la seguridad social.

Los sistemas de pensiones -que son los mecanismos que buscan asegurar el ingreso de los ancianos en su etapa de retiro- se ven conmocionados por dos fenómenos que alteran la base en la cual se asientan. Podemos agrupar por lo menos dos grandes grupos de desafíos: el **envejecimiento poblacional** y **la transformación del mercado de empleo**. La combinación de estos dos fenómenos da como resultado la denominada “crisis fiscal” de los sistemas de pensiones tradicionales de tipo contributivo o *bismarckianos*. Esto acarrea que el gasto de los gobiernos en el pago de las jubilaciones y pensiones a lo largo del tiempo tiende a aumentar por el primer aspecto, mientras que los recursos de financiamiento cada vez se ven más reducidos. A continuación, consideraremos algunos de estos aspectos.

El envejecimiento poblacional

El envejecimiento poblacional es un fenómeno mundial que implica un aumento de la proporción de adultos mayores dentro de la pirámide poblacional. A lo largo de la historia de la humanidad la mayor parte de los habitantes del globo eran menores de 14 años. Pero este grupo cada vez representa un tamaño menor de la pirámide demográfica. Por otro lado, las personas en edad productiva, es decir, entre 15 a 59 años, que financian la seguridad social a largo plazo están creciendo menos que los ancianos (aquellos de más de 60 años). Los factores que influyen en este aspecto son el aumento de la expectativa de vida por un mayor acceso a la salud y mejora en

las condiciones de existencia; el retraso y descenso de la tasa de fecundidad por la elevación del nivel educativo y la planificación familiar; la incorporación de la mujer al mercado de trabajo; por mencionar los principales motivos.

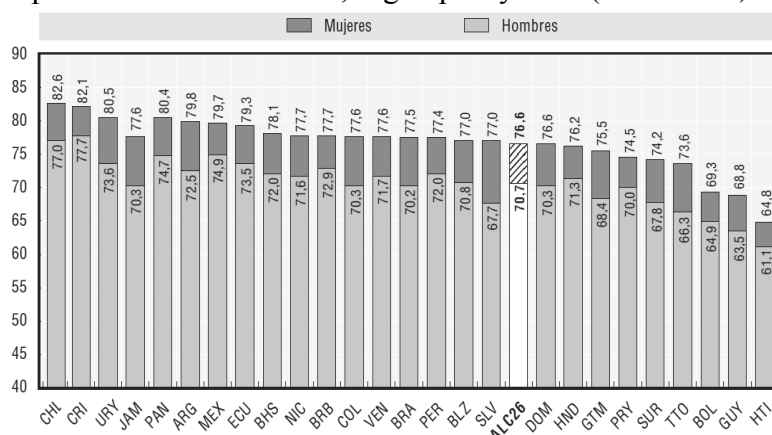
El ascenso de la expectativa de vida en el mundo tiene que ver con el descenso de la mortalidad al nacer en los primeros años de vida, algo que fue común hasta entrada la revolución industrial. La Organización Mundial de la Salud (OMS) señaló en 2019 que la esperanza de vida en el todo el planeta aumentó cinco años y medio entre 2000 y 2016. Esto quiere decir que un niño nacido en 2016 posee una expectativa de 72 años en promedio, superando los 66 años y medio que tenía en 2000, según su informe de Estadísticas de Salud Mundial. En el continente americano ascendió de 73,6 años en 2000 al 76,8 en 2016. Una variable que interviene es la caída de la muerte de niños menores de 5 años, sobre todo en África subsahariana, producto de la menor incidencia de enfermedades contagiosas. En los países desarrollados como Japón la expectativa de vida es de 84 años (primer país del mundo) seguido por España o Suiza con 83 años. Según el informe de la ONU, Chile era el país con mayor expectativa de vida de América Latina con 82,6 años para las mujeres y 77 años para los hombres en 2015, acompañado luego por Costa Rica (82,1 y 77,7 años) y Uruguay (80,5 y 73,6 años) [1].

Los retos que plantea el envejecimiento de la población para los sistemas de pensiones son enormes: “Dentro de 40 años, el 80% de las personas mayores de 60 años de todo el mundo vivirá en países de ingresos bajos y medianos. Su número superará al de la población total de los países de altos ingresos. En el mismo plazo habrá 330 millones de personas mayores de 60 años en China, y 200 millones en la India, y una cuarta parte

de la población de América Latina y el Caribe también estará en ese grupo etario.” [3, p. 23]. La gran cantidad de políticas de

Gráfico 1

Esperanza de vida al nacer, según país y sexo (2010-2015)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas. World Population Prospects: The 2015 Revision. Key Findings and Advance Tables. New York, 2015) [2].

seguridad social hacia la tercera edad representa uno de los mayores desafíos para las naciones. Se deberá generar un verdadero sector de cuidados, desarrollar áreas de investigación e intervención para mejorar las condiciones de vida en el aspecto sanitario e integral en la vejez, al mismo tiempo que las sociedades deberán realizar acuerdos para asegurar los ingresos que le permitan autonomía a los ancianos, que hacia mediados de siglo se espera que representen un cuarto de la población en los países desarrollados.

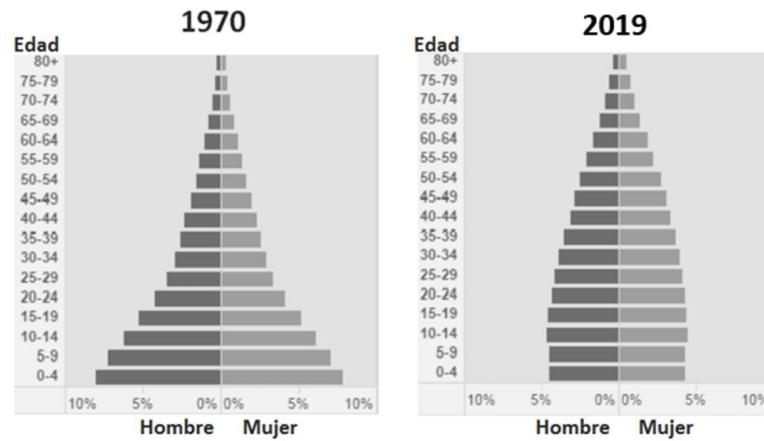
En los países desarrollados y en vías de desarrollo se registra una caída de la natalidad, y por lo tanto una reducción del

crecimiento vegetativo. Esto se debe al retraso de la maternidad y descenso de la tasa de fecundidad como consecuencia del acceso a los métodos de planificación familiar de las mujeres y la mayor proporción femenina en la fuerza laboral que deben conciliar las tareas reproductivas con las laborales.

