

Nuevas tendencias en las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina

Introducción

- A. Clasificación de las reformas de los sistemas de pensiones
- B. El nuevo ciclo de reformas estructurales de los sistemas de pensiones
- C. Nuevas tendencias en los sistemas de pensiones latinoamericanos
- D. A modo de síntesis

Bibliografía



Introducción

En los últimos 36 años, los sistemas de pensiones de América Latina han sufrido diversas modificaciones. Estas representan importantes procesos de reforma con consecuencias económicas, sociales y políticas de gran magnitud, pues alcanzar definiciones y consensos en esta materia es un proceso complejo que supone la articulación de una serie de dimensiones.

El desarrollo institucional de los sistemas de pensiones se basa en la lógica de los esquemas de pensiones obligatorios y contributivos, especialmente en América Latina, donde los países pioneros en esta materia crearon sus primeros esquemas previsionales en las primeras décadas del siglo XX (Mesa-Lago, 2008). Desde este punto de vista, el principal objetivo de un sistema de pensiones es proveer un seguro de ingresos (por concepto de invalidez, vejez y muerte), que distribuye el consumo a lo largo del ciclo de vida. En una definición más moderna de los sistemas de pensiones también se tienen en cuenta objetivos de política pública, como la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso (Barr y Diamond, 2008).

En los enfoques más modernos de la protección social, el desarrollo de los sistemas de pensiones requiere el equilibrio de una fina ecuación que, además de la clásica función de seguro de los ingresos frente a distintos riesgos, incorpora la solidaridad necesaria para que los esquemas previsionales sean sostenibles y enfrenten la pobreza y la desigualdad provocadas, entre otros factores, por los bajos índices de cobertura (véase el capítulo I).

Si bien en una evaluación básica del sistema de pensiones pueden considerarse distintas y variadas dimensiones, los resultados de dicha evaluación deberían dar respuesta al menos a tres preguntas en el marco de un esquema que pertenece al sistema de protección social.

La primera es: ¿cuál es la cobertura del sistema de pensiones? Es necesario precisar y estimar indicadores de cobertura cuantitativos y cualitativos para evaluar el sistema de pensiones. La dimensión de cantidad se refiere a la cobertura de personas activas (proporción de la población en edad de trabajar que cotiza en el sistema de pensiones) y de personas pasivas (proporción de los mayores de 65 años con alguna prestación del sistema de pensiones)¹. La dimensión de calidad de la cobertura de las personas activas, en general, se determina por la densidad de cotizaciones (proporción de la vida laboral en que se realizan cotizaciones).

La segunda es: ¿son suficientes los beneficios del sistema de pensiones? La comparación agregada más común consiste en comparar los beneficios promedio del sistema de pensiones con la línea de extrema pobreza, la línea de pobreza, el salario mínimo y el ingreso per cápita. Con estos indicadores se estima la suficiencia de los beneficios previsionales. El análisis de la calidad de los beneficios a nivel individual se efectúa comparando el nivel de las pensiones con el de los ingresos previos al retiro de los trabajadores y con ello se calculan las tasas de reemplazo del sistema de pensiones.

Por último, la tercera es: ¿a qué costo se alcanzan la cobertura y los beneficios entregados? Es necesario evaluar si el sistema de pensiones es sostenible desde el punto de vista financiero, por ejemplo, si los aportes públicos como porcentaje del producto interno bruto (PIB) son apropiados en relación con otras necesidades económicas y sociales².

En los enfoques más modernos de la protección social, el desarrollo de los sistemas de pensiones requiere el equilibrio de una fina ecuación que, además de la clásica función de seguro de los ingresos frente a distintos riesgos, incorpora la solidaridad necesaria para que los esquemas previsionales sean sostenibles y enfrenten la pobreza y la desigualdad provocadas, entre otros factores, por los bajos índices de cobertura.

¹ El indicador de cobertura de las personas pasivas puede basarse en distintas edades. El uso de 65 años disminuye la probabilidad de subestimar la cobertura de las personas pasivas, pues la población de 65 años y más de edad tiene mayores probabilidades de estar retirada del mercado del trabajo.

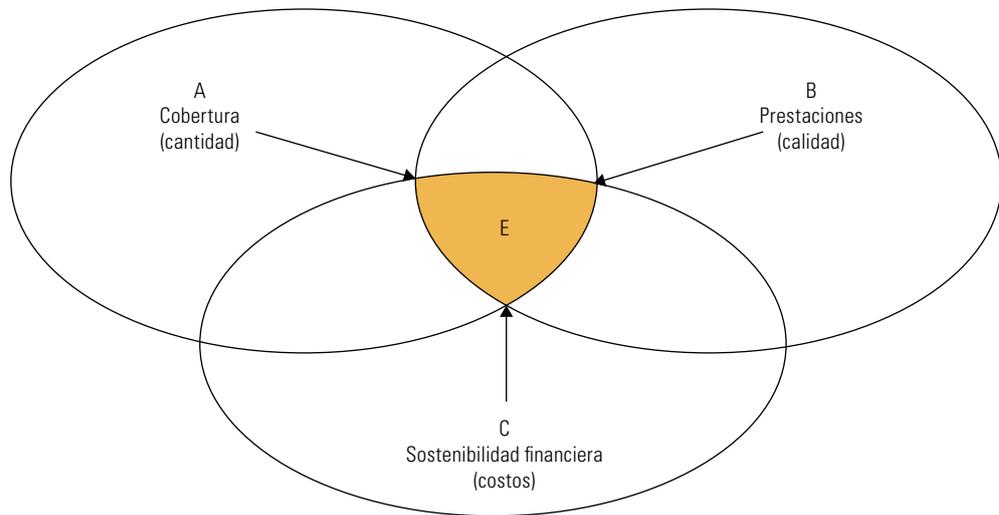
² Los efectos fiscales de los sistemas de pensiones han sido objeto de constante debate en la región. Los esquemas de reparto, capitalización individual y otros modelos presentan diferencias notables en cuanto a los compromisos de gasto público. Véase un análisis más detallado de esta materia en Arenas de Mesa (1999), Mesa-Lago (2000), Arenas de Mesa y otros (2008), Centrángolo y Grushka (2008) y Uthoff (2011 y 2016).

Estas preguntas y sus respuestas han sido uno de los principales motores para la introducción de reformas paramétricas y estructurales en los sistemas de pensiones en América Latina (véase la sección A). Los desequilibrios en materia de cobertura, beneficios y financiamiento de los sistemas de pensiones generan presión para desarrollar cambios y experimentar nuevos modelos para establecer equilibrios en la protección social y en la dimensión financiera.

En el diagrama III.1 se representan las áreas de una evaluación básica del sistema de pensiones, a saber: la cobertura o cantidad de personas cubiertas (conjunto A), las prestaciones o el nivel de las pensiones (conjunto B) —que dan una noción de la calidad del sistema— y los costos y la sostenibilidad financiera del esquema de pensiones (conjunto C). La intersección de los tres conjuntos, el área E, representa un sistema de pensiones en equilibrio, es decir, que ha alcanzado una cobertura adecuada, proporciona beneficios suficientes y es financieramente sostenible. Si el sistema se encuentra fuera del área E se deberán realizar modificaciones o reformas pues este no cumple con los estándares relativos a la cobertura o la suficiencia de los beneficios o presenta déficits financieros que hacen insostenible el esquema previsional. En general, un sistema de pensiones deficitario en estas tres dimensiones requiere la implementación de una reforma estructural del esquema previsional (véase la sección A.1).

Diagrama III.1

Evaluación básica de un sistema de pensiones^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Los sistemas de pensiones deberían situarse en el área E, que representa una adecuada cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera.

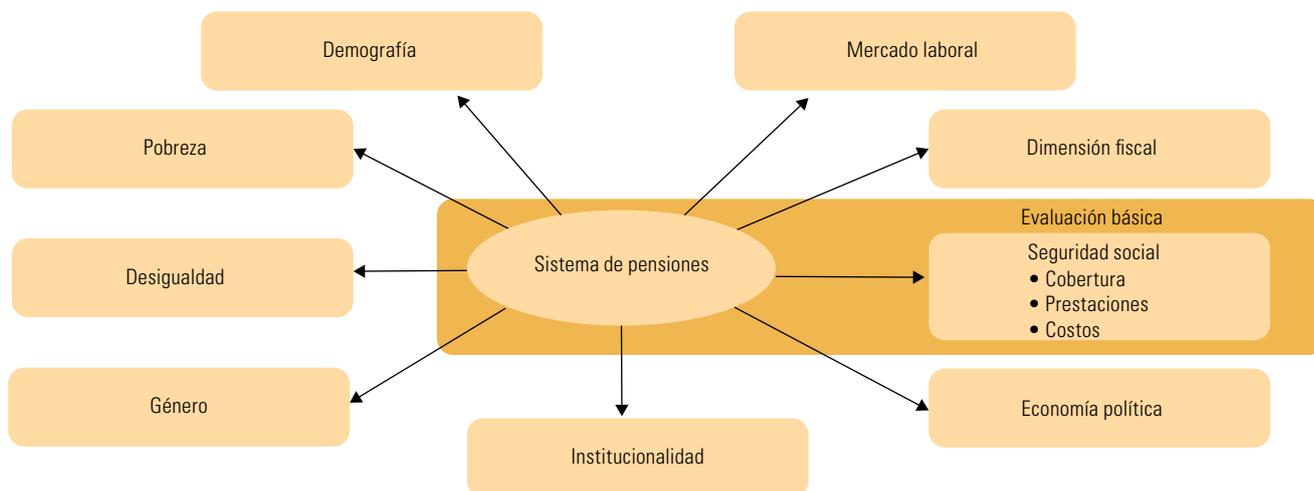
La ampliación del campo de análisis es fundamental para consolidar sistemas de pensiones modernos y para que en los futuros diseños de los esquemas previsionales se tengan en cuenta otras dimensiones muy relevantes para el logro de los objetivos de un esquema que pertenece al ámbito de la protección social.

Existen otras dimensiones que pueden agregarse a la evaluación básica en el marco de un sistema de seguridad social y que la transforman en una evaluación integral del sistema de pensiones (véase el diagrama III.2). El análisis de cada una de esas dimensiones, que están relacionadas con las variables de la evaluación básica, también puede revelar condiciones que requieran la modificación o reforma de los sistemas de pensiones.

Es recomendable realizar un análisis integral del sistema de pensiones antes de elaborar una reforma previsional. En la mayoría de los países de la región, se efectuó solo una evaluación básica, concentrada en la sostenibilidad financiera y los efectos fiscales de los sistemas de pensiones. La ampliación del campo de análisis es fundamental para consolidar sistemas de pensiones modernos y para que en los futuros diseños de los esquemas previsionales se tengan en cuenta otras dimensiones muy relevantes para el logro de los objetivos de un esquema que pertenece al ámbito de la protección social (Cecchini y Martínez, 2011).

Diagrama III.2

Evaluación integral de un sistema de pensiones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Como se destacó en el capítulo introductorio, la transición demográfica y el acelerado envejecimiento de la población en América Latina harán que los sistemas de pensiones sean cada vez más relevantes, en virtud de sus efectos sociales, económicos y políticos (Huenchuan, 2013). En las últimas décadas, se llevaron a cabo numerosas reformas de los sistemas de pensiones en América Latina, tanto estructurales (11 países, 9 de ellos entre 1993 y 2003, Chile en dos oportunidades (1981 y 2008) y Panamá en 2008) como paramétricas (14 países entre 2008 y 2017). En las reformas estructurales realizadas se implementaron distintos modelos de pensiones. Las lecciones, los principios y los criterios que pueden extraerse de estas experiencias se analizan en este capítulo.

A. Clasificación de las reformas de los sistemas de pensiones

En América Latina se han implementado numerosas reformas estructurales y paramétricas de los sistemas de pensiones. Entre las reformas estructurales, 11 países incluyeron un esquema de capitalización individual, ya sea como componente principal del sistema de pensiones o como complemento del tradicional esquema de reparto. Las reformas estructurales establecieron distintos modelos de sistemas de pensiones, confirmando que no existe un único modelo para América Latina. En la actualidad, el modelo más común en la región sigue siendo el sistema público de reparto, presente en diez países, al mismo tiempo que en otros cinco países el esquema de reparto constituye una parte del sistema de pensiones.

En los últimos 36 años se han implementado numerosas reformas de los sistemas de pensiones en América Latina. Estas reformas dieron inicio a distintos modelos previsionales, confirmando que no existe un único modelo de pensiones para la región.

La reforma de un sistema de pensiones supone un considerable entramado de acciones políticas, económicas, sociales, técnicas, institucionales y logísticas, que a su vez conllevan el riesgo de abrir diversos focos de conflicto con distintos actores

sociales y grupos de poder (Arenas de Mesa, 2010). En América Latina, las reformas de los sistemas de pensiones pueden clasificarse como estructurales o paramétricas (Mesa-Lago, 2004 y 2008; Gill, Packard y Yermo, 2005; CEPAL, 2006).

1. Reformas estructurales

Las reformas estructurales son aquellas que conducen a la creación de un nuevo sistema de pensiones y quizás una de las más profundas e importantes políticas sociales implementadas en América Latina en los últimos 36 años, tanto por la población beneficiaria involucrada como por sus efectos sociales, fiscales e institucionales en permanente debate.

En América Latina, las reformas estructurales han consistido en la transformación del diseño institucional del sistema de pensiones de reparto (o de capitalización parcial colectiva) mediante la introducción de la capitalización individual³. En general, las reformas estructurales conllevan un largo período de transición previsional en el que conviven al menos dos esquemas de pensiones (el antiguo y el nuevo). Entre otros objetivos, las reformas estructurales —al igual que las reformas paramétricas— buscan mejorar la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones.

Las reformas estructurales implementadas entre 1981 y 1996 establecieron distintos modelos de sistemas de pensiones en la región, confirmando que no existe un único modelo para América Latina, como se afirmaba en la década de 1990, cuando se propuso la reforma chilena de 1981 como modelo para toda la región (Banco Mundial, 1994; Mesa-Lago, 2008). La pionera reforma estructural chilena de 1981 sustituyó completamente el sistema público civil de reparto por uno de capitalización individual administrado por el sector privado, que después de una transición de más de 40 años estará técnicamente pronto a madurar. Dicha reforma estructural influyó decididamente en la región y en otros países del mundo. Así, 10 países de América Latina se sumaron al proceso de reforma estructural mediante la inclusión de un esquema de capitalización individual en sus sistemas de pensiones, ya sea como componente principal del sistema o como complemento del tradicional sistema de reparto (véase el cuadro III.1)⁴.

Las reformas estructurales son aquellas que conducen a la creación de un nuevo sistema de pensiones y quizás una de las más profundas e importantes políticas sociales implementadas en América Latina en los últimos 36 años, tanto por la población beneficiaria involucrada como por sus efectos sociales, fiscales e institucionales en permanente debate.

Cuadro III.1

América Latina (países seleccionados): reformas estructurales de los sistemas de pensiones, 1981-2008

País	Año	Modelo
1. Chile	1981	Sustitutivo
2. Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997	
3. México	1997	
4. El Salvador	1998	
5. República Dominicana	2003	
6. Perú	1993	Paralelo
7. Colombia	1994	
8. Argentina	1994	Paralelo integrado
9. Uruguay	1996	Mixto
10. Costa Rica	2001	
11. Panamá	2008	

Fuente: A. Arenas de Mesa y F. Bertranou, "Learning from social security reforms: two different cases, Chile and Argentina", *World Development*, vol. 25, N° 3, Amsterdam, 1997; C. Mesa-Lago, *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2008 y "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", *Financiamiento del Desarrollo series*, N° 144 (LC/L.2090-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004; I. Gill, T. Packard y J. Yermo, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, D.C. Banco Mundial, 2005 y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago, 2006.

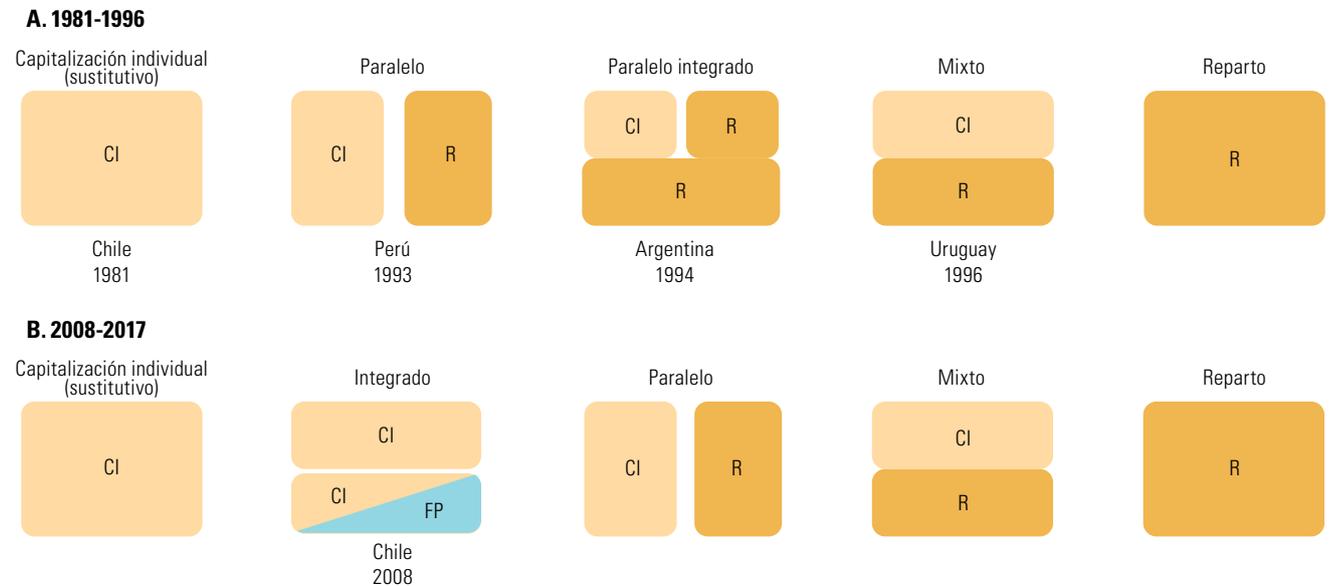
³ Los sistemas de reparto que tienen reservas financieras se denominan sistemas de capitalización parcial colectiva. Cuando estas reservas se agotan se denominan sistemas de reparto.

⁴ En otros países se promovieron reformas estructurales para introducir la capitalización individual pero en última instancia no se implementaron. Ese fue el caso de Nicaragua (2000) y el Ecuador (2001).

Las reformas estructurales dieron paso a la creación de distintos modelos de sistemas de pensiones contributivos, que se suman al clásico esquema público de reparto que se aplica actualmente en 10 países de la región. En el modelo sustitutivo, se reemplaza completamente el esquema público civil de reparto por un sistema de capitalización individual administrado por el sector privado. Es el caso de Chile (1981), el Estado Plurinacional de Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998) y la República Dominicana (2003). En el modelo paralelo, los trabajadores deben elegir entre el sistema público de reparto o el esquema de capitalización individual y, por tanto, ambos sistemas son excluyentes y conviven compitiendo por los afiliados. Este es el modelo aplicado en el Perú (1993) y Colombia (1994). El modelo paralelo integrado incluye un modelo paralelo con una base solidaria universal, es decir, presenta una cobertura tanto para los asegurados del sistema de reparto como para los del sistema de capitalización individual proveniente del sector público. Fue el caso de la Argentina (1994). El modelo mixto de pensiones es aquel donde el sistema público de reparto y el de capitalización individual se complementan, es decir, los afiliados pertenecen a ambos sistemas. Esto es lo que ocurre en el Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Panamá (2008) (véanse el cuadro III.1 y el diagrama III.3A).

Diagrama III.3

América Latina (países seleccionados): modelos de sistemas de pensiones y países pioneros en su implementación, 1981-2017



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Nota: CI = capitalización individual, R = reparto y FP = financiamiento público.