Estos factores tienen como consecuencia que cada vez encontramos una mayor proporción de población por encima de 60 años de edad. Países como Cuba y Uruguay tienen el 20% de sus habitantes en este segmento. Por su parte Chile, Argentina, Costa Rica y Brasil están experimentando lo que la CEPAL denomina “envejecimiento acelerado”, donde este grupo alcanza entre el 13% y el 16%. Colombia, El Salvador, Panamá, Perú, México, Ecuador, Venezuela y la República Dominicana atraviesan un envejecimiento moderado (entre el 9 y el 12%), y finalmente los países “incipientes” son Paraguay, Bolivia, Nicaragua, Haití, Honduras y Guatemala, que exhiben entre un 7% y un 9%. En los gráficos 2 y 3 a continuación podemos ver el crecimiento de la proporción de adultos mayores en la pirámide poblacional y el aumento en América Latina del porcentaje de adultos mayores.

Gráfico 2

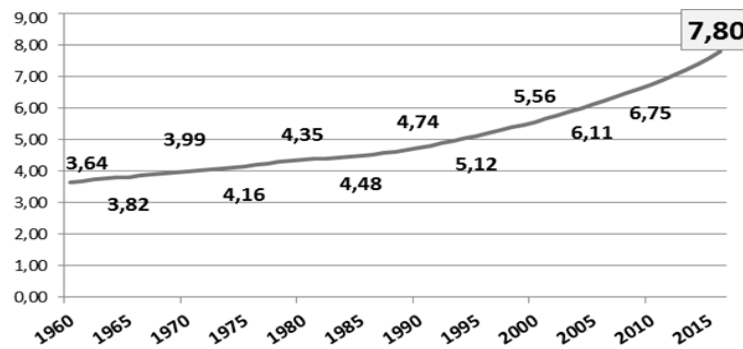
Pirámide poblacional en América Latina y el Caribe, 1970 y 2019



Fuente: Elaboración propia en base a www.populationpyramid.net/

Gráfico 3

Evolución del porcentaje de población mayor de 65 años en América Latina y el Caribe, 1960-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos de www.bancomundial.org

Para medir la proporción que hay entre personas en edad de trabajar y adultos mayores, a nivel demográfico encontramos la así llamada tasa de dependencia en la vejez. Esta se mide en una población o sociedad determinada asumiendo que existe un grupo con capacidad de pagar impuestos, generar riqueza y financiar la seguridad social, mientras que otro grupo, inactivos, tiene menos capacidad de trabajar o se encuentra inactivo (adultos mayores, es decir, de 65 años o más, y los menores de 15 años).

Este índice demográfico compara la población en edad inactiva (menos de 15 y más de 64 años) en relación a que está en edad activa. Se calcula de la siguiente manera: es la suma de la población mayor de 65 años y la población menor de 15 años, dividido por el total de la población entre 15 y 64 años, multiplicado por 100. La fórmula se calcula sumando la población inactiva y luego se la divide por la población activa y se lo multiplica por 100.

Este envejecimiento poblacional y consecuente aumento de la tasa de dependencia de los adultos mayores hace que cada vez se destinen más recursos al pago de las pensiones. Países como Alemania y España destinaron un 10% y 9,8% de PIB al pago de las pensiones en 2014, mientras que Perú y México solamente implicaron en este rubro un 1,7 y 1,8% respectivamente. Los países con regímenes de bienestar más consolidados y más envejecidos en la región, como Brasil, Argentina y Uruguay, se acercan más a los países desarrollados en este aspecto, aunque adicionan los problemas de los mercados de empleo que referiremos a continuación.

Cuadro 1

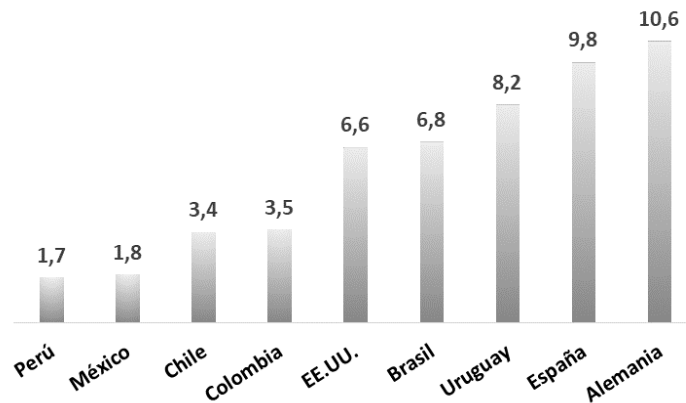
Tasa de dependencia de las personas mayores (población mayor de 65 años/población de 15 a 64 años)

| | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2017 | 2020F | 2030F | 2040F | 2050F |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Argentina | 8.8 | 11.0 | 13.4 | 15.0 | 16.0 | 16.3 | 17.5 | 18.1 | 20.2 | 23.1 | 28.5 |
| Brasil | 5.9 | 6.6 | 6.5 | 6.7 | 7.8 | 9.9 | 12.3 | 13.7 | 19.8 | 26.8 | 36.7 |
| Chile | 8.6 | 9.0 | 9.2 | 9.8 | 11.4 | 13.5 | 16.2 | 17.9 | 25.1 | 32.7 | 39.2 |
| Colombia | 6.3 | 6.6 | 6.7 | 7.0 | 7.4 | 8.7 | 11.1 | 12.6 | 18.8 | 25.5 | 33.0 |
| México | 6.6 | 7.5 | 7.5 | 7.5 | 8.3 | 9.2 | 10.3 | 11.3 | 15.0 | 21.8 | 29.2 |
| Perú | 6.5 | 6.7 | 6.8 | 6.9 | 8.0 | 9.6 | 10.9 | 11.7 | 15.4 | 20.4 | 26.6 |
| Uruguay | 12.8 | 14.1 | 16.8 | 18.7 | 21.0 | 21.9 | 22.8 | 23.3 | 26.7 | 30.5 | 35.0 |
| Alemania | 17.1 | 21.6 | 23.8 | 21.5 | 24.3 | 31.2 | 32.8 | 34.2 | 44.9 | 52.8 | 54.4 |
| EE.UU. | 15.2 | 16.3 | 17.6 | 19.2 | 18.7 | 19.4 | 23.5 | 25.7 | 33.2 | 35.6 | 36.4 |
| España | 12.7 | 15.4 | 17.6 | 20.1 | 24.4 | 25.2 | 29.5 | 31.2 | 41.4 | 57.8 | 71.2 |

Fuente: Elaboración en base a datos disponibles en <https://data.iadb.org>

Gráfico 4

Gasto en pensiones en porcentaje del PIB en países seleccionados, año 2014



Fuente: BID-OCE, Panorama de las pensiones. América Latina y el Caribe, 2015.

Estos cambios en la estructura demográfica hacen necesario adecuar los sistemas de pensiones a través de reformas. Mesa-Lago recientemente ha observado que no hay una relación entre la pirámide poblacional de cada país y la edad de jubilación requerida, en virtud que países con un envejecimiento incipiente como Honduras y el más envejecido como Cuba tienen los mismos parámetros de edad para jubilarse. Por eso, la edad de retiro tiene que ajustarse a la estructura demográfica, ya que se debe subir la misma a medida que la expectativa de vida y proporción de adultos mayores crecen en un país. Si no se realizan estas correcciones se deben destinar cada vez más recursos al pago de pensiones con sus consecuencias en la sostenibilidad a largo plazo del sistema.

Países según envejecimiento y edades de retiro en 2017

| Grado en envejecimiento | País | Tipo de sistema | Población de más de 60 años (%) | Edad de jubilación | |
|-------------------------|-----------------|-----------------|---------------------------------|--------------------|-------|
| | | | | Hombre | Mujer |
| Alto | Cuba | Público | 20 | 65 | 60 |
| | Uruguay | Mixto | 20 | 60-70 | 60-70 |
| Acelerado | Chile | Privado | 16 | 65 | 60 |
| | Argentina | Publico | 15 | 65 | 60 |
| | Costa Rica | Mixto | 14 | 65 | 65 |
| | Brasil | Público | 13 | 65 | 60 |
| Moderado | Colombia | Paralelo | 12 | 62 | 57 |
| | El Salvador | Privado | 12 | 60 | 55 |
| | Panamá | Mixto | 11 | 62 | 57 |
| | Ecuador | Público | 10 | Varias | |
| | Rep. Dominicana | Privado | 10 | 60 | 60 |
| | México | Privado | 10 | 65 | 65 |
| | Perú | Paralelo | 10 | 65 | 65 |
| | Venezuela | | 10 | 60 | 55 |
| Incipiente | Bolivia | Público | 9 | 58 | 58 |
| | Paraguay | | 9 | 60 | 60 |
| | Nicaragua | | 8 | 60 | 60 |
| | Guatemala | | 7 | 60-62 | 60-62 |
| | Haití | | 7 | 55 | 55 |
| | Honduras | | 7 | 65 | 60 |

Fuente: Mesa-Lago C. Aging and Pension Reforms: A Look at Latin America. *Rev. Harvard Rev Lat Am.*, 2019 (Winter) [4].

Los mercados de empleo

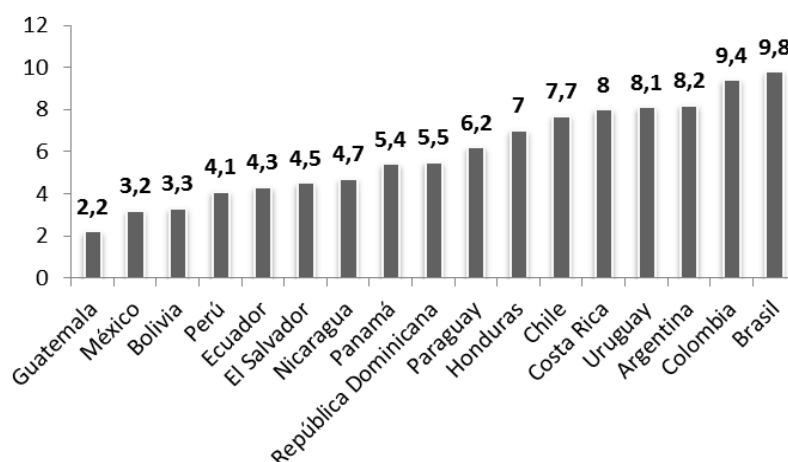
Existen dos fenómenos vinculados a los mercados de empleo que repercuten en los sistemas previsionales. Por un lado, el desempleo estructural, y por otro, la informalidad. “Ambos aspectos reflejan desequilibrios en el mercado laboral: el primero, en términos de la cantidad del empleo y el segundo, de su calidad. El referido a la cantidad está asociado con el número de desocupados, mientras que el de la calidad está relacionado con los ocupados en empleos que se ejercen bajo situaciones de baja productividad, con escaso capital físico y/o humano y en actividades que están por fuera de la normatividad del mercado, como aquellas en las que se pagan salarios inferiores al mínimo establecido, en las que no se reconocen las prestaciones sociales o en las que se incumple con las jornadas laborales. Las anteriores características asociadas a la calidad del empleo son algunas del conjunto que describe a la informalidad laboral” [5, p. 115).

Como podemos observar en el gráfico 5, la mayoría de los países de América Latina tiene cifras de desempleo que no superan el 10% de la PEA, pero al mismo tiempo no necesariamente esta baja tasa significa mejores condiciones de vida o cobertura dentro de la seguridad social. Esto se vincula con el otro fenómeno: la informalidad laboral. Podemos definirla como el desempeño de actividades de una persona -por cuenta propia o en relación de dependencia- sin estar registrada. Comúnmente se lo denomina como “trabajo en negro”, “empleo informal”, “sin contrato”, y todas estas expresiones hacen referencia a que el trabajador se encuentra excluido de la arquitectura de la protección social, tales como cotizaciones para

su jubilación, cobertura médica o seguro contra accidentes de trabajo.