Los sistemas de pensiones contributivos de reparto clásicos generan transferencias inter e intrageneracionales. En general, esas transferencias van de sanos a enfermos, de jóvenes a personas mayores, de personas con altos ingresos a personas con bajos ingresos o de hombres a mujeres. Mediante las reformas estructurales de los sistemas de pensiones en la región se han modificado o eliminado estas transferencias, creando una potencial carga fiscal (pasivo contingente) futura que el Estado deberá cubrir (Arenas de Mesa, 2010).

2. Reformas paramétricas

En un sistema de pensiones es necesario evaluar constantemente los cambios demográficos, económicos y sociales. En este sentido, los estudios actuariales y financieros son importantes para orientar el diseño de las políticas previsionales y realizar a tiempo los cambios paramétricos necesarios para optimizar el sistema de pensiones, de manera que los esquemas puedan cumplir con los objetivos para los cuales fueron diseñados.

Una reforma paramétrica es aquella que promueve cambios en los parámetros del sistema de pensiones y, por tanto, no cambia la estructura del modelo existente. Las modificaciones más recurrentes son: i) el aumento de la tasa de cotización, ii) el aumento de la edad de retiro (por sexo), que incrementa el conjunto de activos contribuyentes y disminuye el flujo de nuevos pensionados, iii) la variación de las condiciones de acceso a los beneficios, por ejemplo el aumento o la disminución de los años mínimos de cotizaciones requeridos para acceder a un beneficio, y iv) la disminución de los beneficios mediante la reducción de las tasas de reemplazo o la modificación de las bases imponibles establecidas para el cálculo de las pensiones, por ejemplo, aumentando la cantidad de años necesaria para la estimación de beneficios.

En general, las reformas paramétricas se relacionan con cambios de parámetros en un sistema de reparto. Sin embargo, también es posible aplicarlas a los sistemas de capitalización individual. Mediante las reformas paramétricas de los sistemas públicos de reparto a menudo se busca establecer el equilibrio financiero. Para alcanzar dicho objetivo e implementar una reforma paramétrica de manera eficiente se requiere de estudios actuariales y simulaciones que validen los nuevos parámetros, para evaluar los efectos financieros, de cobertura y beneficios que la reforma produciría.

Conforme la economía política de las reformas previsionales, las modificaciones paramétricas propuestas suelen aplicarse solo a los nuevos integrantes del sistema y, por tanto, no afectan a los actuales participantes o a las personas mayores de determinada edad fijada en la ley, para evitar cambiar las condiciones de acceso y los beneficios de quienes están por jubilarse. Entre otros factores, esto puede generar una larga transición previsional, es decir, una extensa convivencia de dos sistemas de pensiones que rige tanto para los antiguos como para los nuevos beneficiarios. También puede reducir los potenciales efectos financieros que, según el diseño y la transición, pueden transformarse en beneficios a mediano plazo.

En un sistema de pensiones es necesario evaluar constantemente los cambios demográficos, económicos y sociales. En este sentido, los estudios actuariales y financieros son importantes para orientar el diseño de las políticas previsionales y realizar a tiempo los cambios paramétricos necesarios para optimizar el sistema de pensiones, de manera que los esquemas puedan cumplir con los objetivos para los cuales fueron diseñados.

En América Latina, 10 países presentan un modelo de pensiones público de reparto o de capitalización parcial colectiva. La Argentina, el Brasil, Cuba, Haití y la República Bolivariana de Venezuela tienen sistemas de reparto, mientras que el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay tienen sistemas públicos de capitalización parcial colectiva. En otros cinco países los esquemas públicos de reparto (o capitalización parcial colectiva) constituyen una parte del modelo de pensiones. Este es el caso de Colombia y el Perú, donde se aplica un modelo paralelo, y de Costa Rica, Panamá y el Uruguay, donde se utiliza un modelo mixto.

Entre 2008 y 2017 se realizaron reformas paramétricas en los sistemas de pensiones de 14 países latinoamericanos (11 esquemas públicos de reparto y 3 sistemas de capitalización individual). Las reformas de los sistemas públicos se efectuaron en: i) el Uruguay (2008), donde se disminuyeron los requisitos para acceder a los beneficios del sistema público, asegurando una cobertura adecuada del sistema de pensiones y manteniendo los avances del sistema de protección social; ii) Cuba (2009), donde se buscó solucionar el problema de la insuficiencia de ciertos beneficios y generar sostenibilidad financiera; iii) Guatemala (2010), donde se aumentaron la edad de retiro y los años de cotización

necesarios para acceder al beneficio; iv) el Paraguay (2010), donde se aumentaron los años mínimos de cotización para acceder a los beneficios; v) Nicaragua (2013), donde se aumentó la tasa de cotización patronal y se mejoraron los beneficios de los más vulnerables; vi) Honduras (2014), donde se aumentaron la edad de jubilación del sistema de pensiones de los empleados públicos de 58 a 65 años y los años de cotizaciones para acceder a los beneficios; vii) la República Bolivariana de Venezuela (2014), donde se homogeneizaron los regímenes existentes en el sistema público; viii) Haití (2015), donde, mediante un decreto, se fijó una tasa de cotización del 8% en el sistema de reparto para los funcionarios públicos; ix) el Brasil (2015), donde se aumentaron los requisitos para acceder a los beneficios del sistema; x) el Ecuador (2015), donde se estableció que el reajuste de los beneficios fuera equivalente a la inflación del año anterior, y xi) Costa Rica (2016), donde la edad para acceder a una pensión con financiamiento del presupuesto público se aumentó de 55 a 60 años.

Las reformas paramétricas de los sistemas de capitalización individual corresponden a: i) Colombia (2009), donde se reformó el sistema de capitalización individual mediante la introducción de multifondos, conforme las modificaciones al sistema de capitalización individual implementadas en Chile en 2002; ii) el Perú (2016), donde se creó una nueva modalidad de pensión en el sistema de capitalización individual, que permite a los beneficiarios acceder de una vez a casi la totalidad de los fondos de pensiones ahorrados⁵, y iii) El Salvador, donde la reforma del sistema de pensiones se acaba de realizar (2017) (véanse el cuadro III.2 y la sección B.2-b)).

	Reformas estructurales (3)		Reformas paramétricas (14)	
	Año	Modelo	Año	Modelo
1. Argentina	2008	Reparto		
2. Chile	2008	Integrado		
3. Bolivia (Estado Plurinacional de)	2010	Sustitutivo (estatizado)		
1. Colombia			2008	Paralelo
2. Perú			2016	Paralelo
3. El Salvador			2017	Sustitutivo
4. Uruguay			2008	Mixto
5. Costa Rica			2016	
6. Cuba			2009	Reparto
7. Paraguay			2010	
8. Guatemala			2010	
9. Nicaragua			2013	
10. Venezuela (República Bolivariana de)			2014	
11. Honduras			2014	
12. Haití			2015	
13. Ecuador			2015	
14. Brasil			2015	

Cuadro III.2

América Latina (países seleccionados): reformas de los sistemas de pensiones, 2008-2017

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

⁵ Si bien esta modificación ha sido objeto de debate por los potenciales riesgos en el sistema de pensiones de ahorro personal, aún no se ha reformado.

B. El nuevo ciclo de reformas estructurales de los sistemas de pensiones

Entre 2008 y 2017, se reformaron los sistemas de pensiones de tres de los cinco países en los que se había implementado un modelo sustitutivo: Chile, en 2008, el Estado Plurinacional de Bolivia, en 2010, y El Salvador, en 2017. A estas reformas se suma la implementada en la Argentina, en 2008, cuando se eliminó el sistema de capitalización individual para volver a un modelo público de reparto. Se observa una tendencia a avanzar hacia lo público y desarrollar esquemas solidarios, a diferencia de lo que ocurrió en la década de 1990, cuando las reformas se concentraron en la introducción del esquema de capitalización individual en los sistemas de pensiones.

1. Reformas de los sistemas de pensiones: nueva tendencia hacia lo público

Entre 2008 y 2017, se reformaron los sistemas de pensiones de tres de los cinco países en los que se había implementado un modelo sustitutivo. En este contexto, se observa una tendencia a avanzar hacia lo público y desarrollar esquemas solidarios, a diferencia de lo que ocurrió en la década de 1990, cuando las reformas se concentraron en la introducción del esquema de capitalización individual en los sistemas de pensiones. Esta nueva tendencia regional hacia una mayor participación del Estado en el sistema de pensiones incluye el diseño de mecanismos de solidaridad contributivos y no contributivos.

Entre 2008 y 2017, se reformaron los sistemas de pensiones de tres de los cinco países en los que se había implementado un modelo sustitutivo. En Chile esto ocurrió en 2008, mediante la creación de un esquema solidario que dio lugar a la conformación de un sistema integrado de pensiones. En 2017, se debate un nuevo proyecto de ley de reforma, en el que se propone continuar aumentando la participación del Estado y la solidaridad del esquema previsional para consolidar el modelo integrado. En 2010, en el Estado Plurinacional de Bolivia, se estatizó el sistema de capitalización individual. En El Salvador, en 2017, se aprobó una reforma del sistema de pensiones que mantiene el sistema de capitalización individual y agrega un fondo de ahorro colectivo denominado Cuenta de Garantía Solidaria. A estas reformas se suma la implementada en la Argentina en 2008, cuando se eliminó el sistema de capitalización individual —y con este el modelo paralelo integrado— para volver a un modelo público de reparto (véase el cuadro III.2). En cuanto a los modelos de pensiones entre 2008 y 2017, la reforma en la Argentina (2008) eliminó el modelo paralelo integrado y la reforma en Chile (2008) creó un modelo integrado de pensiones (véase el diagrama III.3B). En este contexto, se observa una tendencia a avanzar hacia lo público y desarrollar esquemas solidarios, a diferencia de lo que ocurrió en la década de 1990, cuando las reformas se concentraron en la introducción del esquema de capitalización individual en los sistemas de pensiones. Esta nueva tendencia regional hacia una mayor participación del Estado en el sistema de pensiones incluye el diseño de mecanismos de solidaridad contributivos y no contributivos.

a) Argentina (2008): regreso al sistema público de reparto

En 1994, el sistema de pensiones argentino fue objeto de una reforma estructural que dio lugar a la creación del modelo paralelo integrado. Esta reforma fue influenciada por la reforma chilena de 1981 y estableció un componente de capitalización individual gestionado por las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones (AFJP) (Arenas de Mesa y Bertranou, 1997).

Si bien el principal objetivo de este proceso era solucionar el problema fiscal asociado a la previsión argentina, la reforma de 1994 no alivió la carga fiscal del sistema de pensiones, debido al costo de la transición de un sistema a otro y al traspaso de cajas previsionales provinciales (locales) con déficits financieros a la administración central.

El segundo proceso de reforma del sistema de pensiones argentino comprende varias modificaciones a partir de 2002. La reforma estructural de 2008 es la más relevante, debido a que conlleva un cambio de modelo: se pone fin a la capitalización individual y se regresa a un sistema público de reparto, pasando del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

i) Reformas paramétricas: 2002-2007

Antes de la reforma estructural de 2008 se realizaron varios cambios en el sistema de pensiones argentino. Aquellos que aumentaron las prestaciones comenzaron en 2002 y se concentraron en las pensiones más bajas. En 2006, se volvieron a aumentar las prestaciones. El mayor impacto corresponde a la Ley de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público de 2008, aprobada unos meses antes de la reforma estructural que puso fin al SIJP. Estas modificaciones, en especial la Ley de Movilidad, aumentaron 10 veces la jubilación mínima y entre 3 y 4 veces las prestaciones superiores a la mínima, en el período 2002-2012 (Bertranou y otros, 2012).

Otras modificaciones del sistema de pensiones se concentraron en aumentar la cobertura del esquema previsional mediante la flexibilización de las condiciones de acceso a los beneficios. La reforma se conoce como la instauración de la moratoria previsional implementada en 2005. La moratoria o plan de inclusión previsional (que es su nombre oficial), consiste en la creación de una modalidad de jubilación para los trabajadores autónomos (trabajadores independientes) que no cumplieran con la cantidad mínima de aportes, a los que se permitió acceder a un beneficio con descuentos. Este beneficio fue tan importante, que cerca del 40% de los beneficios por jubilaciones y pensiones provenía de personas acogidas a la moratoria entre 2005 y 2011. También hubo un aumento general en la cobertura debido al incremento de las pensiones no contributivas, especialmente por concepto de invalidez. Parte de los efectos de estas medidas se refleja en la cobertura de pasivos (mayores de 65 años con beneficios) del sistema de pensiones, que aumentó del 70% al 90% entre 2006 y 2014 (véase el gráfico III.1).



Gráfico III.1

Argentina: cobertura de pasivos (65 años y más)^a, 2000-2014
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) [en línea] <http://www.iadb.org/es/bases-de-datos/sims/sistema-de-informacion-de-mercados-laborales-y-seguridad-social,20137.html>.

^a Cobertura de pasivos: porcentaje de la población de 65 años y más beneficiaria de una pensión.

A comienzos de 2007 se permitió la libre elección del régimen de jubilación. Todos los afiliados al sistema de capitalización individual tenían la opción de cambiar de régimen cada cinco años. Se estableció que, en caso de que el trabajador no hiciera una elección explícita, la opción por defecto sería el sistema de reparto. Estas modificaciones anticiparon lo que vendría un año después con la reforma estructural.

ii) Objetivos y principales medidas de la reforma estructural de 2008

La reforma estructural del sistema de pensiones de 2008 sustituyó completamente el sistema de capitalización individual por un esquema de reparto administrado por el sector público. Los principales objetivos de la reforma eran: aliviar la carga fiscal, aumentar la cobertura y mejorar el nivel de los beneficios (Bertranou y otros, 2012).

La Argentina se convirtió en el primer país de la región en eliminar el sistema de capitalización individual de los 11 países donde se implementó este esquema de pensiones (véase el cuadro III.1). En este contexto, la reforma de 2008 es sin duda la más importante desde la reforma de 1994, pues modifica completamente el diseño del sistema de pensiones para volver al régimen público de reparto.

La reforma de 2008 estableció la unificación de ambos regímenes y creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que es un sistema de reparto bajo administración pública. Esta reforma también incluyó modificaciones paramétricas en el cálculo del nivel de beneficios. Además, el Estado se comprometió a garantizar que los beneficios serían mayores con respecto a los que obtendrían los individuos de mantenerse en el sistema de capitalización individual. Sin embargo, esta comparación es difícil de realizar debido a que, entre otros factores, el sistema de capitalización individual no prometía un beneficio definido (Hohnerlein, 2013).

iii) Efectos fiscales

En 2008, al eliminarse el esquema de capitalización individual, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) —creado en 2007 en el contexto del traspaso de afiliados del sistema de capitalización individual al sistema de reparto— recibió cuantiosos recursos, correspondientes a 5.693 millones de dólares en una primera instancia, seguidos de 25.545 millones de dólares. Sumados, esos montos equivalen al 8,5% del PIB, correspondiente al traspaso de fondos de las antiguas cuentas individuales. En 2016, el FGS acumuló 55.000 millones de dólares, equivalentes al 10,1% del PIB.

A diferencia de las AFJP, cuyas decisiones de inversión se basaban en el objetivo de maximizar el retorno del capital invertido, el objetivo principal de la política de inversiones del FGS es el desarrollo económico. Antes de la reforma se introdujeron cambios en los criterios de inversión: i) entre un 5% y un 20% de la cartera debía invertirse en proyectos productivos y de infraestructura; ii) se aumentó la cantidad de inversión en deuda pública; iii) se disminuyó la inversión en acciones nacionales, y iv) se prohibió y eliminó completamente la inversión en el extranjero (Hohnerlein, 2013).

En términos institucionales, la gestión del FGS recae en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Desde 2008, se han creado mecanismos de control institucional para supervisar la forma en que el FGS maneja los recursos. Una innovación ha sido el establecimiento de una Comisión Bicameral del Congreso de la Nación, con el objetivo de controlar el uso de los fondos mediante solicitudes de información y la formulación de observaciones, propuestas y recomendaciones (Bertranou y otros, 2011).

Los gastos de la ANSES desde la reforma de 2008 también han aumentado considerablemente. La razón principal es la ley de moratoria, que permitió la inclusión de beneficiarios que antes no cumplían con los requisitos para acceder a una pensión. Este aumento de la cobertura incrementó el gasto en pensiones del 3,8% al 6,4% del PIB entre 2005 y 2010 (ANSES, 2011).

El elemento más complejo del análisis de los efectos fiscales de la reforma de 2008 es la sostenibilidad financiera. La reforma se realizó sin un estudio actuarial y hasta la fecha no se ha publicado un estudio en que se analice el equilibrio actuarial y financiero del nuevo sistema de pensiones (Bertranou y otros, 2012; Hohnerlein, 2013; Mesa-Lago, 2014). En un contexto de cambio demográfico, esto puede resultar en un escenario futuro complejo. Al igual que en varios países de la región, la población argentina experimenta un proceso de envejecimiento, de manera que la relación entre la población en edad de trabajar (15-64 años) y la población mayor de 65 años se reducirá de 5,8 a 2,7 personas en los próximos 50 años (véase el gráfico III.2).

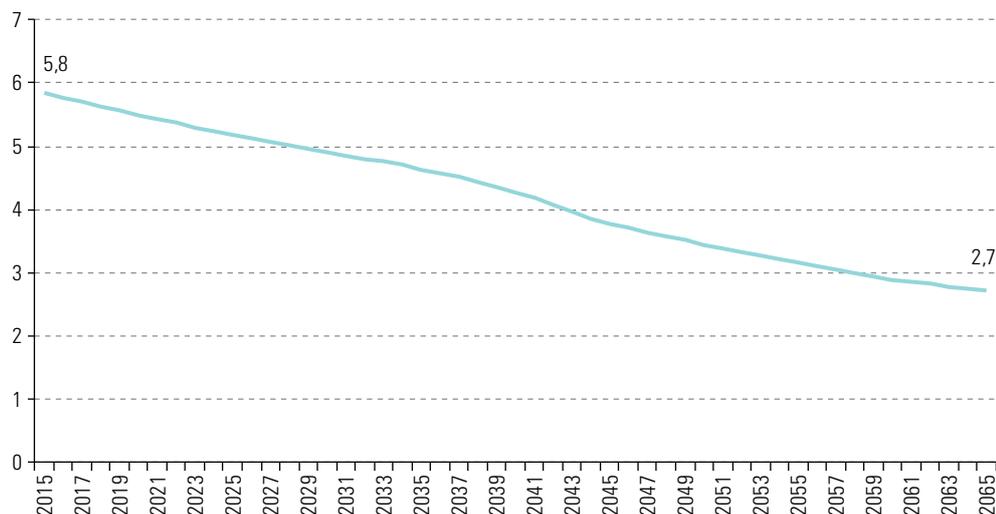


Gráfico III.2
Argentina: población en edad de trabajar con respecto a la población de 65 años y más, 2015-2065
(En número de personas)

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. Revisión 2015".