Gráfico 5

Desempleo en América Latina año 2018

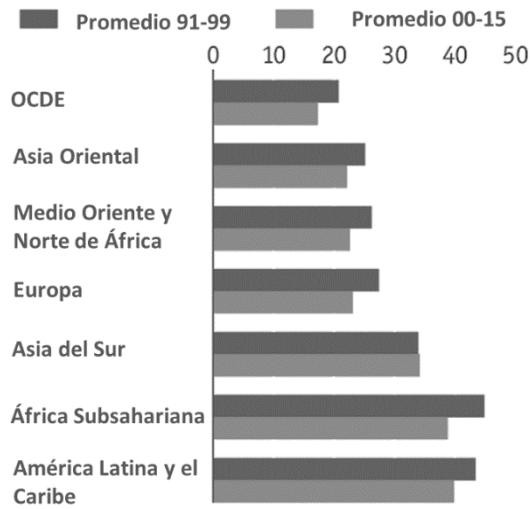


Fuente: BID, Sistema de Indicadores de Mercado Laboral y Seguridad Social (SIMS). <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Esta economía informal o sumergida suele ser muy difícil de atacar en los mercados emergentes. Según vemos en el gráfico 6, elaborado en base a datos publicados por el FMI en el año 2017 por primera vez América Latina supera al África Subsahariana.

El empleo informal afecta a alrededor de 130 millones de trabajadores en América Latina y el Caribe, de los cuales al menos 27 millones son jóvenes, representando a casi la mitad del trabajo no agrícola. Su incidencia varía entre los países de la región (desde 30,7% en Costa Rica al 73,6% en Guatemala), y entre sectores y grupos de población.

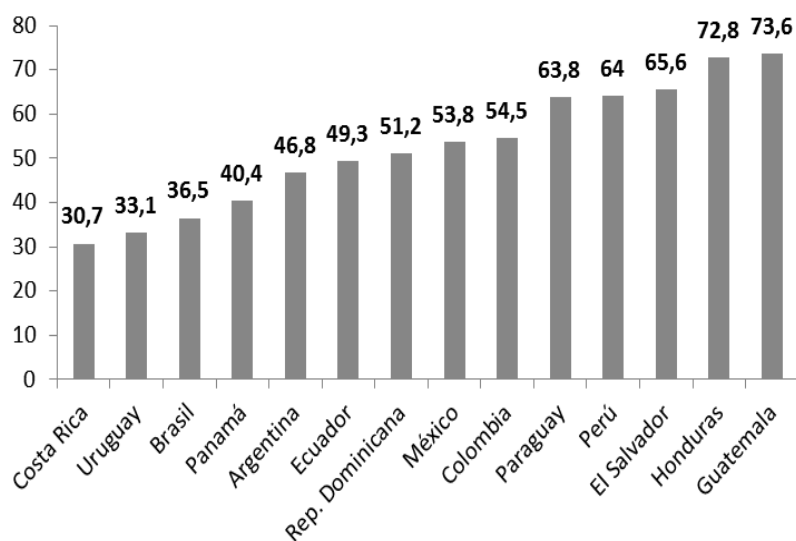
Economía informal en porcentaje del PIB año 2017



Fuente: Fondo Monetario Internacional. *Sub-Saharan Africa: Restarting the Growth Engine*. Vol 54. Washington DC., Fondo Monetario Internacional; 2017. DOI:10.1111/j.1467-6346.2017.07673.x [6].

La formalización de la economía en América Latina sigue siendo un desafío importante y el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para lograrlo. El porcentaje de empleo informal con respecto al total, en la mayoría de los países presenta un porcentaje cercano o superior al 50%. Esto es un gran reto para la sustentabilidad de los sistemas de pensiones. La solución de este problema ha sido avanzar hacia incorporación de otro tipo de prestaciones, de tipo no contributivo, mayormente de carácter focalizado, pero que no intervienen en los problemas del mercado de trabajo.

Empleo informal sobre la totalidad de los trabajadores en América Latina (2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>

Estos fenómenos tienen consecuencias negativas para el trabajador. Cuando se produce una contingencia (desempleo, vejez, muerte de uno de los cónyuges, nacimiento de un hijo, embarazo, entre otras) la informalidad impide que el trabajador o su derechohabiente acceda a la seguridad social contributiva (seguro de desempleo, jubilación, pensión por fallecimiento, asignaciones por carga de familias, ayudas por nacimiento). Por otro lado, para los gobiernos una alta informalidad significa menos dinero para enfrentar las obligaciones en el pago de las jubilaciones.

El debate sobre la crisis de las pensiones

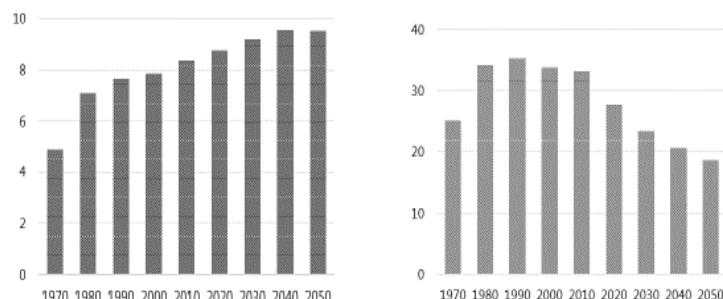
La articulación de las dimensiones mencionadas tiene como consecuencia lo que se denomina “crisis de las pensiones”. Para este planteo “se argumenta que debido a que ahora vivimos más años, ello exige pagar más pensiones a más jubilados, y que es la razón por la que los fondos de la Seguridad Social no serán suficientes” [6, p. 15]. A estos supuestos centrales se agregan otros laterales como el crecimiento económico, las motivaciones individuales de los trabajadores, el ahorro, que hacen necesaria la reforma de las pensiones. En el año 2019 se publica un informe del FMI “El futuro de los ahorros: el papel de las pensiones en un mundo que envejece” que realiza las proyecciones sobre el ahorro y el desempeño de las pensiones y concluye que el gasto en este rubro irá creciendo, al mismo tiempo que la generosidad de las jubilaciones descenderá [7]. En este trabajo se menciona que el envejecimiento de la población tendrá consecuencias importantes para la evolución de las tasas de ahorro en todos los países. Con las políticas actuales, los desembolsos gubernamentales en pensiones de las economías avanzadas y de los mercados emergentes aumentarán en un promedio de 1 a 5 puntos porcentuales del PIB, respectivamente, para 2050, lo que reducirá el ahorro público. Al mismo tiempo que con las proyecciones de envejecimiento la generosidad de las pensiones tenderá a reducirse.

Por ello, el diagnóstico sobre el futuro de las pensiones sostiene que por causa del envejecimiento poblacional, el gasto aumentará, y por lo tanto se deberá avanzar con jubilaciones menos generosas, aumentar la edad jubilatoria, e incentivar el ahorro individual con introducción de pilares privados

obligatorios, ahorro voluntario, y un pilar destinado a los hogares más pobres no contributivo.

Gráfico 8

Gasto en pensiones y generosidad en economías avanzadas proyectadas (1970-2050). Gasto en pensiones (en % del PIB).
Pensión promedio al PIB por trabajador (%)



Fuente: Amaglobeli D, Chai H, Dabla-norris E, Dybczak K, Soto M, Tieman AF. *The Future of Saving: The role of pension system design in an aging world*. Vol 19/01, 2019 [8].

Frente a estas miradas, encontramos miradas críticas que proponen otros cursos de acción frente a la situación de los sistemas previsionales. El libro *El futuro del sistema de pensiones* de Robin Blackburn desarrolla las perspectivas de reforma problematizando los fondos de capitalización individual, desde lo que él denomina una perspectiva “holística” [8]. Su eje está puesto en la mirada de la crisis de los fondos de inversión en Estados Unidos, la volatilidad de los mercados de valores, los grandes escándalos empresariales y la falta de transparencia del “capitalismo gris” que predomina en el mundo corporativo y financiero. Esta panorámica del poco futuro del ahorro privado plantea que fortalecer las pensiones públicas es la verdadera solución. La salida son las políticas redistributivas

a través de la creación de fondos públicos a base de impuestos (recaudación procedente de activos públicos y venta de licencias, impuestos a la venta de terrenos, impuestos sobre el patrimonio, impuestos sobre las acciones), impulsando una protección global eficaz para reducir la pobreza en la vejez.

Sumando visiones críticas al diagnóstico de la crisis de las pensiones, los economistas españoles Etxezareta e Iglesias hablan de cinco axiomas sobre los cuales se asienta la teoría que plantea la reforma de las pensiones. Estos mitos son “falsas verdades” que han llegado a ser aceptados y asumidos por la opinión pública, pero que “consisten en razones tramposas que han sido construidas políticamente. La supuesta validez de estos argumentos depende de que se parta de enfoques específicos precisos que conducen a unos resultados buscados a propósito que se pueden rebatir fácilmente desde otras premisas” [7, p. 21].

El primer mito es que las pensiones deben estar en equilibrio. A esto se opone que como cualquier gasto corriente, los gobiernos tienen la potestad de financiarlo con impuestos. El principio contributivo de las jubilaciones es algo fácil de modificar apelando al financiamiento con impuestos del esquema de la seguridad social contributiva. El segundo consiste en que el envejecimiento poblacional hace que cada vez haya una mayor proporción de adultos mayores en población, sobre la activa que contribuye a las jubilaciones. Esto ignora que los países también producen más riqueza con los aumentos de la productividad, y por ello tienen más capacidad de financiar políticas públicas. El tercer argumento, vinculado al anterior, es la disminución del número de trabajadores. Este hecho no se coteja totalmente y a la vez la mayor riqueza producida también permite redistribuir hacia los pensionistas. El cuarto, es la falta

de dinero para el pago de pensiones, se contrasta con el sostenido crecimiento del PIB de los países a lo largo del tiempo, lo que demuestra que hay un problema de distribución de la renta y no de fondos. El último argumento, es que las jubilaciones en el caso español son muy generosas, con una alta tasa de sustitución, ignora que las prestaciones están por debajo de la canasta básica, porque se calculan sobre salarios muy bajos que tuvo el trabajador en su etapa laboral. En suma, introducen un cuestionamiento al financiamiento exclusivamente contributivo, y se añaden el aumento de productividad y la distribución del ingreso, como factores para pensar la “crisis de las pensiones”. A continuación, se sistematizan los axiomas de la teoría que aboga por la reforma a los sistemas jubilatorios en el mundo a causa del agostamiento de los esquemas de reparto.

La reforma de las pensiones que parte de la idea de que los sistemas previsionales estarán en crisis muchas veces deja de correr el velo sobre otras cuestiones que son centrales al momento de los diseños de la protección social. En esta arena de política se dirime la división del trabajo en el régimen de bienestar con respecto a los adultos mayores y los valores que sustentan estas políticas. A su vez, implican mecanismos de redistribución de la renta, hecho que la seguridad social contributiva de corte *bismarckiano* muchas veces no pone en el tapete.

Los sistemas contributivos conceden el derecho luego de realizar una determinada cantidad de aportes al sistema. Esto reproduce la heterogeneidad, desigualdades y privilegios que se dan a nivel del mercado de empleo. Vincular el ingreso de los trabajadores a la hora del retiro a su trayectoria laboral es darle una continuidad a esa estratificación salarial que se dio en el

Los mitos de la crisis de las pensiones

| Axioma | Argumento | Respuesta |
|--|--|---|
| Equilibrio | El principio contributivo exige un equilibrio entre los aportes de los activos y las erogaciones en el pago de las pensiones | Es posible financiar las pensiones con rentas generales como cualquier otra política social |
| Demografía | El envejecimiento poblacional hace insostenible los sistemas públicos por el creciente número de jubilados que habrá en el futuro | La capacidad de los países de pagar las pensiones se relaciona con la riqueza producida y no con su estructura demográfica |
| Disminución del número de trabajadores | Disminuye el número de trabajadores activos que financian las pensiones | Con el cambio tecnológico los trabajadores aumentan su productividad y generan mayor riqueza |
| Las pensiones son muy generosas | Las jubilaciones tienen una alta tasa de sustitución respecto a los salarios de los trabajadores en actividad por lo que se deben rebajar las mismas | Las pensiones si bien guardan alta proporción con los ingresos laborales, la reducción del salario promedio en las últimas décadas hacen insuficientes las pensiones para mantener un nivel de ingresos suficientes en la vejez |

Fuente: Elaboración propia en base a Etxezarreta M, Iglesias Fernández J. El cuento de las pensiones: érase una vez. Barcelona, Icaria Editorial, 2019.

mundo del trabajo. La lucha contra la pobreza en adultos mayores bajo esta visión fue un elemento residual, dado que estos esquemas se consolidaron en los países industrializados en momentos de pleno empleo y tuvo su anclaje en la sociedad del trabajo.