El sistema de pensiones de la Argentina exhibe indicadores de cobertura y suficiencia de beneficios superiores al promedio regional. La reforma estructural y las reformas paramétricas implementadas mejoraron considerablemente la suficiencia de los beneficios y la cobertura del sistema de pensiones. Queda pendiente el análisis de la sostenibilidad financiera del sistema, debido a la inexistencia de estudios actuariales. La sostenibilidad financiera debería evaluarse, entre otros factores, por el escenario demográfico que la Argentina enfrentará en los próximos años y para alcanzar el equilibrio entre la adecuada cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

b) Chile (2008): de un sistema de capitalización individual puro a un sistema integrado de pensiones

La reforma del sistema de pensiones chileno de 2008 es una reforma estructural que creó un nuevo modelo integrado de pensiones, en el que la capitalización individual sigue siendo el principal esquema previsional. El modelo sustitutivo puro de 1981 planteaba la completa sustitución del esquema civil de reparto y la administración pública por la capitalización individual y la administración privada. El modelo integrado de pensiones, en cambio, incluye dimensiones que constituían paradigmas antagónicos en los debates sobre las reformas de los sistemas de pensiones (en la mayoría de los países de la región continúan siendo antagónicas). Así, se integraron en un solo sistema de pensiones las siguientes dimensiones: i) el sistema no contributivo y el esquema

La sostenibilidad financiera debería evaluarse, entre otros factores, por el escenario demográfico que la Argentina enfrentará en los próximos años y para alcanzar el equilibrio entre la adecuada cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

contributivo, ii) el financiamiento público proveniente de rentas generales y el régimen financiero de capitalización individual, y iii) la administración pública y privada del sistema de pensiones. Este nuevo modelo integrado rompe con algunas de las premisas del pionero sistema sustitutivo de capitalización individual de 1981, por ejemplo, con el retorno del Estado a la administración y el financiamiento de beneficios contributivos en el sistema de pensiones.

i) Objetivos y principales medidas de la reforma estructural de 2008

La reforma previsional chilena de 2008 tenía tres objetivos principales. El primero era crear un Sistema de Pensiones Solidario (SPS) que combatiera la pobreza entre las personas mayores de 65 años. Esto supuso que el Estado asumiera el papel de garante del sistema de pensiones para el 60% de la población de menores ingresos, además de establecer una perspectiva de derechos universales en torno a la protección social para quienes desarrollen su vida laboral en Chile. El segundo objetivo principal era aumentar la cobertura previsional de los grupos vulnerables, específicamente los jóvenes, las mujeres y los trabajadores independientes. El tercer objetivo de la reforma era contribuir al perfeccionamiento del sistema de capitalización individual, fomentando la competencia, la regulación de las inversiones, la disminución de los costos y el fortalecimiento del ahorro previsional voluntario (Arenas de Mesa, 2010).

La Ley de Reforma Previsional contiene cerca de 100 medidas que pueden clasificarse en siete categorías: i) Sistema de Pensiones Solidario; ii) dimensión de género, iii) políticas para los jóvenes más vulnerables, iv) políticas para los trabajadores independientes, v) perfeccionamiento del sistema de capitalización individual, vi) institucionalidad pública, y vii) sostenibilidad fiscal. El Sistema de Pensiones Solidario tiene dos componentes principales. El primero es la creación de un nuevo sistema de pensiones no contributivo llamado Pensión Básica Solidaria (PBS), que reemplaza al Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS). El segundo es la creación del Aporte Previsional Solidario (APS), que es un beneficio financiado y administrado por el Estado para las personas con pensiones contributivas más bajas. Cuando la pensión contributiva de una persona es igual a cero, esta persona recibe una pensión no contributiva igual a la PBS, mientras que si la persona obtiene una pensión contributiva autofinanciada (prestación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)) menor a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), obtiene un APS, cuyo monto disminuye con el valor de la pensión autofinanciada. La suma del APS y la pensión contributiva autofinanciada es la pensión final, que en el sistema solidario es siempre menor o igual a la PMAS.

La cobertura agregada del SPS aumentó según lo planificado en la reforma, hasta alcanzar cerca de 1,4 millones de beneficiarios en julio de 2017. Ese total corresponde a 581.771 pensiones no contributivas (PBS) —que aumentaron entre 2008 y 2010 y luego disminuyeron hasta llegar a esa cifra en julio de 2017— y 815.620 del Aporte Previsional Solidario (véase el cuadro III.3). El aumento de la cobertura del SPS ha sido muy significativo y, en la actualidad, sus prestaciones son equivalentes a las otorgadas por el sistema de AFP. Así se refuerza el modelo integrado de pensiones con financiamiento público creado en 2008.

Cuadro III.3
 Chile: cobertura de pasivos del Sistema de Pensiones Solidario, 2008, 2010 y 2017
 (En número de beneficiarios)

	2008	2010	Julio de 2017
Pensión Básica Solidaria (PBS)	596 645	623 508	581 771
Aporte Previsional Solidario (APS)	13 836	387 587	815 620
Total	610 481	1 011 095	1 397 391

Fuente: Superintendencia de Pensiones de Chile.

La dimensión de género fue otro de los ejes de mayor importancia en la reforma, debido a las desigualdades que existen entre hombres y mujeres, tanto en el mercado de trabajo como en el sistema de pensiones. Entre ellas destacan las brechas salariales, la mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados de las mujeres debido a la desigual distribución del trabajo productivo y reproductivo vigente y la utilización de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo en el cálculo de las pensiones en el esquema de capitalización individual. El 68% de los beneficiarios del SPS está conformado por mujeres. En especial, en el nuevo sistema de pensiones no contributivo estas pueden ser beneficiarias, además de sus cónyuges, si su grupo familiar pertenece al 60% más vulnerable. Con esta medida se terminó con una discriminación que existía anteriormente, pues los beneficiarios de las pensiones no contributivas eran mayoritariamente hombres y con ello las mujeres quedaban automáticamente excluidas de la cobertura. Así, las mujeres mayores que viven en condiciones de extrema pobreza y pobreza accedieron por primera vez a un beneficio financiado por el Estado como beneficiarias primarias. La reforma también incluyó un beneficio especial para todas las mujeres que han tenido un hijo vivo (bono por hijo), diseñado para aliviar la brecha generada por la utilización de tablas de mortalidad diferenciadas en el cálculo de las pensiones.

Otra medida con un marcado componente de género es el establecimiento de una comisión única para hombres y mujeres para el seguro de invalidez y sobrevivencia, cuya sobreprima se devuelve a la cuenta individual de las mujeres. Con respecto a las situaciones de divorcio, cuando se determine la existencia de un menoscabo económico que suponga una compensación económica, la reforma permite la utilización de los fondos previsionales con ciertos límites. Además, la reforma permite a las mujeres generar una pensión de sobrevivencia al cónyuge hombre, mientras que antes solo se generaba pensión de sobrevivencia si el hombre era discapacitado.

Respecto de los trabajadores independientes, que actualmente presentan una cobertura cercana al 5%, se establecieron distintas medidas, entre ellas la obligatoriedad de la cotización de dichos trabajadores, el acceso al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) y, una de las más demandadas, el acceso al seguro social contra riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales⁶. La lógica era establecer nuevos deberes (obligación de cotizar) y derechos (acceso a beneficios a corto plazo que incentiven la cotización).

ii) Efectos fiscales

La reforma generó un importante gasto fiscal, que se estima representará el 1% del PIB en 2025. El componente más importante del gasto público del sistema civil de pensiones es el costo del Sistema de Pensiones Solidario, que representó el 22,5% del total en 2015 y, según proyecciones, representará el 40% en 2030 (véase el cuadro III.4).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2025	2030
Sistema de Pensiones Solidario	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	1,0	1,0
Total del sistema de pensiones	3,8	3,6	3,6	3,3	3,2	3,1	2,7	2,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile.

La dimensión de género fue otro de los ejes de mayor importancia en la reforma, debido a las desigualdades que existen entre hombres y mujeres, tanto en el mercado de trabajo como en el sistema de pensiones.

Cuadro III.4

Chile: gasto público efectivo y proyectado del Sistema de Pensiones Solidario, 2010-2015, 2025 y 2030 (En porcentajes del PIB)

⁶ La obligatoriedad de la cotización de los trabajadores independientes aún no se ha implementado. Si bien estaba prevista para 2019, el proyecto de ley presentado en 2017 posterga su implementación por cinco años.

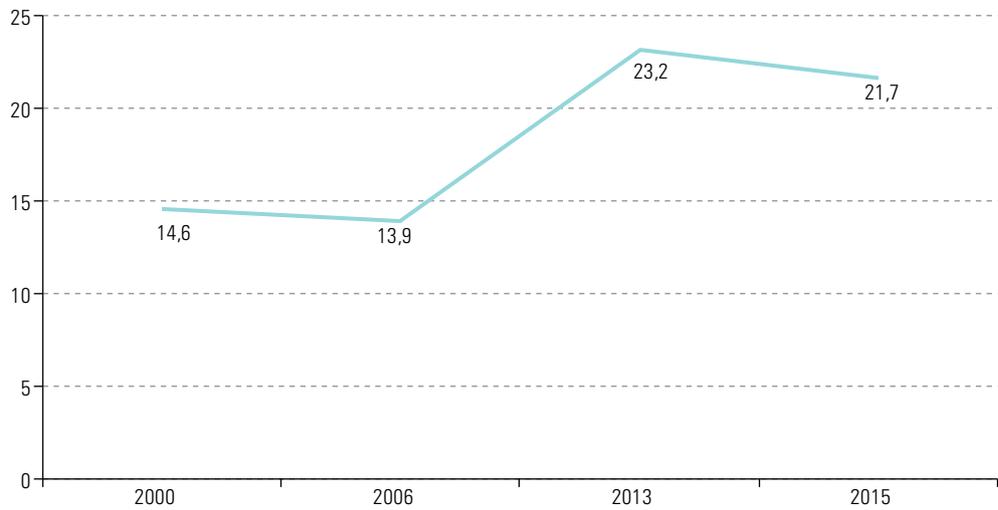
La sostenibilidad financiera de la reforma del sistema de pensiones de 2008 se basa principalmente en dos fuentes de financiamiento: la reducción de los gastos en pensiones provenientes del antiguo sistema de reparto y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), creado mediante la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2006 y modificado por la reforma de pensiones de 2008 para brindar financiamiento a las próximas generaciones (Arenas de Mesa, 2010)⁷.

iii) Principales resultados

El gran número de beneficiarios de pensiones básicas solidarias de vejez del SPS se tradujo en un aumento de la cobertura de pasivos (personas de 65 años y más) del sistema de pensiones no contributivo, de alrededor de 10 puntos porcentuales después de implementada la reforma (véase el gráfico III.3).

Gráfico III.3

Chile: cobertura de pasivos (65 años y más) que reciben pensiones no contributivas^a, 2000, 2006, 2013 y 2015 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL y Superintendencia de Pensiones de Chile.

^a Los datos de 2000 y 2006 corresponden al Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS), antiguo sistema no contributivo de pensiones de vejez.

La mediana de la tasa de reemplazo del sistema de capitalización individual se ha estimado en un 34%. Al sumar los beneficios de la reforma (Sistema de Pensiones Solidario) esta alcanza un 45% (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015). Según las proyecciones realizadas por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, el SPS representará un 37% del monto de las prestaciones promedio del sistema integrado que se otorguen entre 2025 y 2030. Asimismo, será el componente más importante para el promedio de los beneficiarios y, en especial, para las mujeres (54,2%) (véase el cuadro III.5).

Otro de los resultados de la reforma de 2008 fue la importante reducción de la incidencia de la extrema pobreza entre la población mayor de 60 años de edad, del 7,5% en 2006 al 1,5% en 2015 (Ministerio de Desarrollo Social, 2015 y 2017).

⁷ El Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) se creó en 2006 para financiar las pensiones mínimas y asistenciales. En 2008 se transformó en el instrumento financiero para la sostenibilidad de las prestaciones del Sistema de Pensiones Solidario. Este recibe anualmente un aporte fiscal que varía entre el 0,2% y el 0,5% del PIB, según el balance fiscal global. Sus inversiones son administradas por el Banco Central de Chile y por primera vez fue considerado como fuente de financiamiento de las prestaciones del sistema de pensiones solidario en la Ley de Presupuestos de 2017.

	Cotizaciones ^a	Bono de Reconocimiento ^b	Rentabilidad ^c	Sistema de Pensiones Solidario ^d
Mujeres	22,8	0	23,1	54,2
Hombres	32,1	0,9	40,7	26,4
Total	28,4	0,5	33,8	37,2

Cuadro III.5

Chile: participación de los componentes en el monto promedio de las pensiones, proyecciones 2025-2030 (En porcentajes)

Fuente: Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, "Resultados del sistema de pensiones: cobertura y suficiencia", Informe final, Santiago, Gobierno de Chile, 2015.

^a Monto de aportes cotizados en la cuenta de capitalización individual.

^b Instrumento financiero que reconoce las cotizaciones realizadas en el antiguo sistema de reparto.

^c Ganancias por rentabilidad obtenidas por los fondos de pensiones.

^d Prestaciones del Sistema de Pensiones Solidario.

iv) Estudios actuariales

De conformidad con la ley de responsabilidad fiscal (2006), desde 2010 la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda realiza estudios sobre la sostenibilidad del Fondo de Reserva de Pensiones (Bravo y Ruiz-Tagle, 2010; DIPRES, 2014 y 2016). El FRP se creó en diciembre de 2006 para enfrentar los cambios demográficos en la sociedad chilena y su impacto en la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. De acuerdo con el estudio más reciente (de 2016), el FRP presentará una trayectoria ascendente en distintos escenarios alternativos. En otras palabras, el capital acumulado en el FRP es más que suficiente para enfrentar los gastos del Sistema de Pensiones Solidario en las próximas décadas (DIPRES, 2016).

Mediante la reforma del sistema de pensiones de 2008 se alcanzó una cobertura del 60% de los hogares de menores ingresos. Esta cobertura y el diseño del Sistema de Pensiones Solidario permitieron que, en promedio, las tasas de reemplazo aumentaran del 34% al 45%. Las bajas tasas de reemplazo a las que accede el resto de la población, en especial el 40% de los hogares perteneciente a los quintiles 3 y 4 de la distribución del ingreso, caracterizan a los beneficios como insuficientes y, por tanto, indican que el esquema de pensiones no está en la zona de equilibrio presentada en el diagrama III.1. En consecuencia, la discusión sobre el sistema de pensiones ha continuado y, en la actualidad, se debate una nueva reforma en el Congreso (véase la sección B.2-c).

c) Estado Plurinacional de Bolivia (2010): estatización del sistema de capitalización individual y esquema de pensiones no contributivo universal

Antes de 1997, el sistema de pensiones boliviano enfrentaba problemas en diversas áreas, incluidas la gran fragmentación de los regímenes previsionales separados por gremios, la baja cobertura, diferencias sustantivas en la cobertura y en el nivel de los beneficios por sexo, potenciales desequilibrios actuariales debido a las edades de jubilación (50 años para las mujeres y 55 para los hombres) y un creciente aumento de transferencias fiscales para sostener el sistema (Mesa-Lago y Ossio, 2013). Si bien estos problemas son recurrentes en la región, la forma de enfrentarlos fue distinta en otros países de América Latina.

En 1997, se adoptó el modelo chileno en materia de pensiones, que supuso la implementación de una reforma estructural, la eliminación del sistema público de reparto y su sustitución por uno de capitalización individual con administración privada. Las comisiones por administración cobradas por las administradoras privadas de pensiones resultaron decididamente más bajas que en Chile o el Perú (del 0,5%, en comparación con el 1,76% y el 2,27%, respectivamente), a pesar de la menor competencia (número de administradoras privadas) con respecto a esos dos países. Debido al tamaño del

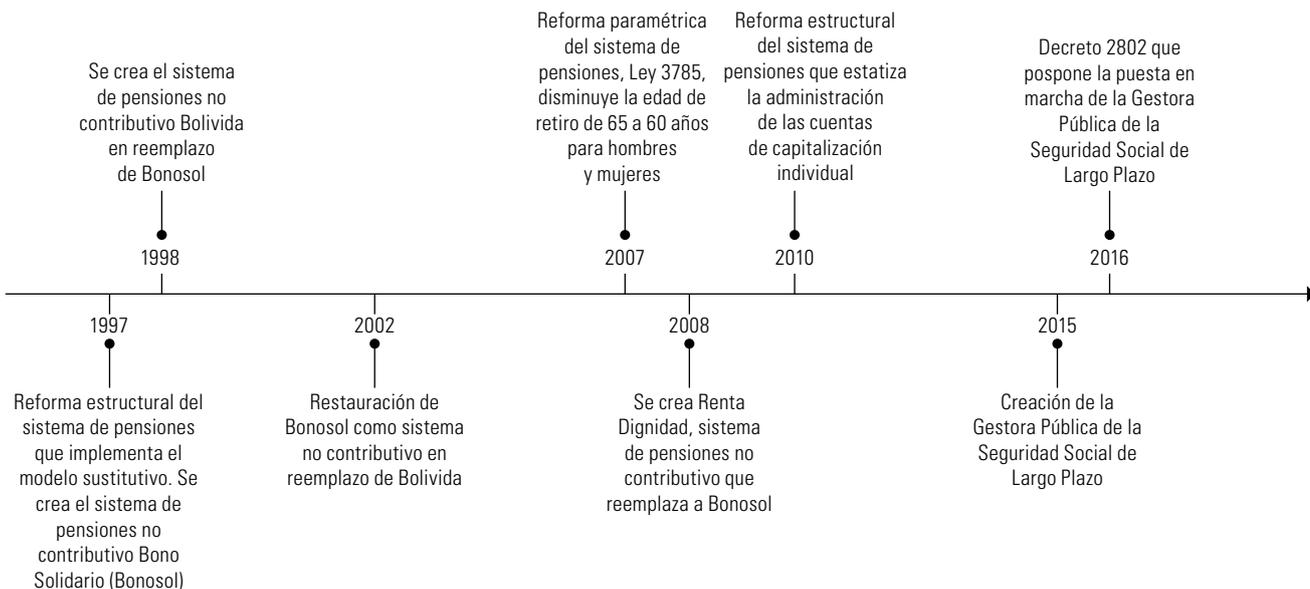
mercado boliviano, la industria de las administradoras de pensiones se constituyó como un duopolio, situación que dificultó la supervisión regulatoria de la calidad de los servicios ofrecidos (Barr y Diamond, 2008). En 1997, también se creó el sistema de pensiones no contributivo Bono Solidario (Bonosol), que fue reemplazado por el programa Bolívida en 1998.

En 2002, utilizando los recursos provenientes de la privatización de múltiples empresas públicas, se volvió a dar impulso al sistema de pensiones no contributivo y se restableció el programa Bonosol. En 2007, se implementó una reforma paramétrica del sistema de pensiones (Ley 3.785) que, entre otras medidas, creó la pensión mínima y definió las condiciones para acceder a esta (60 años y más de edad y 15 años de cotizaciones).

En 2008, se creó un nuevo sistema de pensiones no contributivo llamado Renta Dignidad, que reemplazó a Bonosol y aumentó considerablemente la cobertura y los beneficios financiados por el sector público. En 2010, el Gobierno promulgó una nueva reforma estructural del sistema de pensiones, que estatizó el sistema de capitalización individual pero mantuvo su estructura (véase el diagrama III.4). Además, creó un fondo para financiar aportes solidarios a las pensiones más bajas del sistema contributivo. En dicha reforma también se incluyó la dimensión de género, mediante la creación de un bono para las mujeres por hijo nacido vivo, con el objetivo de aumentar sus pensiones (véanse más antecedentes sobre la dimensión de género en los sistemas de pensiones en el capítulo IV).

Diagrama III.4

Estado Plurinacional de Bolivia: hitos del sistema de pensiones, 1997-2016



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

i) Principales medidas

Cuatro años antes de la promulgación de la Ley de Pensiones de 2010, el Gobierno definió cuatro dimensiones para la elaboración de una propuesta de reforma estructural del sistema de pensiones: la universalidad, la sostenibilidad actuarial, la sostenibilidad fiscal y la no discriminación generacional. Se recaló la importancia de que no volvieresen a existir generaciones castigadas por la reforma estructural del sistema de pensiones.

Entre las principales medidas de la reforma de 2010 se encuentran: i) la sustitución de las dos AFP privadas que administraban el régimen de capitalización individual por una administración pública, denominada Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo; ii) la creación de un fondo solidario que se financia, entre otros recursos, con el 0,5% de cotización adicional que deben pagar los trabajadores; iii) la disminución de la edad de retiro de 60 a 58 años (50 años en el caso de los mineros); iv) la creación de un aporte solidario a las pensiones contributivas, denominado fracción solidaria, que requiere 10 años de cotizaciones y aumenta el beneficio con mayores densidades de cotización, y v) la creación de un bono por hijo nacido vivo para las mujeres. Estos dos últimos beneficios son similares a los creados en la reforma previsional chilena de 2008⁸.

El cambio en la administración del régimen contributivo de capitalización individual es sin duda la parte más compleja de la reforma boliviana. La transición de una administración privada a una pública ha tomado más de siete años. Según el Gobierno, la dificultad del traspaso se ha debido a las complejidades relacionadas con el *software* de almacenamiento de la información, los recursos humanos que se requieren, la nueva institucionalidad y la negociación y el acuerdo con la Central Obrera Boliviana (COB) sobre la plana mayor de la nueva institución⁹.