Esto tuvo un correlato en la extensión de las políticas públicas y la protección social. Por ejemplo, encontramos centros urbanos modernos, con presencia de mercados laborales formales bastante extendidos, pero que coexisten con bolsones de precarización laboral, informalidad y cuentapropismo no registrado. Al mismo tiempo, en las zonas rurales la persistencia de situaciones premodernas, propias de sociedades tradicionales hacen que la protección social recaiga en los núcleos primarios como la familia y la comunidad, dentro de lo que se conoce como regímenes de protección familiaristas [9]. Para los campesinos de América Latina, el acceso al trabajo registrado fue una *rara avis* que voló intermitentemente por nuestros cielos. Por lo tanto, la seguridad social dentro de un régimen contributivo financiado por el trabajador y las empresas no mostró el mismo impacto que tuvo en Europa, ya que, aunque se sancionó legislación laboral favorable a los colectivos trabajadores, el cumplimiento de estos derechos distó mucho de ser materialmente efectivo.

El pilar de ahorro privado como solución de la crisis de las pensiones en América Latina

El agotamiento del modelo mercadointernista, producto de las sucesivas crisis y, finalmente, los procesos de reforma estructural que llevaron hacia economías liberalizadas, también cambiaron la concepción sobre la seguridad social. Conceptualmente, la creación de regímenes de capitalización individual se asentó en la idea de que el mercado sería un mejor proveedor en materia de seguridad social. Esto fue la respuesta a

la crisis fiscal de los gobiernos, y las “promesas incumplidas” de los regímenes de reparto*.

La profunda crisis económica y social dio un gran margen de maniobra a los políticos para implementar políticas de reforma estructural [10], que en otro momento hubieran generado altísimos costos políticos. A nivel internacional el colapso del bloque socialista con la caída del muro de Berlín y la posterior disolución de la Unión Soviética hizo pensar que la democracia liberal y el capitalismo se haría el modelo de sociedad reinante en todo el planeta [11]. Aquí, las pensiones privadas aparecieron como una faceta más de este fenómeno de corrimiento de fronteras a favor del sector privado [12].

La idea de que el mercado administre la seguridad social se convirtió en una propuesta interesante, ya que en un contexto de crisis fiscal de los gobiernos se prometía que en el largo plazo no tendría que enfrentar el pago de pensiones. Países latinoamericanos con diferentes regímenes políticos, tanto autoritarios como Chile, México y Perú, o países democráticos como Argentina, Costa Rica, Uruguay y Colombia ensayaron el experimento de creación de cuentas individuales, lo que representó una novedad mundial al establecer su obligatoriedad.

* Utilización de los fondos públicos para financiar otras políticas, acceso muy laxo que permitió a sectores acceder mediante mecanismos de acreditación de servicios meramente declaratorios, falta de cumplimiento de obligaciones previsionales por parte de los empresarios y exigua fiscalización estatal, litigiosidad del sistema por las demandas que los jubilados realizaron a la administración pública, débil relación entre el beneficio recibido y la carga de aportes realizada, heterogeneidad entre las ramas de actividades y grupos de presión privilegiados que obtuvieron grandes concesiones con regímenes especiales con pensiones generosas, pérdida del valor real de las jubilaciones por la inflación fueron algunos de los males que se extendieron por los regímenes de reparto en nuestra región y minaron la confianza de la población en la seguridad social.

En este período la variable internacional fue muy importante a la hora de marcar el sendero en las políticas públicas. Desde las reformas en Chile de 1981, doce países del subcontinente transformaron, total o parcialmente, sus esquemas de seguridad social. Muchos de ellos lo han hecho inspirados por el influyente informe del Banco Mundial de 1994, titulado “Envejecimiento sin crisis” [13], que funcionó como base teórica de las reformas. Estos países fueron Chile (1981); Perú (1993); Argentina (1994); Colombia (1994); Uruguay (1996); Bolivia (1997); México (1997); El Salvador (1998); Nicaragua (2000); Costa Rica (2000); Panamá (2000) y República Dominicana (2003).

La revisión de la ola privatista en el nuevo milenio

La reforma privatista fue impulsada por organismos internacionales. El Banco Mundial ha sido quien más ha impulsado este cambio de regímenes de reparto a las cuentas de capitalización individual, financiando las reformas, la difusión de documentos, libros, seminarios, que rezaban sobre la idea de la crisis de las pensiones. El mencionado documento del Banco Mundial promovió la privatización como una respuesta a largo plazo a las tendencias demográficas. Pero además de los factores políticos domésticos e internacionales, existe una presión del sector financiero y el sistema capitalista para implantar pensiones privadas. Así, “el dinero de las pensiones públicas es un magnífico bocado para el capital financiero. Es sabido que el capital, para poder funcionar, necesita más y más capitales, y las pensiones públicas suponen muchísimo dinero (...). Las pensiones, además de operar con una gran cantidad de dinero, constituyen unos depósitos muy estables para los bancos, ya que

una vez que se pone el dinero en un fondo de pensiones, ya no se puede sacar hasta la jubilación” [6, p. 56].