La cobertura (de activos) del sistema contributivo de pensiones presentó cifras bajas y estables entre 2009 (antes de la reforma estructural) y 2014. Los cotizantes del sistema, que representaban el 13,4% de la población económicamente activa (PEA) en 2009, aumentaron al 14,4% en 2014 (BID, 2015). La reforma de 2010 amplió las posibilidades para acceder a los beneficios del sistema de pensiones, de manera que los beneficiarios del denominado sistema integral de pensiones aumentaron más de tres veces, pasando de 29.745 a 102.546 jubilados entre 2010 y 2016 (véase el gráfico III.4). El mayor aumento se registró en la Pensión Solidaria, que alcanzó a 60.402 beneficiarios en febrero de 2017 (APS, 2017).

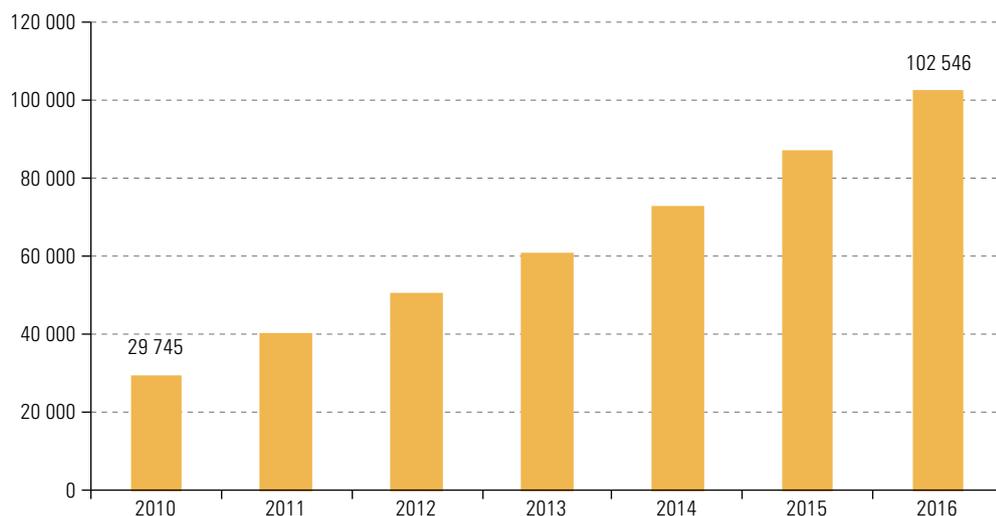


Gráfico III.4
Estado Plurinacional de Bolivia: beneficiarios del sistema integral de pensiones, 2010-2016
(En número de beneficiarios)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, *Boletín Mensual del Sistema de Pensiones*, N° 132, año 11, La Paz, marzo de 2017.

⁸ La reforma previsional chilena de 2008 creó el Aporte Previsional Solidario (APS) y el bono por hijo nacido vivo para todas las mujeres (véase la sección B.1-b).

⁹ A comienzos de 2011, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia emitió un Decreto Supremo postergando la creación de la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo. En enero de 2015 el Gobierno emitió un nuevo Decreto Supremo con el objetivo de crearla, pero en junio de 2016 volvió a postergar su puesta en marcha con un plazo que expiró el 15 de septiembre de 2017.

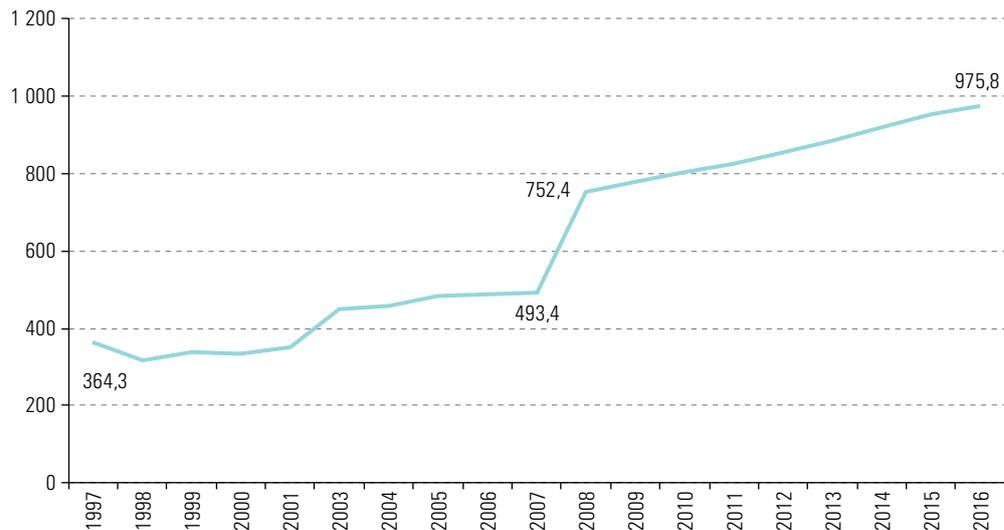
ii) Nuevo sistema de pensiones no contributivo: Renta Dignidad

En 2008, se creó el sistema de pensiones no contributivo Renta Dignidad. A diferencia de Bonosol (2002), al que solo podían acceder los nacidos después de 1975, este presenta un enfoque universal, es decir que toda la población de 60 años y más de edad puede acceder a dicho programa. Este enfoque quedó establecido en el artículo 1 (marco constitucional) de la Ley 3791 que estableció la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad). Los requisitos para acceder a las prestaciones de Renta Dignidad son: i) ser boliviano, residente en el territorio nacional y tener 60 años o más de edad¹⁰; ii) no percibir una renta del sistema de seguridad social de largo plazo o una remuneración contemplada en el presupuesto nacional; iii) estar registrado en la base de datos del sistema Renta Dignidad (este es un requisito administrativo y no legal), y iv) no tener una suspensión vigente del derecho al cobro de los beneficios de Renta Dignidad, Bolivida o Bonosol (esta se aplica a quienes hubieran cobrado el beneficio más de una vez por el mismo período o cuando se determina que el beneficiario no tiene la edad mínima) (Escobar, Martínez y Mendizábal, 2013).

El monto del beneficio es diferenciado, según se trate de personas cubiertas por el sistema de pensiones contributivo o por el sistema de complemento de pensiones. El beneficio mensual es de 270 bolivianos (39,1 dólares) para quienes no son beneficiarios del sistema contributivo y de 210 bolivianos (30,4 dólares) para quienes lo son.

La cobertura del sistema de pensiones no contributivo aumentó de 364.000 a 493.000 beneficiarios entre 1997 y 2007. Con la creación del programa Renta Dignidad y su orientación universal, la cobertura creció a 975.000 personas en 2016, cifra equivalente al 96,6% de la población de 60 años y más (véase el gráfico III.5).

Gráfico III.5
 Estado Plurinacional de Bolivia: número de beneficiarios del sistema de pensiones no contributivo, 1997-2016
 (En miles de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros del Estado Plurinacional de Bolivia (APS) y K. Müller, "The political economy of universal pensions in Bolivia", *Sozial Politik*, vol. 1, Friburgo, 2016.

Nota: No se dispone de datos para 2002.

Entre 2006 y 2009, el período inmediatamente posterior al inicio del funcionamiento de Renta Dignidad, se registró una disminución de la incidencia de la extrema pobreza del 37,7% al 31,9%. Esto sugiere un efecto importante del programa en ese sentido.

¹⁰ Si no recibe una pensión contributiva puede acceder al 100% del beneficio no contributivo, mientras que si recibe una pensión contributiva puede acceder al 75% del beneficio no contributivo.

iii) Efectos fiscales del sistema de pensiones no contributivo

La reposición de Bonosol trajo consigo un aumento de los beneficios y de la cobertura del programa que supuso un aumento del gasto público en el sistema de pensiones no contributivo del 0,27% al 0,86% del PIB entre 2001 y 2007. Posteriormente, la creación del programa Renta Dignidad y su orientación de cobertura universal aumentaron significativamente el número de beneficiarios, de manera que el gasto público se incrementó al 1,39% del PIB en 2009. El crecimiento económico promedio entre 2010 y 2015 fue levemente superior a la tasa de aumento promedio de los beneficiarios del programa Renta Dignidad. Esto se tradujo en un gasto público en el sistema de pensiones no contributivo del 1,24% del PIB en 2015 (véase el gráfico III.6).

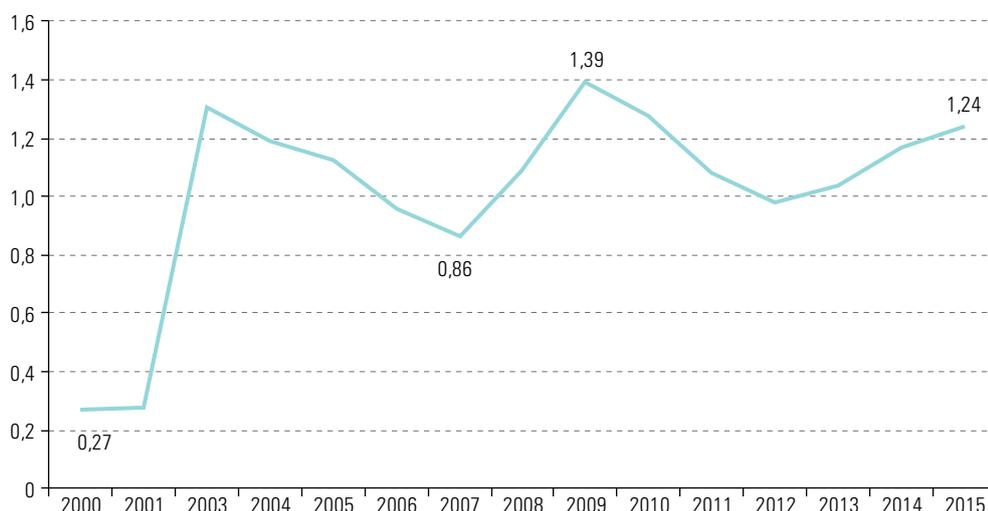


Gráfico III.6

Estado Plurinacional de Bolivia: gasto público en el sistema de pensiones no contributivo, 2000-2015 (En porcentajes del PIB)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/#es>.

Nota: No se dispone de datos para 2002.

La cobertura alcanzada por el sistema de pensiones no contributivo es casi universal respecto de la población de 60 años y más. De esta manera, los potenciales efectos fiscales del programa Renta Dignidad estarán más relacionados con el nivel de las prestaciones que con la cobertura, debido a que estas representaron cerca del 15% del salario mínimo en 2016.

2. Nuevos proyectos y reformas de los sistemas de pensiones en América Latina: 2016-2017

En 2017, la reforma del sistema de pensiones ha sido objeto de atención en cinco países de América Latina. Mientras que en Costa Rica y el Perú se debaten los desafíos y cambios necesarios en los sistemas de pensiones, en el Brasil y Chile se han enviado proyectos de ley de reforma previsional a los respectivos congresos nacionales y en El Salvador se ha aprobado una reforma del sistema de pensiones.

En Costa Rica, una mesa de diálogo está en pleno proceso de trabajo y se espera que a fines de 2017 entregue una o varias propuestas para mantener la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones. Por otra parte, en el Perú se discute respecto del sistema de pensiones, con miras a aumentar la cobertura y la densidad de cotizaciones. En enero de 2017 se constituyó una Comisión de Protección Social, cuyo debate se concentra en reformar el sistema de pensiones hacia un esquema integrado, inspirado en el modelo de la reforma chilena de 2008.

La cobertura alcanzada por el sistema de pensiones no contributivo es casi universal respecto de la población de 60 años y más. De esta manera, los potenciales efectos fiscales del programa Renta Dignidad estarán más relacionados con el nivel de las prestaciones que con la cobertura, debido a que estas representaron cerca del 15% del salario mínimo en 2016.

a) Brasil (2016-2017): proyecto de ley de reforma paramétrica del sistema público

El Brasil es uno de los países de América Latina donde no se ha realizado una reforma estructural del sistema de pensiones y se mantiene un modelo público de reparto. Sin embargo, se han realizado varias reformas paramétricas, que han tenido repercusiones en la cobertura del sistema (especialmente en el caso de las personas de 65 años y más), el nivel de las pensiones y en su sostenibilidad financiera.

En 1988, la seguridad social se reconoció como un derecho en la Constitución Federal de Brasil. Desde entonces, se han implementado cuatro reformas del sistema de pensiones que han implicado enmiendas constitucionales (1998, 1999, 2003 y 2005) (Caetano, 2014) y una ley (13.138) que incluyó restricciones al acceso a los beneficios en 2015.

En la actualidad, el esquema de pensiones consta de tres subsistemas: i) Régimen General de Previsión Social (RGPS), que cubre a los trabajadores del sector privado; ii) regímenes propios de previsión social (RPPS), que cubren a los trabajadores del sector público¹¹, y iii) régimen de previsión complementaria, que es voluntario y utilizado generalmente por trabajadores de altos ingresos. Además, existe un sistema de pensiones no contributivas denominado beneficio de prestación continuada (BPC), que entrega un beneficio equivalente al salario mínimo a todos los mayores de 65 años que carecen de pensión, personas con discapacidad y familias cuyo ingreso per cápita sea menor del 25% de un salario mínimo. El RGPS se divide a su vez en dos regímenes diferentes, urbano —que mantiene las características tradicionales de un esquema contributivo— y rural. El régimen rural también se ha caracterizado como un esquema semicontributivo (Robles y Mirosevic, 2013) o directamente como un esquema no contributivo (Schwarzer y Querino, 2002), debido a que sus condiciones de accesibilidad y niveles de beneficios son similares a los de un esquema no contributivo.

A fines de 2016, se aprobó una reforma fiscal (propuesta de enmienda constitucional 55) que instauró un límite al crecimiento del gasto del Gobierno Federal igual a la inflación del año anterior, por un período de 20 años. La reforma fiscal, específicamente en lo referido al techo de gasto, es muy difícil de aplicar sin que se vean afectadas algunas partidas del presupuesto federal, en especial los gastos relacionados con el sistema de pensiones. En este contexto, en diciembre de 2016, el Congreso inició un debate sobre una nueva reforma del sistema de pensiones, haciendo hincapié en su dimensión fiscal.

i) Objetivos del proyecto de ley de reforma paramétrica

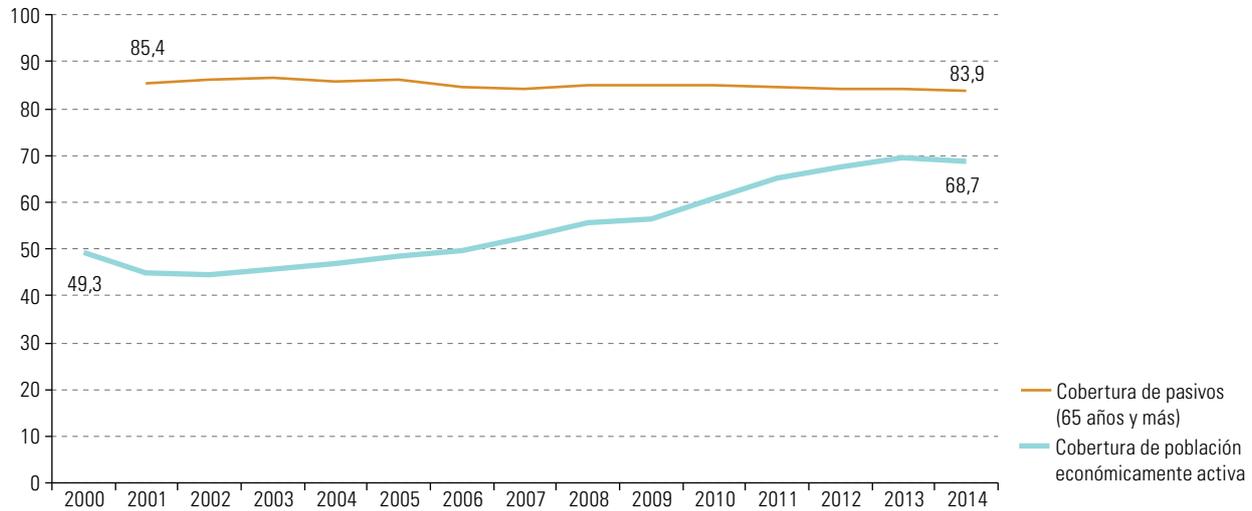
La presentación gubernamental de la reforma del sistema de pensiones en el Congreso puso un acento especial en los efectos financieros y fiscales del esquema previsional y vinculó dicho proyecto a los compromisos asumidos en la reforma fiscal aprobada en 2016, debido a la relevancia del gasto en previsión en el gasto fiscal federal. Según datos del Ministerio de Hacienda, el gasto en previsión social, incluido el gasto relacionado con las pensiones no contributivas (BPC), representa cerca del 55% del gasto total primario (Ministerio de Hacienda del Brasil, 2017).

En la evaluación de un sistema de pensiones se debe tener en cuenta la sostenibilidad financiera y para ello, en un sistema de reparto, es relevante incorporar la información sobre los cambios demográficos. Esta información también es necesaria para analizar otras dimensiones relevantes, como la cobertura y la suficiencia de los beneficios. Respecto de la cobertura, el Brasil es uno de los países de la región que muestran mayores avances, con altas tasas de cobertura de las personas activas (cobertura de activos) y de las personas pasivas (cobertura de pasivos) de los sistemas contributivo y no contributivo (Nery, 2016; ANFIP, 2017) (véase el gráfico III.7).

¹¹ Existen múltiples administraciones propias, de funcionarios públicos municipales, estatales y de la Unión.

Gráfico III.7

Brasil: cobertura de la población económicamente activa (PEA)^a y cobertura de pasivos (65 años y más)^b, 2000-2014^c
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Interamericano del Desarrollo (BID), Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) [en línea] <http://www.iadb.org/es/bases-de-datos/sims/sistema-de-informacion-de-mercados-laborales-y-seguridad-social,20137.html>; datos del Ministerio de Hacienda del Brasil, *Anuário Estatístico da Previdência Social, Suplemento Histórico 2014*, Brasília, Secretaría de Previsión/Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)/Empresa de Tecnología e Informaciones de Previsión; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. Revisión 2016”; y R. Rofman y L. Lucchetti, “Sistemas de pensiones en América Latina: conceptos y mediciones de cobertura”, *SP Discussion Paper*, N° 0616, Buenos Aires, Banco Mundial, 2016.

^a Cobertura de la PEA: cotizantes sobre la población económicamente activa, elaborado con datos administrativos.

^b Cobertura de pasivos: porcentaje de la población de 65 años y más beneficiaria de una pensión.

^c No se dispone de información sobre la cobertura de pasivos en 2010, por lo que para dicho año se repitió el valor de 2009.

El nivel de suficiencia de los beneficios también es relativamente alto en el Brasil. De acuerdo con estimaciones realizadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las tasas medias de reemplazo en el Brasil (48%) son superiores a las de Chile (45%) y México (42%), aunque todavía son inferiores a las de los países de la OCDE (58%) o de la Unión Europea (60%) (BID, 2015).

Una evaluación exhaustiva de las medidas propuestas en la reforma del sistema de pensiones en el Brasil tendría que incorporar los potenciales efectos en al menos tres dimensiones: tendencias financieras y fiscales, protección a través de la cobertura y suficiencia de los beneficios.

ii) Principales medidas

La propuesta de reforma paramétrica del sistema de pensiones del Brasil contiene modificaciones considerables en diversas áreas. Las principales se refieren a las restricciones de acceso a los beneficios en los diferentes regímenes. La reforma se encuentra en proceso de discusión parlamentaria. Debido al amplio debate que generó al ser presentado, el proyecto original ya ha sufrido varios cambios.