Sin embargo, las nuevas “promesas incumplidas” de las pensiones privadas plantearon su revisión a comienzos del nuevo milenio. Caída de cobertura de los trabajadores, bajas jubilaciones, déficit público, merma de los fondos de capitalización y descenso de la protección de los adultos mayores fue el balance de la ola privatista. Esto habilitó una nueva ola de reformas que intentaban corregir los problemas de los regímenes privatizados. Esto se llamó dentro de la literatura “alejamiento de las cuentas individuales” [14, 15], “ajuste de las operaciones de las cuentas individuales” [16], “re-reformas” [17, 18, 19, 20] o el “fin de las pensiones privatizadas en América Latina” [21] o “reevaluación de las políticas de reforma de los sistemas de pensiones” [22] intentando dar cuenta del sentido contrario o crítico de la primera etapa de la reforma a las pensiones que tuvo el segundo momento. Estos trabajos repasan las “promesas incumplidas” de los sistemas reformados, y tratan de incluir dimensiones de los últimos procesos de reforma.

Estas reformas de las cuentas individuales se encuadran como una “corrección” que se realizó de las cuentas privadas. Las principales dimensiones que toman todos los trabajos son el aumento de la cobertura en adultos mayores, la creación de fondos públicos de pensiones y las mejoras del funcionamiento del pilar privado.

Encontramos dos elementos que han marcado la manera que se estudiaron estas mudanzas. En primer lugar, el “cambio brusco en el panorama ideológico modificó el peso de los debates que se mantenían en el marco del Banco Mundial y de otras instituciones financieras internacionales sobre la privatización de las pensiones” [23, p. 79]. Al mismo tiempo, la

crisis financiera del año 2008 fue un gran punto de inflexión para replantear la sustentabilidad de las cuentas de capitalización individual, debido a que el pilar privado sufrió una drástica caída del valor de sus activos. Así, al debate iniciado en el año 2005 por el Banco Mundial con el libro “Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo XXI. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y sus reformas” [24] que plantea la idea del “multipilarismo” se van sumando los aportes de los teóricos que estudiaron los procesos de expansión del Estado de Bienestar y han reflexionado sobre los cambios de las pensiones.

La “re-reforma o “contrarreforma” incluyó una cronología de medidas que se dan luego de las crisis de los gobiernos que impulsaron reformas privatistas en las pensiones: países como Chile (2008), Colombia (2009), Uruguay (2005-2009), Perú (2012), República Dominicana (2014) y El Salvador (2015) realizaron correcciones de los sistemas de pensiones sin eliminar el pilar privado. Por su parte, Argentina (2006-2008) y Bolivia (2011) han marcado tendencia a nivel global como los primeros casos de eliminación del sistema privado con la re-estatización de los fondos privados de pensiones. Todo este repertorio de políticas implicó un nuevo rol del Estado más presente, a la vez que intentaron regulaciones más sólidas para permitir la competencia y limitar el poder de las administradoras de fondos de pensiones.

Al mismo tiempo que se reformaron los pilares vemos que se reforzó la protección social en la vejez. A la expansión de la cobertura con la moratoria previsional a través del pilar contributivo en Argentina se suma el caso de Chile con la Pensión Básica Universal. Así, en 2008 Michelle Bachelet cumplió en 2008 su promesa de reformar el sistema jubilatorio

instaurado en la década de los 80's; y aunque no se abrió un régimen de reparto ni se creó, como algunos proponían, la empresa pública Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), se estableció un pilar solidario para todos los mayores de 65 años. En 2010, Evo Morales anunció la creación de la "Renta dignidad", de 300 dólares, para todos los mayores de 60 años, sin importar si contribuyeron o no al sistema privado, que alcanzó a 1 millón de personas en los primeros años. En Brasil, Lula logró en 2003, tras un durísimo trámite parlamentario, la aprobación de una reforma muy similar a la propuesta por Fernando Henrique Cardoso (y a la que el PT se había opuesto cuando era oposición) bajo el criterio de unificar las jubilaciones de los empleados públicos con los privados. Al mismo tiempo, buscó extender la cobertura a los trabajadores del sector agrícola y doméstico, que quedaban afuera. En 2019 este país atravesó nuevamente un intenso y acalorado debate sobre la reforma de las pensiones que dividió y polarizó la sociedad brasileña. Esto demuestra otra vez la centralidad de la cuestión de las pensiones.

Reflexiones finales

Uno de los principales debates que se está dando en los países industrializados es la "crisis de las pensiones". El futuro de las transferencias en la vejez y los arreglos sociales para poder asegurar protección a los mayores será uno de los temas centrales de agenda. Sin embargo, en la actualidad el debate académico no está acompañando con los cambios en los aspectos del problema con una producción visible, accesible y con relativa transferencia. Mientras que en el mundo desarrollado se discute la sostenibilidad de los regímenes de

reparto en sociedades que envejecen, en los países en desarrollo la cuestión presenta otras aristas como la extensión de la cobertura en mercados de trabajo con un alto nivel de informalidad (América Latina es la región con la mayor proporción de economía sumergida). Pese a ello, no se ha seguido con la misma atención el experimento chileno en 1981, la nueva fase de reformas estructurales que cerraron las cuentas individuales como en Argentina, Bolivia, Hungría y Eslovaquia.

El planteamiento de un problema público es importante a la hora de definir cursos de acción. Los trabajos clásicos sobre problemas y agenda [25, 26] mencionan que los supuestos, variables introducidas, explicaciones y argumentaciones sobre las cuales se parte para pensar una temática son el elemento central de la “construcción” de los mismos. La ontología sobre la cuestión engloba casualidades, responsables, culpables, virtuosos y posibles remedios. La anatomía del problema de las pensiones imputa al envejecimiento poblacional y a los cambios en el mercado de empleo como principal implicado en la crisis de los sistemas previsionales. A su vez se argumenta que los gobiernos han sido ineficientes para administrar los regímenes de la seguridad social, y el creciente déficit público -producto de las variables centrales- hacen menester que se traspase el manejo de los fondos de pensiones al sector privado. En estos términos se despliega el recorte y privatización de la seguridad social como solución del problema público. Sin embargo, también puede ser pensado a partir de otros elementos que lo vinculen a dimensiones como la distribución de la renta, las políticas sociales en tanto correctoras de desigualdades, los estándares mínimos de protección de los adultos mayores que fija una sociedad, por mencionar algunos.

La brújula que orientó la navegación por estas páginas fue aportar mayor inteligencia a la solución de uno de los problemas de nuestro tiempo. Por ello, el estudio del problema de las pensiones requiere explorar e imaginar, pero al mismo tiempo datos empíricos y compromiso para la solución de este novedoso y enorme asunto que se presenta para la humanidad.