En la actualidad es posible jubilarse conforme dos modalidades: por tiempo de contribución o por edad. En la modalidad de tiempo de contribución los hombres pueden jubilarse al cumplir 35 años de cotizaciones y las mujeres 30. En la segunda modalidad, los hombres pueden jubilarse al cumplir 65 años, y las mujeres 60, siempre y cuando cumplan con el requisito de haber cotizado durante al menos 15 años.

En la propuesta de reforma original se eliminaba la posibilidad de jubilarse mediante la modalidad por tiempo de contribución y se fijaba la edad de retiro a los 65 años, con 25 años de contribución para hombres y mujeres. La propuesta inicial ha sido modificada. Al cierre de esta edición, hombres y mujeres en el RGPS (urbano) podrían

retirarse con 15 años de cotización y la edad de retiro de las mujeres bajaría a 62 años. Los efectos del aumento de los requisitos para acceder a una pensión en la cobertura se han estimado en distintos estudios. Considerando la historia laboral y la densidad de cotización efectiva de los pensionados hombres y mujeres del RGPS (urbano) en 2014, se observa que, de haber estado vigentes las restricciones de acceso a la jubilación contenidas en la propuesta original de reforma previsional (PEC 287), el 40,1% de los jubilados no habría podido acceder a los beneficios previsionales. Ese porcentaje corresponde al 27% de los hombres y el 56,5% de las mujeres que se jubilaron dicho año (Chiliatto, 2017) (véase el recuadro III.1).

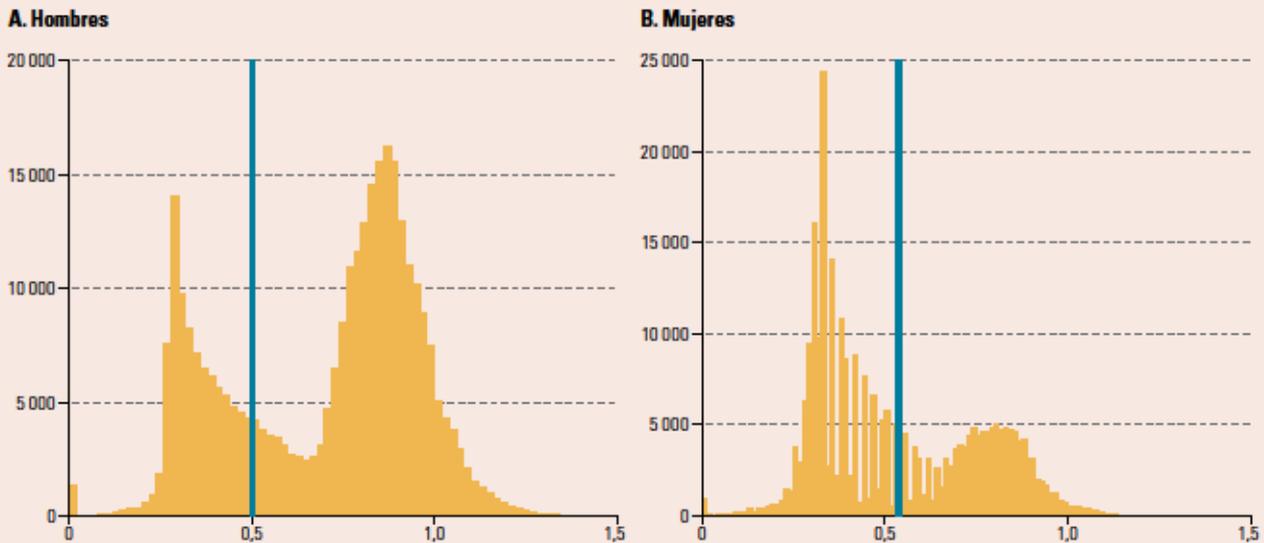
Recuadro III.1

Densidad de cotización en el Brasil

En distintos estudios se han analizado algunos de los potenciales efectos de la reforma del sistema de pensiones del Brasil (PEC 287) en la cobertura, sobre la base de microdatos relativos a la emisión de beneficios del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) en el marco del Régimen General de Previsión Social (RGPS) (Nagamine y Ansiliero, 2016; Chiliatto, 2017; Mostafa y Theodoro, 2017). A partir de esta base de datos puede estimarse la densidad de cotización (frecuencia media de aportes a un sistema contributivo de pensiones) de quienes se jubilaron en el área urbana en 2014 (también hay antecedentes para el área rural y las distintas regiones). Este indicador será muy útil para analizar los potenciales efectos de la reforma del sistema de pensiones en el Brasil, dejando constancia de que esta base de datos no refleja completamente la realidad del mercado del trabajo, ya que no incluye a los actuales activos cotizantes.

Brasil: densidad de cotización urbana para hombres y mujeres, 2014

(En número de pensionados)



Fuente: M. Chiliatto-Leite, "Densidade de contribuição na previdência social do Brasil", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Brasilia*, Nº 3 (LC/TS.2017/109; LC/BRS/TS.2017/3), Brasilia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

Los gráficos presentan la frecuencia de la densidad de cotización calculada para hombres y mujeres del área urbana que se jubilaron en el RGPS en 2014, según las modalidades de tiempo mínimo de contribución y edad mínima de jubilación. Existe una pronunciada desigualdad en las densidades de cotización entre hombres y mujeres, que en promedio son del 70.3% y el 53.3%, respectivamente. Además de las diferencias de género, se observan importantes desigualdades dentro de ambos grupos. En 2014, considerando la densidad de cotización y de haber estado vigentes las restricciones de acceso a la jubilación contenidas en la propuesta original de la reforma previsional (PEC 287), el 40.1% de los jubilados urbanos no habría podido acceder a los beneficios del sistema de pensiones. Ese porcentaje corresponde al 27.6% de los hombres y el 56.5% de las mujeres que se jubilaron dicho año.

Fuente: M. Chiliatto-Leite, "Densidade de contribuição na previdência social do Brasil", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Brasilia*, Nº 3 (LC/TS.2017/109; LC/BRS/TS.2017/3), Brasilia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

El actual cálculo de los beneficios en la jubilación por edad es el siguiente: una tasa de reemplazo equivalente a una base del 70% de la media salarial más el 1% por cada año de contribución. En otras palabras, con 30 años de cotización se obtiene el 100% del salario promedio. En el proyecto original de la reforma se proponía disminuir las tasas de reemplazo con una base del 51% de la media salarial, más el 1% por cada año de cotización, es decir, que con 30 años de cotización la tasa de reemplazo sería del 81%. Para obtener el 100% del salario promedio sería necesario cotizar 49 años. Al cierre de la presente publicación, esta propuesta que está en discusión establece la base del 60%, con un acceso al 100% de tasa de reemplazo con 40 años de cotizaciones con una escala progresiva.

Los funcionarios públicos deben cumplir con dos requisitos para jubilarse: alcanzar la edad de jubilación (60 años para los hombres y 55 para las mujeres) y el tiempo mínimo de contribución (35 años para los hombres y 30 para las mujeres). En el proyecto original de la reforma se proponía modificar todo el régimen público y se fijaban los mismos criterios aplicados en el régimen general. La versión actual del proyecto también se modificó, de la misma manera que para el RGPS: las edades mínimas de jubilación pasarían a ser 65 años para los hombres y 62 años para las mujeres y se mantendría el mínimo de 25 años de contribución para ambos sexos.

En la actualidad los trabajadores rurales pueden jubilarse 5 años antes que el resto, es decir a los 60 años los hombres y a los 55 años las mujeres, con un tiempo de actividad mínimo de 15 años. La propuesta original era modificar la reglamentación para que funcionara exactamente igual que el régimen general (edad mínima de 65 años y 25 años mínimos de contribución). La aplicación de los mismos requisitos del sistema general de pensiones al esquema de pensiones del sector rural tendría efectos considerables en la cobertura y la protección efectiva contra la pobreza (Chiliatto, 2017). En la propuesta modificada se deja sin efecto el cambio en las edades, aunque se indica el requisito de contribución mínima de 15 años para acceder a una pensión mayor al salario mínimo. Las reglas de transición establecen que las modificaciones en la edad mínima de jubilación comenzarían a regir en 2020.

iii) Debate fiscal y estudios actuariales

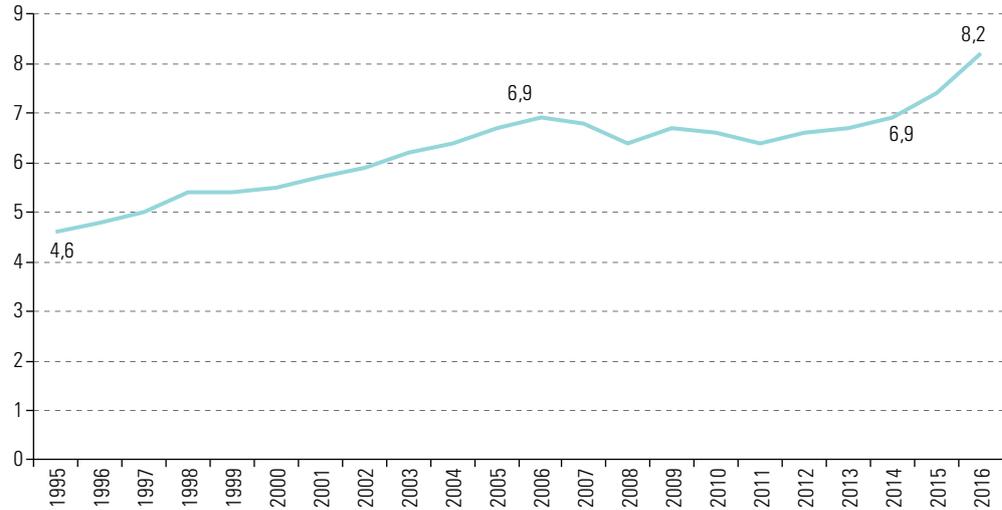
El presupuesto federal destinado a las pensiones aumentó en forma sostenida del 4,6% del PIB en 1995 al 6,9% del PIB en 2006. Entre 2006 y 2014, este indicador se mantuvo relativamente constante en un 6,9% del PIB, para luego aumentar al 8,2% del PIB en 2016 (véase el gráfico III.8). El alza de los últimos dos años se explica, en cierta medida, por la recesión de la economía brasileña —el PIB se redujo un 7% entre 2015 y 2016, con la consiguiente disminución de los ingresos (recaudación) por cotizaciones— y por la mayor demanda de protección social de las personas mayores en tiempos de crisis económica. En este contexto, más que una tendencia estructural, el aumento del gasto público en pensiones presenta componentes cíclicos. Para determinar el origen (cíclico o estructural) de los gastos del sistema de pensiones es de vital importancia contar con un estudio actuarial.

Los sistemas de pensiones de reparto deberían realizar evaluaciones actuariales y financieras que anticipen los cambios paramétricos que deben implementarse para mantener la sostenibilidad del sistema de pensiones. Una profunda reforma paramétrica, como la que se propone en el Brasil en este momento, requiere de un estudio actuarial que permita evaluar las medidas propuestas en al menos tres dimensiones: los cambios en los incentivos a participar en el sistema y acceder a los beneficios, el nivel de los beneficios y la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

Considerando la historia laboral y la densidad de cotización efectiva de los pensionados hombres y mujeres del RGPS (urbano) en 2014, se observa que, de haber estado vigentes las restricciones de acceso a la jubilación contenidas en la propuesta original de reforma previsional (PEC 287), el 40,1% de los jubilados no habría podido acceder a los beneficios previsionales. Ese porcentaje corresponde al 27% de los hombres y el 56,5% de las mujeres que se jubilaron dicho año.

Gráfico III.8

Brasil: gasto público en pensiones, 1995-2016^a
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), "Reforma da previdência, análise da PEC 287/2016", Rio de Janeiro, inédito, 2017.
^a Proyección para 2016.

El último estudio actuarial realizado en el Brasil se refiere a los RPPS y fue publicado por el Ministerio de Previsión Social en 2012 (Ministerio de Previsión Social del Brasil, 2012). En dicho estudio se separan los resultados de los equilibrios financieros y actuariales según grupos de RPPS y se señala que los regímenes de los estados, las capitales y los municipios con más de 400.000 habitantes presentan resultados críticos de equilibrio actuarial, mientras que los de los municipios más pequeños obtuvieron resultados satisfactorios. Al respecto, se planteó la necesidad de armonizar, desde dicha fecha, los parámetros que determinan restricciones y beneficios y de realizar reformas paramétricas que permitan la generación de un equilibrio actuarial para varios RPPS.

El Gobierno ha presentado proyecciones fiscales respecto del gasto público en pensiones para un horizonte de mediano plazo. Según estas cifras, en caso de no reformarse el sistema de pensiones, el gasto llegaría al 9,7% del PIB en 2027. En contraste, de hacerse la reforma, el gasto se mantendría estable en un 8% del PIB (Ministerio de Hacienda del Brasil, 2017). Este análisis refuerza la idea de que la propuesta de reforma previsional es una reforma principalmente fiscal, orientada a mantener la estabilidad del gasto público a mediano plazo. A estas proyecciones debería agregarse el estudio de los potenciales efectos en la protección social (cambios en la cobertura y suficiencia de las pensiones) con el objetivo de mantener y asegurar la equidad, en particular en los sectores más pobres y vulnerables de la población.

iv) Economía política de la reforma del sistema de pensiones

Al analizar la reforma del sistema de pensiones del Brasil, es importante considerar al menos dos elementos que han condicionado las propuestas y el debate previsional: el clima de alta conflictividad política y polarización social que marcó el proceso de destitución de la Presidenta Dilma Rouseff y la asunción del actual Gobierno y la crisis económica que supuso una reducción del 7% del PIB en el bienio 2015-2016, la más importante en décadas.

En estas circunstancias, las reformas de los sistemas de pensiones corren un gran riesgo debido a la dinámica económica y social de la coyuntura. Discutir e implementar, en un contexto de crisis e inestabilidad, una reforma de esa importancia que disminuya la cobertura y debilite el sistema de protección social podría provocar problemas aun mayores, especialmente en una coyuntura de desaceleración económica.

La economía política restringe el margen de acción en una reforma del sistema de pensiones y, por tanto, el diseño y la gestión de esta dimensión son fundamentales para implementar y estabilizar el sistema de pensiones. La propuesta de reforma previsional que se discute en la actualidad fue diseñada con un claro objetivo fiscal, para aliviar el presupuesto federal y cumplir con la reforma fiscal de 2016 (Ministerio de Hacienda del Brasil, 2017). En este contexto, el diálogo social o los acuerdos (políticos) transversales no han sido viables y se asumió que el apoyo del Congreso a la reforma previsional sería similar al que obtuvo la reforma fiscal. Sin embargo, el debate parlamentario y de las organizaciones sociales generó un clima de oposición a la reforma debido principalmente a que se supone que la legislación propuesta significaría una reducción tanto de la cobertura como de los beneficios¹².

b) El Salvador (2017): reforma del sistema de capitalización individual

El sistema de pensiones de El Salvador es relativamente nuevo, comparado con el resto de la región. El primer sistema de pensiones contributivo se fundó en 1969, mientras que el sistema de pensiones no contributivo se creó recién en 2009, a raíz de la crisis financiera internacional.

En 1998, El Salvador procedió a implementar una reforma estructural del sistema de pensiones. Bajo una marcada influencia del modelo de reforma chileno, se optó por una reforma sustitutiva, que reemplazara el sistema de pensiones público por uno de capitalización individual. El sistema que se adoptó es de administración privada, por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), con una tasa de cotización del 13% y beneficios que dependen del total acumulado en las cuentas individuales de capitalización (Mesa-Lago, 2016).

Los objetivos de la reforma de 1998 eran tres: i) restaurar la sostenibilidad financiera del sistema previsional, ii) asegurar un retiro digno mediante el aumento de la cobertura, la homogenización del acceso a los beneficios y el aseguramiento de una pensión mínima garantizada, y iii) generar ahorro para financiar la inversión a largo plazo. En la actualidad, los objetivos de la reforma de 1998 siguen sin alcanzarse o incluso se encuentran más lejanos que al implementarse el sistema de capitalización individual (El Salvador, Gobierno de, 2016). La cobertura del sistema se mantiene en niveles bajos con respecto a la región, el nivel de los beneficios es insuficiente y, por último, la sostenibilidad financiera del sistema ha determinado la urgencia de una reforma que alivie los compromisos fiscales asociados a la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización individual.

En 2017, el sistema de pensiones de El Salvador se reformó tras un debate de más de 20 meses en la Asamblea Legislativa, en el curso del cual se presentaron varias propuestas de reforma del Gobierno y de las organizaciones sociales y los partidos políticos. Si bien el Gobierno pretendía establecer un sistema mixto de pensiones, la reforma aprobada mantuvo el sistema de capitalización con algunas modificaciones.

i) Antecedentes y objetivos de la reforma de 2017

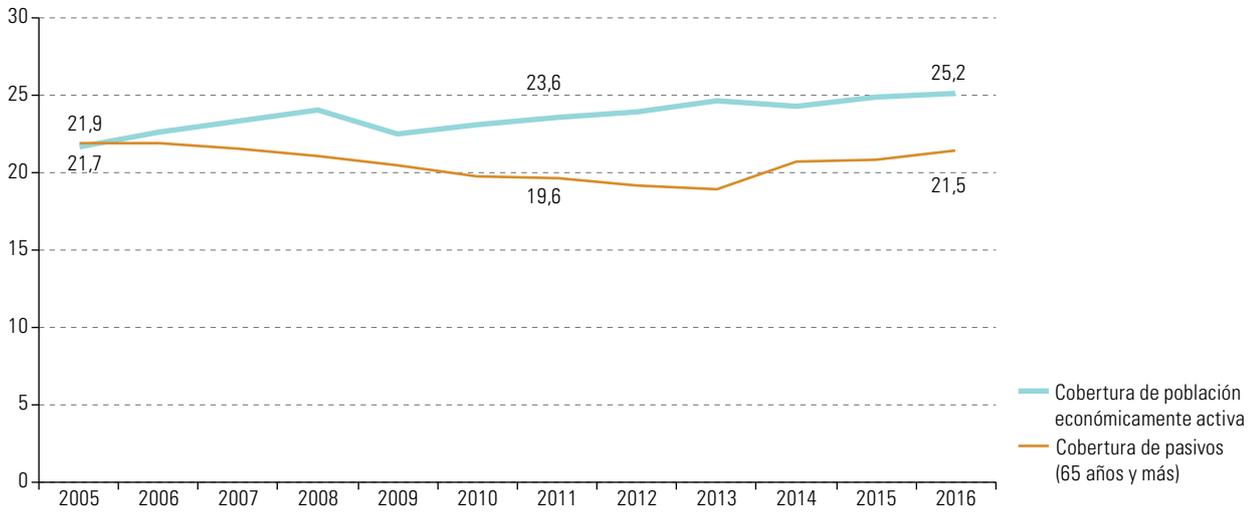
Uno de los principales problemas del sistema de pensiones salvadoreño es la baja cobertura, tanto de activos (cotizantes sobre la PEA) como, en especial, de pasivos (beneficiarios de 65 años y más). La cobertura de activos aumentó levemente del 21,9% al 25,2% entre 2005 y 2016, mientras que la cobertura de pasivos se ha mantenido relativamente estable en torno al 21,5% en los últimos 10 años (véase el gráfico III.9).

En 2017, el sistema de pensiones de El Salvador se reformó tras un debate de más de 20 meses en la Asamblea Legislativa.

¹² Otro antecedente que se ha de considerar es la reforma laboral aprobada en 2017. Los potenciales efectos de dicha reforma en la informalidad podrían afectar los flujos de ingresos por cotizaciones y reducir la cobertura del sistema de pensiones contributivo.

Gráfico III.9

El Salvador: cobertura de la población económicamente activa (PEA)^a y cobertura de pasivos (65 años y más)^b, 2005-2016
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. Revisión 2016”.