En esa dirección, estas páginas buscaron realizar una revisión del problema empírico y aportar categorías para reflexionar sobre las transformaciones que atraviesa el fenómeno. Es preciso abonar el debate público para imaginar nuevas perspectivas y herramientas conceptuales para dar discusión a los diagnósticos y superar axiomas asumidos casi sin crítica por los académicos, los actores sociales y políticos, los medios de comunicación y gran parte de la ciudadanía. Esto hará más fértil un campo sobre el que la población reclama acción pública a los gobiernos, sometiendo a examen los supuestos que se han convertido en hegemónicos en este *issue*.

Referencias References Ссылки

1. Organización Mundial de la Salud. Envejecimiento y salud. Available at: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/envejecimiento-y-salud>. Published 2019 (accessed 05.07.2019).
2. Organización de las Naciones Unidas. World Population Prospects: The 2015 Revision. Key Findings and Advance Tables. New York, 2015. Available at: <https://www.un.org/en/development/desa/publications/world-population-prospects-2015-revision.html>
3. Organización Mundial de la Salud. Más sano más justo más seguro. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2017. Available at: <http://www.who.int/publications/10-year-review/healthier-fairer-safer/es/> (accessed 12.07.2019).
4. Mesa-Lago C. Aging and Pension Reforms: A Look at Latin America. *Harvard Review of Latin America*, 2019 (Winter). Available at: <https://revista.drclas.harvard.edu/book/mesa-change-title> (accessed 05.12.2019).

5. Jiménez Restrepo D.M. La informalidad laboral en América Latina: ¿explicación estructuralista o institucionalista? *Cuadernos de Economía*, Bogotá, 2012, vol. XXXI, núm. 58, julio-diciembre), pp. 113-143.
6. Etxezarreta M, Iglesias Fernández J. El cuento de las pensiones: érase una vez. Barcelona, Icaria Editorial, 2019, 92 p.
7. Amaglobeli D, Chai H, Dabla-norris E, Dybczak K, Soto M, Tieman AF. The Future of Saving: The role of pension system design in an aging world. Available at: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/SDN/2019/SDN1901.ashx> (accessed 04.08.2019).
8. Blackburn R. El futuro del sistema de pensiones: crisis financiera y Estado de bienestar. Madrid, Akal. 2010. Available at: https://books.google.com.ar/books/about/El_futuro_del_sistema_de_pensiones.html?id=PSu9BwAAQBAJ&redir_esc=y (accessed 09.06.2019).
9. Martínez Franzoni J. Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies. *Latin American Politics and Society*. University of Miami, 2008, Volume 50, Issue 2, pp. 67-100.
10. Haggard S, Kaufman RR. The Political Economy of Democratic Transitions. *Comparative Politics*, 2006. Vol. 29, num. 3, pp. 263-283. doi:10.2307/422121.
11. Fukuyama F. El fin de la Historia y el último hombre. Barcelona, Planeta, 1992, 474 p. DOI:10.1017/CBO9781107415324.004
12. Oszlak O. Estado y sociedad: Las nuevas fronteras. En: Kliksberg B. (compilador). El rediseño del estado. Una perspectiva internacional. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Available at: <https://www.coursehero.com/file/28528932/Estado-y-Sociedad-las-nuevas-fronteraspdf/> (accessed 5.07.2019).
13. Banco Mundial. Envejecimiento sin crisis. Washington D.C., 1994, 457 p.
14. Bertranou F, Calvo E, Bertranou E. ¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones? *Munich Personal RePEc Archive*. May 2010, num. 9-14, pp. 1-21. doi:10.2139/ssrn.2304275.
15. Barr N, Diamond P. Reforming Pensions in Chile. *Polityka Społeczna*, 2016, num. 1, pp. 4-9.
16. Pino A, Karasyov D. Reconsiderando los regímenes de cuentas individuales: Una mejor integración de los sistemas de pensiones multipilares. En: Evolución y tendencias: una seguridad social dinámica. Moscú, Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2007, pp. 47-52.
17. Busquets JM, Pose N. Las re-reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay, 2003-2010. *Estado y Políticas Públicas*, 2016 num. 6, pp. 105-122.

18. Becker U, Mesa-Lago C, Hohnerlein E, Ossio L, Simonovits A. Re-Reformas De Sistemas De Pensiones Privatizadas En: El Mundo: Estudio Comparativo De Argentina, Bolivia, Chile Y Hungría. *Trabajo*. México, 2013, año 7, num. 10, pp. 109-141.
19. Cardozo ND. Reformas a los sistemas de pensiones en Argentina y Chile: regímenes de bienestar y seguridad social en perspectiva comparada. *Políticas Públicas*. Santiago de Chile, 2010, volumen 14, num. 2, pp. 225-234.
20. Mesa-Lago C. Comparaciones de los aspectos legales y evaluación de los efectos socio-económicos de las cuatro re-reformas. *Trabajo*. México, 2013, año 7, num. 10, pp. 169-208.
21. Riesco M. The End of Privatized Pensions in Latin America. *Global Social Policy*, 2009, vol. 9(2), pp. 273-280. doi:10.1177/1468018109104629.
22. Holzmann R. Sistemas de pensiones en el mundo y sus reformas: factores, tendencias y desafíos mundiales. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 2013, volume 66, Issue 2, pp. 1-34. doi:10.1111/iss.12009.
23. Orenstein M.A. La crisis de la privatización de las pensiones: ¿desaparición o resurgimiento de una tendencia política global? *Revista Internacional de Seguridad Social*, 2011, vol. 64, num. 3, pp. 73-90. doi:10.1111/j.1752-1734.2011.01403.x.
24. Holzmann R, Hinz R. Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo XXI. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y sus reformas. Washington DC, Banco Mundial, 2005, 326 p.
25. Moore MH. Anatomy of the Heroin Problem: An Exercise in Problem Definition. *Policy analysis*, 1976, vol. 2, pp. 639-662. doi:10.2307/42783183.
26. Edelman MJ. Constructing the political spectacle. Chicago, University of Chicago Press, 1988. Available at: <https://www.press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/C/bo5948882.html> (accessed 05.12.2019).