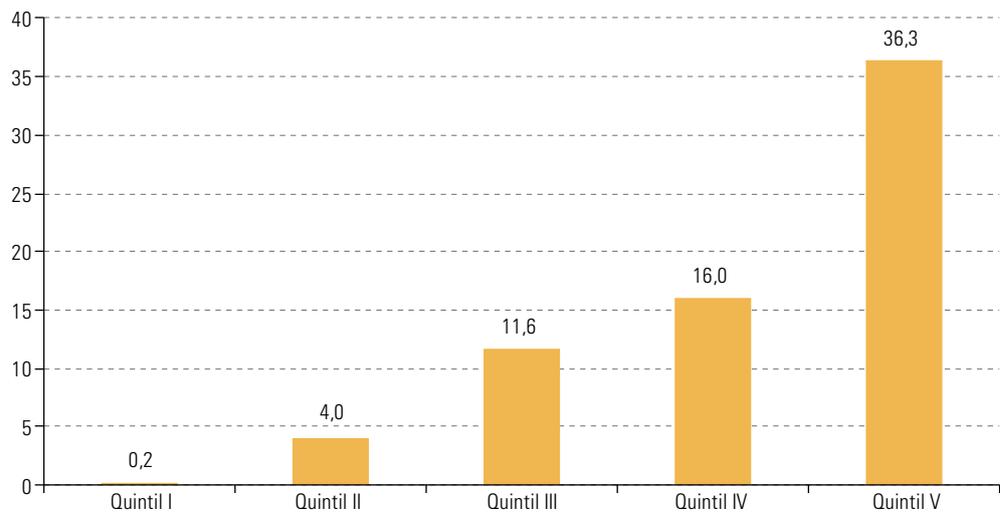
^a Cobertura de la PEA: cotizantes sobre la población económicamente activa.

^b Cobertura de pasivos: porcentaje de la población de 65 años y más beneficiaria de una pensión.

La cobertura de pasivos (65 años y más) por quintiles de ingreso muestra que, en promedio, los sectores de mayores ingresos (quintil 5) de la sociedad salvadoreña tienen una cobertura del 36,3%, pero este porcentaje se reduce a apenas el 8% para el resto de la población (80%, quintiles 1 a 4). A casi 20 años de la implementación de la reforma de 1998, no solo no se ha logrado el objetivo de aumentar la cobertura del sistema de pensiones, sino que la existente es muy desigual (véase el gráfico III.10).

Gráfico III.10

El Salvador: cobertura de pasivos (65 años y más)^a por quintiles de ingreso, alrededor de 2011
 (En porcentajes)



Fuente: El Salvador, Gobierno de, “Propuesta sistema previsional mixto”, San Salvador, 2016.

^a Cobertura de pasivos: porcentaje de la población de 65 años y más beneficiaria de una pensión.

Al momento de jubilarse, dos de cada tres pensionados reciben la devolución del saldo de su cuenta de ahorro individual debido a la falta de cumplimiento de los 25 años de cotizaciones requeridos para ser elegible para recibir una pensión (El Salvador, Gobierno de, 2016). Esto determinó que el Estado subsidiara las pensiones del sistema de capitalización individual, conforme los decretos 1217 (2003) y 100 (2006), en los que se aseguró a los pensionados del sistema de capitalización individual que tendrían pensiones casi equivalentes a las definidas en el sistema de reparto.

En este contexto, en febrero de 2016, el Gobierno de El Salvador envió una propuesta de reforma estructural del sistema de pensiones a la Asamblea Legislativa, proponiendo crear un sistema mixto similar al modelo de la reforma estructural implementada en el Uruguay en 1996. En 2017, el Gobierno presentó nuevas propuestas para reformar el sistema de pensiones, que se debatieron junto a otras cuatro iniciativas presentadas por distintas organizaciones sociales y partidos políticos de El Salvador (Mesa-Lago y Rivera, 2017). El proyecto de ley presentado por el Gobierno proponía estabilizar los efectos fiscales generados por la transición a un sistema de capitalización individual, garantizar una pensión mínima vitalicia y enfrentar los lentos avances en materia de cobertura. La reforma aprobada por la Asamblea Legislativa en septiembre de 2017 se basó mayoritariamente en el proyecto presentado por la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP)¹³ y los partidos de la oposición. Esta mantiene el sistema de capitalización individual y crea un fondo de ahorro colectivo (Cuenta de Garantía Solidaria) para financiar, entre otros, los beneficios de la pensión mínima y la pensión de longevidad.

Al momento de jubilarse, dos de cada tres pensionados reciben la devolución del saldo de su cuenta de ahorro individual debido a la falta de cumplimiento de los 25 años de cotizaciones requeridos para ser elegible para recibir una pensión.

ii) Principales medidas

Las principales modificaciones de la reforma del sistema de pensiones de 2017 incluyen:

- El aumento de la cotización del 13% al 15%, distribuido en un incremento del 1% para los empleadores, de manera que su cotización llega al 7,75%, y en un adicional del 1% para los trabajadores, de modo que sus aportes alcanzan el 7,25%;
- El establecimiento de la distribución de la cotización (15%) para el período 2017-2050 (véase el cuadro III.6). En 2018 se destinará el 8% a la cuenta de ahorro individual (la cotización de los trabajadores del 7,25% más el 0,75% de los empleadores), el 2% a las comisiones y seguros de las AFP (proveniente de los empleadores) y el 5% a la nueva Cuenta de Garantía Solidaria (CGS, proveniente de los empleadores);
- El uso de los recursos de la CGS para financiar la garantía de pensión de longevidad (con el requisito de 20 años de cotizaciones y luego de 20 años de recibir pensiones) y las pensiones mínimas (para aquellos que tengan 25 años de cotizaciones);
- La administración de la CGS por las AFP y su funcionamiento como un fondo de ahorro colectivo financiado por cotizaciones de los empleadores;
- La creación de nuevas modalidades de pensión: el beneficio económico temporal para cotizantes con más de 10 y menos de 20 años de cotizaciones y el beneficio económico permanente para cotizantes con más de 20 y menos de 25 años de cotizaciones (véase el cuadro III.7);
- La definición de una metodología igualitaria para hombres y mujeres para el cálculo del beneficio de renta programada de vejez, que sustituye el concepto del capital técnico necesario para financiar una unidad de pensión basado en tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, y
- La creación de cuatro multifondos, separados según el nivel de riesgo de las inversiones, denominados: crecimiento, moderado, conservador y especial de retiro. La nueva CGS se administrará en el fondo conservador.

¹³ La ICP está formada por la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS), la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Comité de Trabajadores en Defensa de los Fondos de Pensiones de El Salvador (COMTRADEFOP).

Cuadro III.6

El Salvador: tasa de cotización y destino de los aportes previsionales, 2016-2050
 (En porcentajes)

	2016	2017-2018	2019	2020-2027	2050
Cotización					
Trabajadores	6,25	7,25	7,25	7,25	7,25
Empleadores	6,75	7,75	7,75	7,75	7,75
Total	13,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Destino de la cotización					
Cuenta individual	10,8	8,0	8,05	8,1	11,1
Cuenta de Garantía Solidaria	0,0	5,0	5,0	5,0	2,0
Seguros y comisiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)	2,2	2,0	1,95	1,9	1,9
Total	13,0	15,0	15,0	15,0	15,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gobierno de El Salvador, Decreto Legislativo, núm. 787, Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, 2017; Decreto núm. 927, Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, 1996; C. Mesa-Lago, "Los modelos mixtos de pensiones en Costa Rica y Uruguay: algunas lecciones para la re-reforma en El Salvador", *Aporte al debate sobre las políticas públicas*, N° 06, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundango), 2016.

Cuadro III.7

El Salvador: beneficios por vejez de la reforma al sistema de pensiones, 2017

Modalidad	Requisitos de edad	Requisitos de cotización	Beneficio	Cuenta de Garantía Solidaria
Devolución de saldo	55 años mujeres y 60 años hombres	Menos de 10 años de cotizaciones	Devolución de los aportes a la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones	Devolución de aportes
Beneficio Económico Temporal	55 años mujeres y 60 años hombres	Entre 10 y 20 años de cotizaciones	Pago de mensualidades hasta la extinción de la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones	Devolución de aportes
Beneficio Económico Permanente	55 años mujeres y 60 años hombres	Entre 20 y 25 años de cotizaciones	Pago de mensualidades por 20 años	Pensión de longevidad
Renta Programada de Vejez	55 años mujeres y 60 años hombres	Más de 25 años de cotizaciones	Pago de mensualidades por 20 años	Pensión de longevidad y pensión mínima

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gobierno de El Salvador, Decreto Legislativo, núm. 787, Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, 2017.

La reforma del sistema de pensiones de El Salvador en 2017 podría catalogarse como una reforma paramétrica, ya que no crea un nuevo modelo de pensiones. Sin embargo, el sistema de capitalización individual convive con un nuevo mecanismo de ahorro colectivo solidario administrado por el sector privado (AFP) que ofrece distintos beneficios (véase el cuadro III.7).

iii) Efectos fiscales

Como demuestra el caso chileno, la pesada carga fiscal de la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización individual puede ser una restricción para realizar una reforma estructural con miras a implementar un modelo sustitutivo¹⁴. En El Salvador, el Estado debe continuar pagando los compromisos previsionales, sin contar con los ingresos por cotizaciones de los trabajadores activos, que pasan a acumularse en las cuentas individuales de capitalización. Así, las reservas técnicas del sistema de reparto, estimadas en 338 millones de dólares (el 3% del PIB), se agotaron en 2001, generando un continuo degrado de las cuentas fiscales. Los niveles de deuda pública de El Salvador son indicativos, entre otros factores, de la falta de solución al problema financiero de las pensiones. Entre 2000 y 2016, la deuda aumentó del 30% al 44,3% del PIB.

¹⁴ Se ha estimado que, en las primeras dos décadas después de implementado el esquema de capitalización individual en Chile, el costo fiscal alcanzó un promedio del 5% del PIB (Arenas de Mesa y Mesa-Lago, 2006).

La deuda externa, mediante eurobonos, no ha sido la única forma en que el Gobierno salvadoreño ha enfrentado la situación de desequilibrio financiero del sistema de pensiones (2001-2006). Desde 2006, el Gobierno cuenta con la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), que establece la posibilidad de obligar a las AFP a adquirir Certificados de Inversión Previsional (CIP)¹⁵. Esto significa que una parte importante de las pensiones que se entregan como beneficios provienen del financiamiento de los trabajadores activos (como un sistema de reparto común). Aparte de esto, pueden generarse dos riesgos: que aumente la deuda pública y que el pago de los CIP ocurra fuera de plazo.

Antes de la aprobación de la reforma, el Ministerio de Hacienda presentó a la Asamblea Legislativa las estimaciones de la deuda del sistema de pensiones en tres marcos hipotéticos: la situación en caso de no realizarse ninguna reforma, la situación en caso de aprobarse el proyecto de ley de reforma propuesto por el Gobierno de El Salvador y la situación en caso de aprobarse la propuesta de la ICP y los grupos parlamentarios de la oposición. En el marco hipotético sin la reforma se asumía que la deuda del sistema de pensiones aumentaría del 16,4% al 29,5% del PIB entre 2017 y 2027. En la hipótesis de aprobación de la propuesta del Gobierno, la deuda disminuía del 16,1% al 10% del PIB en el mismo período. Por último, según las estimaciones del Gobierno basadas en la propuesta de la ICP y los grupos parlamentarios de oposición, la deuda del sistema de pensiones se incrementaría más que en el caso de no realizarse ninguna reforma, es decir, aumentaría del 16,1% al 33,9% del PIB entre 2017 y 2027 (Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2017).

c) Chile (2017): proyecto de ley para crear un sistema de ahorro colectivo

En abril de 2014 se creó la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, integrada por destacadas personalidades nacionales e internacionales encargadas de proponer alternativas de política para enfrentar las insuficiencias del sistema (civil) de pensiones. La comisión entregó sus propuestas en septiembre de 2015. Paralelamente, algunos movimientos sociales criticaron el sistema de capitalización individual y, en agosto de 2016, se realizó un anuncio presidencial en el que se planteaba modificar el sistema de pensiones sobre la base del trabajo de la comisión asesora y otras propuestas. En estas se proponía un sistema de pensiones tripartito y solidario, con una tasa de cotización patronal del 5% en 10 años. Con esos recursos se crearía un fondo de ahorro colectivo solidario para aumentar las pensiones actuales y futuras. Los cambios al sistema de pensiones debían sustentarse en un pacto nacional, para lo que se realizarían conversaciones con todos los partidos políticos y los diversos actores sociales.

En agosto de 2017, se envió al Congreso Nacional una propuesta de reforma del sistema de pensiones que incluye tres proyectos de ley. El primero introduce cambios constitucionales relacionados con la nueva institución pública propuesta, pues se otorga al Estado la responsabilidad de la administración de una parte del sistema de pensiones (además de la que ya tiene en el Sistema de Pensiones Solidario a través del Instituto de Previsión Social (IPS)). El segundo aumenta la tasa de cotización previsional del 10% al 15% y crea el Sistema de Ahorro Colectivo, mientras que el tercero propone el perfeccionamiento y la regulación del sistema de capitalización individual. En caso de aprobarse el proyecto de cambios constitucionales, se deberá enviar otro proyecto de ley para crear la nueva institución pública que se encargará de administrar el Sistema de Ahorro Colectivo.

¹⁵ Los CIP son instrumentos financieros con que el Estado pide prestado dinero al sistema de capitalización individual para pagar las pensiones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP).

i) Objetivos y principales medidas del proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones

La propuesta de reforma del sistema de pensiones tiene tres objetivos principales:

- i) Aumentar las pensiones de la clase media. Existe consenso respecto de la insuficiencia de las pensiones que otorga el sistema de capitalización individual, en especial a la clase media, pues el Sistema de Pensiones Solidario cubre en parte las necesidades de los primeros dos quintiles de menores ingresos. El objetivo es aumentar en un 20% los montos de las actuales pensiones de vejez proporcionadas por las AFP.
- ii) Aumentar la solidaridad del sistema de pensiones y la equidad de género. Los resultados presentados por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones confirman las brechas de género que se crean en los beneficios que otorga el sistema de capitalización individual, en especial, al utilizar tablas de mortalidad diferenciadas por sexo en el cálculo de las pensiones.
- iii) Reforzar las instituciones públicas y la participación del Estado en la administración del sistema de pensiones, fortaleciendo el modelo integrado de pensiones iniciado con la reforma previsional de 2008.

Entre las principales medidas contenidas en el proyecto de ley de reforma de las pensiones se encuentra el aumento de la tasa de cotización del 10% al 15% (a cargo de los empleadores en el caso de los trabajadores dependientes y a cargo del trabajador en el caso de los trabajadores independientes o autónomos) en un período de seis años. Esta medida consolida un financiamiento tripartito del sistema de pensiones: los trabajadores aportan el 10%, los empleadores aportan el 5% más la cotización del Seguro de Invalidez y Supervivencia (esta última disposición se realizó en la reforma de 2008) y el Estado financia el Sistema de Pensiones Solidario, que incluye beneficios no contributivos (PBS), contributivos (APS) y el bono por hijo.

Con los recursos que se recaudarían con el 5% adicional en la tasa de cotización se propone crear un Sistema de Ahorro Colectivo (SAC), administrado por el sector público a través de una nueva entidad pública y autónoma denominada Consejo de Ahorro Colectivo, para la cual se propuso una reforma constitucional.

El SAC incluye la creación de un Fondo de Ahorro Personal (FAP, un 3% adicional de cotización), que consiste en cuentas de capitalización individual administradas por el Estado, y un Fondo de Ahorro Colectivo (FAC, un 2% adicional de cotización). Mediante el FAC se financiarían tres beneficios diseñados para aumentar la solidaridad en el sistema de pensiones: i) el aporte solidario intergeneracional, que es una transferencia de los jóvenes a las personas mayores, similar al sistema de reparto (las cotizaciones de los activos financian beneficios de los pasivos)¹⁶; ii) el bono compensatorio para las mujeres, que corresponde a transferencias de los hombres a las mujeres para compensar en parte las diferencias por sexo en las pensiones que se generan en el sistema de capitalización individual¹⁷, y iii) el aporte solidario intrageneracional, que son transferencias de los cotizantes de altos ingresos a los de bajos ingresos¹⁸.

¹⁶ El aporte solidario intergeneracional es un beneficio mensual similar al Aporte Previsional Solidario de Vejez (APS-Vejez, creado en la reforma previsional de 2008) para los futuros pensionados de vejez a partir de los 65 años, equivalente a un 20% de la pensión proveniente del ahorro individual, con un tope absoluto de 120.000 pesos (185 dólares) para las pensiones iguales o superiores a 600.000 pesos (920 dólares).

¹⁷ El bono compensatorio para las mujeres, similar al bono por hijo de la reforma previsional de 2008, es para compensar a las mujeres por las diferencias en los montos de las pensiones que se generan al utilizar tablas de mortalidad diferenciadas por sexo en el sistema de capitalización individual. Se propone entregar este beneficio a las mujeres que se jubilen por vejez a partir de los 65 años y se ha estimado que el nivel de sus pensiones aumentaría un 14%. Este beneficio tiene un tope absoluto de alrededor de 450 dólares y su monto disminuye gradualmente si la mujer decide retirarse antes de los 65 años.

¹⁸ El aporte solidario intrageneracional opera con los remanentes después de financiar el aporte solidario intergeneracional y el bono compensatorio para las mujeres. El beneficio corresponde a una transferencia de los cotizantes de altos ingresos a los cotizantes de bajos ingresos, según una fórmula redistributiva depositada en las cuentas individuales de capitalización que serán administradas por el Consejo de Ahorro Colectivo.

Con los recursos que se recaudarían con el 5% adicional en la tasa de cotización se propone crear un Sistema de Ahorro Colectivo (SAC), administrado por el sector público a través de una nueva entidad pública y autónoma denominada Consejo de Ahorro Colectivo, para la cual se propuso una reforma constitucional.

ii) Efectos fiscales y estudios actuariales

Los principales efectos fiscales del proyecto de ley de reforma de pensiones son: i) el costo que el Estado debe asumir por el aumento de la tasa de cotización (5%) de los funcionarios públicos; ii) el costo de la mayor cotización previsional de los funcionarios públicos por el aumento del tope imponible, y iii) el costo de administración de la nueva institución, separando los gastos no recurrentes (creación-instalación) de aquellos recurrentes (gestión). El Gobierno ha estimado que el costo sería de alrededor de 2.000 millones de dólares (cerca del 0,5% del PIB).

Cuando se creó el Fondo de Reserva de Pensiones en 2006, se estableció que se realizaría un estudio actuarial cada tres años para validar los parámetros y asegurar su sostenibilidad financiera. En forma similar, el proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones incluye una evaluación actuarial anual del Fondo de Ahorro Colectivo. El FAC opera con la lógica de un sistema de reparto con cotizaciones de los trabajadores y el pago de beneficios definidos a los pensionados. La sostenibilidad financiera del FAC dependerá de la actualización oportuna de sus parámetros.

iii) Fortaleciendo el modelo integrado de pensiones

En la actualidad existe abundante evidencia de que el modelo sustitutivo de pensiones de capitalización individual chileno administrado por el sector privado no ha sido suficiente para enfrentar las demandas previsionales ciudadanas, en especial de los sectores de ingresos bajos y medios, de las mujeres y de los trabajadores independientes (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015). La respuesta ha sido avanzar en reformas del sistema de pensiones que promuevan mayor solidaridad y participación del Estado, con el objetivo de asegurar la suficiencia de las pensiones en un esquema que mantenga los indicadores de cobertura (especialmente de pasivos, es decir personas de 65 años y más) y fortalezca la sostenibilidad financiera.

El proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones de 2017, en debate en el Congreso, profundiza la reforma previsional de 2008, en el sentido de que mejora y consolida el modelo integrado de pensiones. Esto se logra al integrar la administración pública y privada y crear transferencias solidarias en el sistema contributivo (financiadas por el sector empresarial y gestionadas por el Estado), que conviven con el sistema de capitalización individual, que se mantiene administrado por el sector privado.

El debate iniciado con esa propuesta incluye una dimensión estructural, pues la creación del Sistema de Ahorro Colectivo —administrado por el Estado a través de una nueva institución pública y financiado por los empleadores— consolida un sistema de pensiones integrado en el que la administración y el financiamiento del sector público y privado se complementan. La propuesta del Fondo de Ahorro Colectivo se basa en la antigua lógica de los sistemas de reparto, en los que las cotizaciones se acumulan en un fondo colectivo y con estos recursos se entregan beneficios definidos a los pensionados. En consecuencia, podría identificarse como una medida que integra en el sistema de pensiones el ahorro individual con el ahorro colectivo.

Chile ha pasado de un modelo sustitutivo puro (1981) a un modelo integrado, que incluye la capitalización individual y el financiamiento público a través del Sistema de Pensiones Solidarias (2008)¹⁹. La reforma propuesta en 2017 podría consolidar el modelo integrado, al avanzar en la implementación de un sistema de pensiones tripartito más solidario, incrementar la participación estatal y mejorar el esquema de capitalización individual.

¹⁹ Modelo sustitutivo puro es aquel que reemplaza completamente el sistema civil de pensiones de reparto administrado por el sector público por un esquema de capitalización individual administrado por el sector privado.

C. Nuevas tendencias en los sistemas de pensiones latinoamericanos

Entre 2008 y 2017, las reformas estructurales tienen un denominador común, que es avanzar en el desarrollo de mecanismos de solidaridad. En la mayoría de ellas, también se fortalecen la administración y el financiamiento público de los sistemas de pensiones. Los procesos de reforma de los esquemas de pensiones en la región muestran una nueva tendencia a retomar los principios básicos de los sistemas de seguridad social. Además, la evidencia demuestra que las reformas estructurales de los sistemas de pensiones tienen efectos diferenciados entre hombres y mujeres. Para enfrentar dichos efectos, es necesario incorporar la dimensión de género en el diseño de las reformas. Otra tendencia de la protección social de las personas mayores en América Latina ha sido la creación y el aumento de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos.

En América Latina se han realizado numerosas reformas estructurales de los sistemas de pensiones. En especial, las reformas de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y El Salvador, efectuadas entre 2008 y 2017, tienen un denominador común, que es avanzar en el desarrollo de mecanismos de solidaridad. Los procesos de reforma de los esquemas de pensiones muestran una nueva tendencia a retomar los principios básicos de los sistemas de seguridad social, en especial en aquellos países que en el pasado optaron por sistemas puros de capitalización individual.

En América Latina se han realizado numerosas reformas estructurales de los sistemas de pensiones. En especial, las reformas de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y El Salvador, efectuadas entre 2008 y 2017, tienen un denominador común, que es avanzar en el desarrollo de mecanismos de solidaridad²⁰. En la mayoría de ellas, también se fortalecen la administración y el financiamiento público de los sistemas de pensiones. Los procesos de reforma de los esquemas de pensiones muestran una nueva tendencia a retomar los principios básicos de los sistemas de seguridad social, en especial en aquellos países que en el pasado optaron por sistemas puros de capitalización individual.

Las nuevas tendencias se relacionan tanto con el diseño de los sistemas de pensiones (nuevos modelos y la dimensión de género) como con la evolución de los principales indicadores de cobertura (contributiva y no contributiva) previsional en la región.

1. Modelos y reformas: nueva tendencia hacia el sistema público y los esquemas solidarios

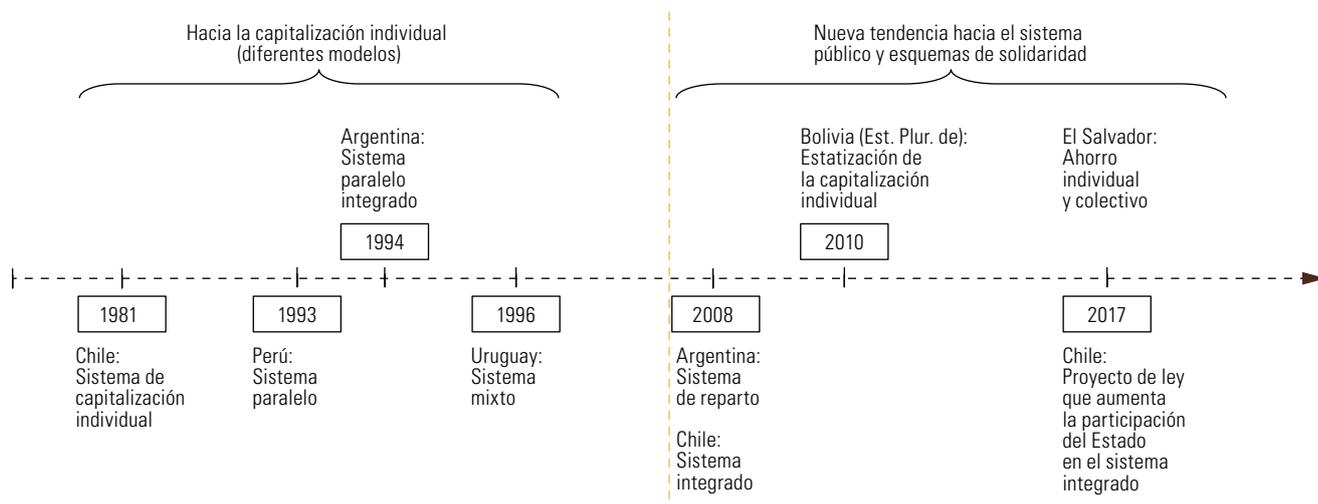
En los últimos 10 años se han desarrollado nuevas tendencias en el diseño y las reformas implementadas a los sistemas de pensiones en la región. Destacan la colocación del principio de solidaridad nuevamente al centro de las propuestas y la creación de instrumentos y esquemas de solidaridad contributiva y no contributiva como elementos fundamentales para el desarrollo de los esquemas de pensiones. Además, el común denominador de las reformas de los sistemas de pensiones ha sido el aumento de la participación del Estado, tanto en la administración, como en el financiamiento.

En el diagrama III.5 se presentan, por una parte, las tendencias observadas en las décadas de 1980 y 1990 (influenciadas por la reforma chilena de 1981), cuando los sistemas de pensiones incorporaron el modelo de capitalización individual, mayoritariamente administrado por el sector privado. Los resultados y las reformas posteriores, tanto de los sistemas puros de capitalización individual como de otros esquemas de pensiones, indican que en la actualidad se tiende a promover sistemas de pensiones más solidarios, en los que se fomenta la presencia del Estado para asegurar una cobertura adecuada, la suficiencia de los beneficios y la sostenibilidad financiera.

²⁰ La reforma paramétrica del Uruguay en 2008 también puede ser considerada en este grupo. Véanse detalles de esta reforma en el capítulo IV.

Diagrama III.5

América Latina: tendencias de las reformas de los sistemas de pensiones, 1981-2017



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Está bastante documentado que los sistemas de capitalización individual darían buenos resultados para los hombres, trabajadores formales de las áreas urbanas, con altos ingresos y trabajos estables, que realizan cotizaciones durante la mayor parte de la vida laboral. Estos trabajadores por cierto no son el agente representativo (promedio) de los países de la región por varios motivos, entre ellos: el alto nivel de informalidad del mercado laboral (véase el capítulo I), la gran proporción de trabajos inestables con bajas densidades de cotización en el mercado formal y, por último, la mayor cantidad de mujeres que ha ingresado al mercado del trabajo en las últimas décadas, que debería aumentar el flujo de pensionadas primarias en los esquemas previsionales en la región.

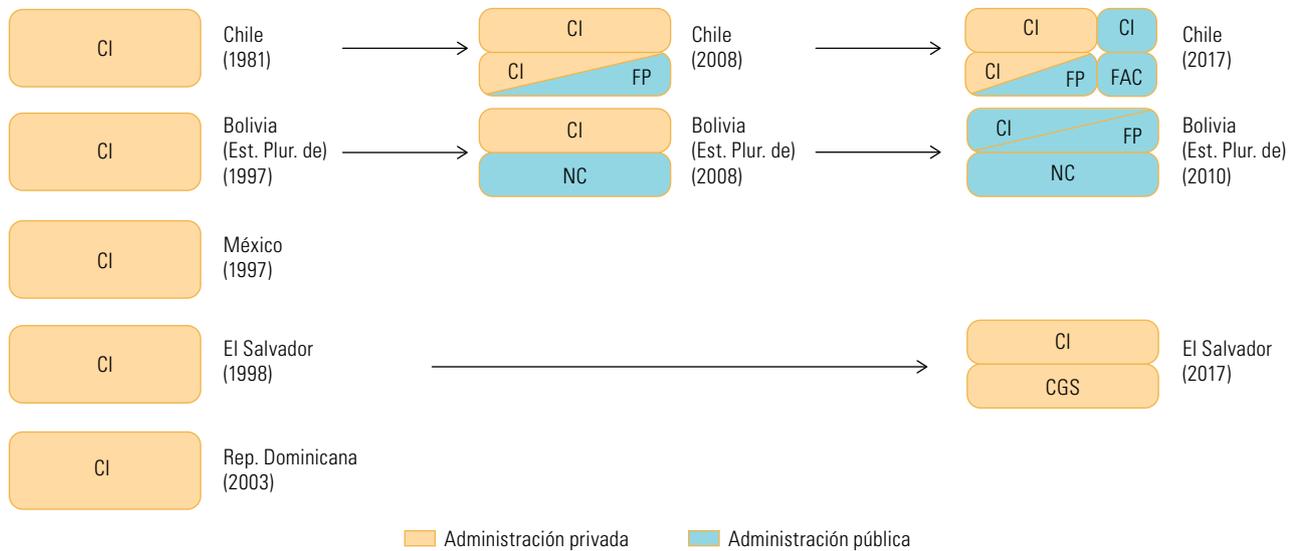
En este contexto, el sistema de pensiones fundado solo en la capitalización individual (modelo sustitutivo) presenta claros signos de agotamiento en la región. La concentración de los esfuerzos del sistema de pensiones exclusivamente en la capacidad de ahorro individual es una política previsional que genera grandes dudas con respecto a su viabilidad y capacidad para dar respuesta a las necesidades de cobertura y protección social que demanda la región (Gill, Packard y Yermo, 2005; CEPAL, 2006; Barr y Diamond, 2008; Mesa-Lago, 2008; Arenas de Mesa, 2010; Becker y Mesa-Lago, 2013; Uthoff, 2016; Sojo, 2017).

Así, en tres de los cinco países que tenían un modelo sustitutivo de capitalización individual se ha migrado o reformado el modelo de pensiones entre 2008 y 2017. Este es el caso de Chile, donde en 2008 se implementó un modelo integrado y en 2017 se debate un nuevo proyecto de ley de reforma. También el del Estado Plurinacional de Bolivia, donde en 2008 se creó el sistema de pensiones no contributivo con orientación universal (Renta Dignidad) y en 2010 se efectuó una reforma estructural para estatizar el sistema de capitalización y se asignaron nuevas responsabilidades al Estado en el sistema de pensiones. También está el caso de El Salvador, donde en 2017 se reformó el sistema de pensiones, agregando al esquema de capitalización individual un mecanismo de ahorro colectivo (véase el diagrama III.6).

En este contexto, el sistema de pensiones fundado solo en la capitalización individual (modelo sustitutivo) presenta claros signos de agotamiento en la región. La concentración de los esfuerzos del sistema de pensiones exclusivamente en la capacidad de ahorro individual es una política previsional que genera grandes dudas con respecto a su viabilidad y capacidad para dar respuesta a las necesidades de cobertura y protección social que demanda la región

Diagrama III.6

América Latina (cinco países): transición de sistemas de capitalización individual pura a esquemas solidarios y sistemas públicos de pensiones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: CI = capitalización individual, FP = financiamiento público, FAC = Fondo de Ahorro Colectivo, NC = no contributivo y CGS = Cuenta de Garantía Solidaria.

2. Inclusión de la dimensión de género en el diseño de las reformas de los sistemas de pensiones²¹

La evidencia demuestra que las reformas estructurales de los sistemas de pensiones tienen efectos diferenciados entre hombres y mujeres. Para enfrentar dichos efectos, es necesario incorporar la dimensión de género en el diseño de las reformas previsionales en América Latina.

En general, la dimensión de género estuvo ausente en las 11 reformas estructurales de los sistemas de pensiones en América Latina entre 1981-2008 (véase el cuadro III.1), asumiéndose implícitamente que dichas reformas eran neutrales en cuanto al género (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999). La evidencia demuestra que las reformas estructurales de los sistemas de pensiones tienen efectos diferenciados entre hombres y mujeres. Para enfrentar dichos efectos, es necesario incorporar la dimensión de género en el diseño de las reformas previsionales en América Latina.

En los procesos de reforma estructural mencionados, el análisis de género no se discutió con la profundidad necesaria en los ámbitos gubernamentales, académicos y políticos. Esto se debió en parte al desconocimiento general de la población respecto del funcionamiento de los nuevos sistemas de pensiones y al poco espacio dedicado al tema de la igualdad de género en el siglo XX en los estudios de sistemas de pensiones reformados en América Latina. En este siglo se ha realizado un esfuerzo por compensar la falta de atención a la variable de género. Si bien este enfoque se está incorporando en los debates previsionales, los avances son lentos y dispares (Arenas de Mesa y Gana, 2001; Bertranou, 2001; Birgin y Pautassi, 2001; Bertranou y Arenas de Mesa, 2003; Marco, 2004 y 2016; Amarante, Colacce y Manzi, 2016; Arza, 2017).

Entre 2008 y 2016, algunas de las reformas paramétricas y estructurales en la región incluyeron la dimensión de género y, por tanto, enfrentaron las desigualdades de género que se manifiestan en especial en el mercado laboral o en el propio diseño de los nuevos sistemas de pensiones reformados. Algunos de estos avances han sido: i) beneficios especiales para las mujeres en el retiro anticipado (Costa Rica en 2005), ii) igualdad de derechos previsionales de las trabajadoras domésticas o de casa particular (Uruguay en 2006 y Chile en 2008), iii) reconocimiento de la maternidad y del trabajo

²¹ Véase un análisis más profundo de la dimensión de género en los sistemas de pensiones en América Latina en el capítulo IV.

no remunerado mediante bonos por hijo (Chile en 2008, Uruguay en 2008 y Estado Plurinacional de Bolivia en 2010), iv) reconocimiento del cónyuge o conviviente para los derechos previsionales (Chile en 2008 y Uruguay en 2008), y v) eliminación de las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de los beneficios (Estado Plurinacional de Bolivia en 2010 y El Salvador en 2017).

La igualdad de género en los sistemas de pensiones debería abordarse de manera integral y multidisciplinaria. Promover sistemas de pensiones más solidarios que tienen en cuenta la dimensión de género tiene efectos fiscales que deberían considerarse en el diseño de las reformas previsionales, tanto para alcanzar una cobertura adecuada como para la sostenibilidad financiera de los esquemas de pensiones.

La dimensión de género tiene efectos transversales, por ejemplo en las áreas de cobertura, beneficios y sostenibilidad financiera. Por tanto, el equilibrio de los sistemas de pensiones (véase el diagrama III.1) también depende de la efectiva e integral incorporación de la dimensión de género en los futuros procesos de reformas previsionales en la región.

3. Aumento de la cobertura contributiva (activos) de los sistemas de pensiones en América Latina: 2000 y 2014

Las reformas de los sistemas de pensiones requieren una sistematización y un seguimiento rigurosos —por ejemplo, en cuanto a la evolución de los niveles de cobertura— para enfrentar la desprotección que se observa en la mayor parte de América Latina. Invertir en sistemas de información que permitan realizar un seguimiento de los efectos de las reformas y la evolución de las variables clave de los sistemas de pensiones es fundamental para el desarrollo de políticas públicas de protección social en la región.

La cobertura de activos de los sistemas de pensiones contributivos de América Latina, medida como la proporción de la población económicamente activa que realiza cotizaciones, se ha incrementado del 36,9% al 47,8% entre 2000 y 2014 (véase el gráfico III.11)²².

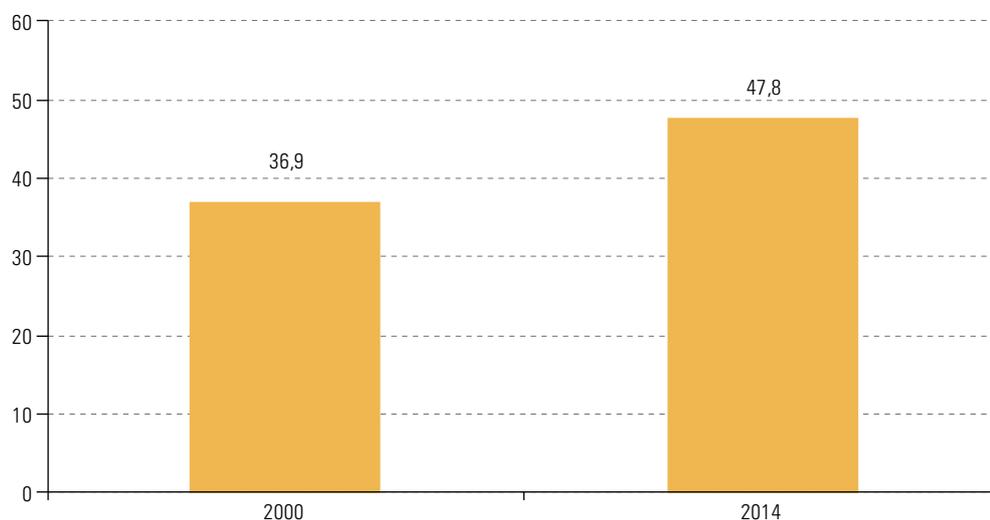


Gráfico III.11
América Latina
(18 países)^a: cobertura
de la población
económicamente activa
(PEA)^b, 2000 y 2014
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, para población económicamente activa.

^a Promedio ponderado de 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Cotizantes sobre la población económicamente activa.

²² La información de la cobertura de activos proviene de datos administrativos de los países de la región.

La tendencia de la cobertura (PEA) en la región entre 2000 y 2014 genera, al menos, tres precedentes: i) la cobertura promedio ha aumentado a pesar de las crisis económicas de los últimos 15 años; ii) vista la velocidad a la que se han incorporado cotizantes al sistema de pensiones, pasará cerca de medio siglo antes de que la región alcance niveles promedio de cobertura similares al del Uruguay en 2014 (87,2%), y iii) se estima que 142 millones de personas económicamente activas están desprotegidas o no están cubiertas por los esquemas de pensiones contributivos. Estos antecedentes explican, en parte, la gran expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en la región en las últimas dos décadas.

4. Expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina: 2000 y 2015

Una de las nuevas tendencias más notables de la protección social de las personas mayores en las últimas dos décadas en América Latina ha sido la creación de los sistemas de pensiones no contributivos.

Los sistemas de pensiones no contributivos son aquellos esquemas que proporcionan beneficios (pensiones) a las personas sin considerar su historia laboral. Esto significa que no existen requisitos de cotizaciones o contribuciones, sino que en general se establecen requisitos de edad, años de residencia, condición de pobreza (niveles de ingresos) o condición de discapacidad. También se incluyen los esquemas de cobertura universal a partir de una edad determinada. En general, estos esquemas son administrados por el sector público y están financiados por rentas generales (tesoro público).

El primer sistema de pensiones no contributivo en América Latina se creó en el Uruguay en 1919. Más adelante se crearon los sistemas de pensiones no contributivos en la Argentina (1948), el Brasil (1971), Costa Rica (1974) y Chile (1975) (Bertranou, Solorio y van Ginneken, 2002)²³.

Una de las nuevas tendencias más notables de la protección social de las personas mayores en las últimas dos décadas en América Latina ha sido la creación de los sistemas de pensiones no contributivos. En 2000, siete países contaban con este tipo de esquemas de protección social y, en su mayoría, fueron considerados pioneros en seguridad social en la región (Mesa-Lago, 2008)²⁴. En 2015, el número de países latinoamericanos con sistemas de pensiones no contributivos o programas asistenciales para la vejez se incrementó a 16²⁵. Solo en Nicaragua²⁶, Haití, Honduras y la República Dominicana no existen sistemas de este tipo²⁷. Así, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos de las personas mayores de 65 años y más se incrementó del 3,7% al 23,8% entre 2000 y 2015, beneficiando a 11 millones de personas en 2015. Si se considera a los beneficiarios de 65 años y más del RGPS rural (sistema de pensiones rural) del Brasil, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos entre los adultos mayores de 65 años y más aumentó del 14,2% al 33,7% entre 2000 y 2015 (véase el gráfico III.12). En ambos escenarios, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en la región se incrementó en torno a 20 puntos porcentuales de la población de 65 años y más en los últimos 15 años.

²³ En 1971 se creó en el Brasil el programa Fondo de Ayuda al Trabajador Rural (FUNRURAL), seguido por el programa asistencial Renta Mensual Vitalicia en 1974-1975. A partir de 1993 la previsión rural (Leyes 8.212 y 8.213) otorga prestaciones no contributivas de vejez y a personas con discapacidad (Schwarzer y Querino, 2002).

²⁴ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay.

²⁵ En varios países también se contemplan las pensiones no contributivas de invalidez.

²⁶ Desde 1982 Nicaragua cuenta con un programa de pensiones de gracia y reconocimiento por servicios prestados a la patria, que tiene una cobertura acotada y, en especial, se concentra en beneficiarios relacionados con el reconocimiento por servicios prestados a la patria.

²⁷ Véase un panorama completo de los programas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe en el cuadro I.A1.2 del anexo del capítulo I.

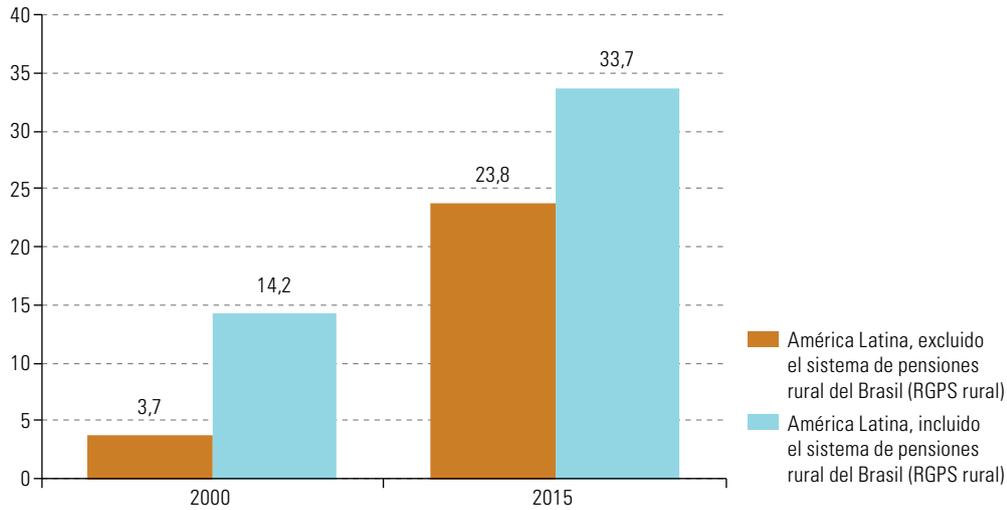


Gráfico III.12

América Latina (14 países)^a: cobertura de pensiones no contributivas en la población de 65 años y más^b, 2000 y 2015 (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/#es>; C. Grushka, J. Gaiada y A. Calabria, *Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción*, Buenos Aires, Dirección de Estudios de la Seguridad Social, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), 2016; Ministerio de Hacienda del Brasil, *Anuário Estatístico da Previdência Social, AEPS 2015*, Brasilia, Secretaría de Previsión/Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)/Empresa de Tecnología e Informaciones de Previsión, 2015; Instituto de Normalización Previsional (INP), *Anuario Estadístico 2003*, Santiago, Gobierno de Chile, 2003; Superintendencia de Pensiones de Chile, *Boletín Estadístico Electrónico*, N° 220, Santiago, 2015; Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), *Anuario Estadístico 2015. Régimen no contributivo*, San José, 2015; Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Cuba en Cifras, Edición 2007*, La Habana, 2008; Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) (2016), *Anuario Estadístico de Cuba 2015*, La Habana, 2016 y Banco de Previsión Social (BPS), *Boletín Estadístico, 2015*, Montevideo, Instituto de Seguridad Social, 2015 y *Boletín Estadístico, 2010*, Montevideo, Instituto de Seguridad Social, 2010.

^a Promedio ponderado para 2000 y 2015. En 2000, siete países tenían sistemas de pensiones no contributivos: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay. En 2015, siete países más incluyeron pensiones no contributivas en sus sistemas de seguridad social, a saber: Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

^b Para los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y El Salvador en 2015 se estimó la cantidad de beneficiarios con más de 65 años, pues los programas locales incluían a personas mayores de 60 años en Bolivia (Estado Plurinacional de) y El Salvador y a personas mayores de 54 y 59 años según el género (mujeres y hombres, respectivamente) en Colombia.

El significativo aumento en la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en la región ha sido estimulado por: i) el avance de los países en el desarrollo de sus sistemas integrales de protección social, que incluyen la protección de las personas mayores mediante sistemas de pensiones contributivos y no contributivos; ii) la importancia que se da en los países al combate a la pobreza y la consolidación de una agenda de derechos; iii) el considerable mercado laboral informal en algunos países, que se traduce en 130 millones de trabajadores informales en América Latina (OIT, 2016), y iv) la gran proporción de adultos mayores que no están cubiertos por el sistema de pensiones contributivo, pues se estima que en torno al 60% de la población de 65 años y más no recibió un beneficio contributivo en 2014 (algunos fueron cubiertos por los sistemas de pensiones no contributivos, como se observa en el gráfico III.12).

Existen distintos debates, no exclusivos de la región, respecto de los enfoques sobre el diseño y el funcionamiento de los sistemas de pensiones no contributivos. Estos sistemas se concibieron inicialmente como parte de las transferencias y los bonos que el Estado proporciona a un grupo etario según su nivel socioeconómico, es decir, eran programas focalizados dirigidos a las personas mayores que no estaban cubiertas por los tradicionales sistemas de pensiones contributivos. La evolución y el aumento de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos han generado un debate acerca de si deberían considerarse como parte del sistema de pensiones con derechos universales que brinda protección social a sus ciudadanos a partir de una edad determinada. Otro debate se refiere a la articulación de los esquemas no contributivos con los clásicos sistemas de pensiones contributivos, en el marco de sistemas integrados. También existe un debate

Más allá de estos debates técnicos, los sistemas de pensiones no contributivos presentan notables resultados en la reducción de la extrema pobreza y la pobreza en algunos países de la región.

sobre el efecto de estos sistemas en la formalidad y en los potenciales incentivos que generarían para la participación laboral y la realización de cotizaciones en el esquema contributivo (Rofman y Oliveri, 2001; Bosch y otros, 2013).

Más allá de estos debates técnicos, los sistemas de pensiones no contributivos presentan notables resultados en la reducción de la extrema pobreza y la pobreza en algunos países de la región²⁸.

Otra característica de los sistemas de pensiones no contributivos en la región es la sobrerrepresentación femenina, debida a la mayor participación de las mujeres en los mercados laborales informales, a su escasa participación en el mercado laboral formal y a las desigualdades en el diseño de los sistemas de pensiones contributivos, que en la gran mayoría de los casos no tiene en cuenta la dimensión de género (véase el capítulo IV).

América Latina envejece rápidamente (véase el capítulo introductorio) y la presión demográfica determinará que la cobertura de los sistemas de pensiones se convierta en uno de los principales ejes de las políticas públicas de las próximas décadas. Se estima que en 2065 habrá 196 millones de personas de 65 años y más en la región, es decir que su número se cuadruplicará con creces con respecto a 2015 (CELADE, 2016). Un supuesto conservador es que la cobertura alcanzada por los sistemas de pensiones no contributivos en 2015 se mantiene constante en el tiempo, de manera que alrededor de un 25% de los mayores de 65 años estarían cubiertos por estos sistemas (49 millones de personas). Los potenciales efectos fiscales de esta presión demográfica regional implicarían que el gasto público destinado a los sistemas de pensiones no contributivos crecería cerca de 4,5 veces, pues solo el efecto cantidad explicaría dicho crecimiento, sin considerar los eventuales aumentos en el nivel de los beneficios. En este contexto, estudiar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en América Latina no solo debería incluir el análisis de los clásicos sistemas de pensiones contributivos sino también la evolución y el diseño de los sistemas de pensiones no contributivos.

Las reformas de los sistemas de pensiones en la región deberían tender a: i) ampliar la cobertura; ii) mejorar la solidaridad del componente contributivo mediante reglas solidarias para los cotizantes con el objetivo de beneficiar a los sectores de pensiones insuficientes (transferencias financiadas con rentas generales o mediante solidaridad contributiva); iii) integrar los esquemas contributivos y no contributivos (estos últimos, bajo la lógica de derechos universales); iv) mantener los incentivos a la contribución, y v) garantizar la sostenibilidad financiera.

D. A modo de síntesis

En las últimas décadas se han realizado numerosas reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. Los avances en el sistema integral de protección social con un enfoque de derechos y la búsqueda de mecanismos solidarios han formado parte de esas reformas, sobre todo en los últimos 10 años.

Las características del mercado laboral (altas tasas de informalidad y precarización del trabajo, bajos ingresos y dificultad para mantener trayectorias laborales estables, importantes desigualdades de género, por condición étnico-racial y entre las áreas urbanas y rurales, entre otras), los déficits del sistema de pensiones (cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera) y la enorme desigualdad que existe en la región generan condiciones para que se avance en un nuevo pacto social previsional, que ponga los esquemas de solidaridad en el centro del debate y del diseño de los nuevos modelos de pensiones en la región.

En este contexto, las reformas de los sistemas de pensiones en la región deberían tender a: i) ampliar la cobertura; ii) mejorar la solidaridad del componente contributivo mediante reglas solidarias para los cotizantes con el objetivo de beneficiar a los sectores de pensiones insuficientes (transferencias financiadas con rentas generales o mediante solidaridad contributiva); iii) integrar los esquemas contributivos y no contributivos (estos últimos, bajo la lógica de derechos universales); iv) mantener los incentivos a la contribución, y v) garantizar la sostenibilidad financiera.

²⁸ Véanse los casos del Brasil (sección B.2-a), el Estado Plurinacional de Bolivia (sección B.1-c) y Chile (sección B.1-b).

En especial, dada la transición demográfica regional (envejecimiento), los países que tienen un sistema de reparto —ya sea como esquema principal o como parte del sistema de pensiones (15 de 20 países en la región)— deben establecer reglas claras de modificación de los parámetros y la periodicidad de los estudios actuariales para que en conjunto formen la base de las futuras reformas paramétricas.

Bibliografía

- Amarante, V., M. Colacce y P. Manzi (2016), "La brecha de género en jubilaciones y pensiones", *serie Asuntos de Género*, N°138 (LC/L.4223), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ANFIP (Asociación Nacional de Auditores Fiscales de la Hacienda Federal del Brasil) (2017), *Previdência: reformar para excluir? Contribução técnica ao debate sobre a Reforma da Previdência Social Brasileira*, Brasilia.
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2011), *Análisis de la cobertura previsional del SIPA. Protección, inclusión e igualdad*, Buenos Aires.
- APS (Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros del Estado Plurinacional de Bolivia) (2017), *Estadísticas de la Renta Dignidad*, La Paz.
- Arenas de Mesa, A. (2010), *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- _____(1999), "Efectos fiscales del sistema de pensiones de Chile: proyección del déficit previsional 1999-2037", documento presentado en el Seminario Responsabilidades Fiscales de los Sistemas de Pensiones, Santiago, Ministerio de Hacienda/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y C. Mesa-Lago (2006), "The structural pension reform in Chile: effects, comparisons with other Latin American reforms, and lessons", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, No. 1, Oxford.
- Arenas de Mesa, A. y F. Bertranou (1997), "Learning from social security reforms: two different cases, Chile and Argentina", *World Development*, vol. 25, N° 3, Amsterdam.
- Arenas de Mesa, A. y P. Gana (2001), "Reformas a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género", *serie Población y Desarrollo*, N° 18 (LC/L.1614-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y V. Montecinos (1999), "The privatization of social security and women's welfare: Gender effects of the Chilean Reform", *Latin American Research Review*, vol. 34, N° 3.
- Arenas de Mesa, A. y otros (2008), "La reforma previsional chilena: proyecciones fiscales 2009-2025", *Serie Estudios de Finanzas Públicas*, Santiago, Dirección de Presupuesto (DIPRES).
- Arza, C. (2017), "El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género. Qué dice la experiencia europea?", *serie Asuntos de Género*, N°142 (LC/L.4298), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (1994), *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and to Promote Growth*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Barr, N. y P. Diamond (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Nueva York, Oxford University Press.
- Becker, U. y C. Mesa-Lago (2013), "Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría", *Revista Trabajo*, año 7, N° 10, Ciudad de México, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F. (2001), "Pension reform and gender gaps in Latin America: What are the options?", *World Development*, vol. 29, N° 5, Amsterdam.
- Bertranou, F. y A. Arenas de Mesa (eds.) (2003), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F., C. Solorio y W. van Ginneken (eds.) (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En especial, dada la transición demográfica regional (envejecimiento), los países que tienen un sistema de reparto —ya sea como esquema principal o como parte del sistema de pensiones (15 de 20 países en la región)— deben establecer reglas claras de modificación de los parámetros y la periodicidad de los estudios actuariales para que en conjunto formen la base de las futuras reformas paramétricas.

- Bertranou, F. y otros (2012), "Más allá de la privatización y reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad", *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 52, N° 205.
- (2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- BID (Banco Interamericano del Desarrollo) (2015), *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.
- Birgin, H. y L. Pautassi (2001), "¿Género en la reforma o reforma sin género?. Desprotección social de las leyes previsionales en América Latina", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 36 (LC/L.1558-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés (2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- BPS (Banco de Previsión Social) (2015), *Boletín Estadístico, 2015*, Montevideo, Instituto de Seguridad Social.
- (2010), *Boletín Estadístico, 2010*, Montevideo, Instituto de Seguridad Social.
- Bravo, D. y J. Ruiz-Tagle (2010), *Estudio sobre la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones. Informe final*, Santiago, Centro de Microdatos del Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Caetano, M. (2014), "Recent history, perspectives and challenges to pension policy: the Brazilian Case", *Reforming Pensions in Developing and Transition Countries*, K. Hujo, Nueva York, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- CCSS (Caja Costarricense de Seguro Social) (2015), *Anuario Estadístico 2015. Régimen no contributivo*, San José.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía- División de Población de la CEPAL) (2016), "Estimaciones y proyecciones de población total, urbana y rural, y económicamente activa. América Latina - Revisión 2017" [en línea] <http://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>.
- Centrángolo, O. y C. Grushka (2008), "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 205 (LC/L.2972-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago.
- Chiliatto-Leite, M. (2017), "Densidade de contribuição na previdência social do Brasil", *serie Estudos y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Brasilia*, N° 3 (LC/TS.2017/109; LC/BRS/TS.2017/3), Brasilia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), "Resultados del sistema de pensiones: cobertura y suficiencia", *Informe final*, Santiago, Gobierno de Chile.
- DIPRES (Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile) (2016), *Estudio sobre la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones. Informe final*, Santiago, Gobierno de Chile.
- (2014), *Estudio sobre la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones. Informe final*, Santiago, Gobierno de Chile.
- El Salvador, Gobierno de (2016), "Propuesta sistema previsional mixto", San Salvador.
- Escobar, F., S. Martínez y J. Mendizábal (2013), *El impacto de la Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Ministerio de Planificación del Desarrollo (MDP).
- Gill, I., T. Packard y J. Yermo (2005), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, D.C, Banco Mundial.
- Grushka, C., J. Gaiada y A. Calabria (2016), *Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción*, Buenos Aires, Dirección de Estudios de la Seguridad Social, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

- Hohnerlein, E. M. (2013), "La Re-reforma de pensiones en Argentina," *Revista Trabajo*, N° 10. Ciudad de México, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Huenchuan, S. (2013), *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 117 (LC/G.2553-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INP (Instituto de Normalización Previsional) (2003), *Anuario Estadístico 2003*, Santiago, Gobierno de Chile.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2017), "Reforma da previdência, análise da PEC 287/2016," Río de Janeiro, inédito.
- Marco, F. (2016), "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina," *serie Asuntos de Género*, N°139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2004), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, N° 90 (LC/G.2262-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Mesa-Lago, C. (2016), "Los modelos mixtos de pensiones en Costa Rica y Uruguay: algunas lecciones para la re-reforma en El Salvador," *Aporte al debate sobre las políticas públicas*, N° 06, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FundaUngo).
- (2014), *Reversing Pension Privatization: The Experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- (2008), *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2004), "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social," *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 144 (LC/L.2090-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2000), "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina," *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 93 (LC/L.1344-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mesa-Lago, C. y M. Rivera (2017), *Propuestas de re-reforma de pensiones en El Salvador: evaluación comparativa y recomendaciones*, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Maguel Ungo (FundaUngo).
- Mesa-Lago, C. y L. Ossio (2013), "La re-reforma de pensiones en Bolivia," *Revista Trabajo*, N° 10. Ciudad de México, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2017), "Adultos mayores: Síntesis de resultados, CASEN 2015," Santiago, Gobierno de Chile.
- (2015), *Informe de Desarrollo Social 2015*, Santiago, Gobierno de Chile.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia (2017), *Boletín Mensual del Sistema de Pensiones*, N° 132, año 11, La Paz, marzo.
- Ministerio de Hacienda del Brasil (2017), "Reforma da Previdência," Brasilia.
- (2015), *Anuário Estatístico da Previdência Social, AEPS 2015*, Brasilia, Secretaría de Previsión/ Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)/Empresa de Tecnología e Informaciones de Previsión.
- (2014), *Anuario Estadístico da Previdência Social, Suplemento Histórico AEPS 2014*, Brasilia, Secretaría de Previsión/Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)/Empresa de Tecnología e Informaciones de Previsión.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador (2017), "Propuesta sistema previsional mixto," San Salvador.
- Ministerio de Previsión Social del Brasil (2012), "O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de principio constitucional a política pública de Estado," *Coleção Previdência Social*, vol. 34, Brasilia.
- Mostafa, J. y M. Theodoro (2017), "(Des)proteção social: impactos da reforma da previdência no contexto urbano," *Boletín Legislativo*, N° 65, Brasilia, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa.
- Müller, K. (2016), "The political economy of universal pensions in Bolivia," *Sozial Politik*, vol. 1, Friburgo.
- Nagamine, R. y G. Ansiliero (2016), "As idades médias de aposentadoria urbana por unidade da federação e região," *Nota Técnica*, N° 29, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

- Nery, F. (2016), "Reforma da previdência: uma introdução em perguntas e respostas", *Textos para Discussão*, N° 2019, Brasília, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo: áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y El Caribe*, Lima.
- (2013), *La economía informal en Centroamérica y República Dominicana: desarrollo subregional y estudios de caso*, San José.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas) (2008), *Cuba en Cifras, Edición 2007*, La Habana.
- ONEI (Oficina Nacional de Estadística e Información) (2016), *Anuario Estadístico de Cuba 2015*, La Habana.
- Robles, C. y V. Mirosevic (2013), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil", *Documentos de Proyectos (LC/W.532)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Rofman, R. y L. Lucchetti (2006), "Sistemas de pensiones en América Latina: conceptos y mediciones de cobertura", *SP Discussion Paper N° 0616*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Rofman, R. y M. Oliveri (2011), "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores", *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*, N° 7, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Schwarzer, H. y A. Querino (2002), "Beneficios sociales y los pobres en Brasil: programas de pensiones no convencionales", *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, F. Bertranou, C. Solorio y W. van Ginneken (eds.), Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Sojo, A. (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, N°43 (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Superintendencia de Pensiones de Chile (2015), *Boletín Estadístico Electrónico*, N° 220, Santiago.
- Uthoff, A. (2016), "Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 221 (LC/L.4282), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2011), "Reforma al Sistema de pensiones chileno", *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 240 (LC/L.3422), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).