

Reseña de libro

Apuntes 91 (2022). doi: 10.21678/apuntes.91.1855

Mesa Lago, Carmelo, 2020, *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): promesas y realidades*. Ciudad de México. Fundación Friedrich Ebert en México.

Carmelo Mesa Lago, sin duda el experto más reconocido sobre los sistemas de pensiones en América Latina, propone en esta monografía agudas críticas a las promesas sobre la adecuación, eficiencia y suficiencia de pensiones contributivas con la adopción del sistema privado de pensiones (SPP). Estas promesas se iniciaron en 1980, con la reforma previsional chilena que creó el SPP administrado por la industria de AFP y compañías de seguros y cerró el sistema público (SPu). Desde entonces, en muchos países latinoamericanos, los hacedores de políticas públicas mercantilizaron la administración de las pensiones contributivas mediante la creación de una nueva institución que en algunos casos sustituyó a las pensiones públicas o las complementó en arreglos mixtos o paralelos. Sin embargo, como se demuestra en el mismo Chile, donde la crítica frontal a las AFP fue una parte sustantiva en la elección del presidente Gabriel Boric y en la constitución de la Convención Constitucional, la mayor parte de la población rechazó el SPP.

En el Perú, la frustración creciente con las promesas incumplidas del SPP no ha tenido el impacto transformador experimentado en el país vecino. Lo que si es cierto en el Perú es que el retiro emblemático del 95,5% del saldo acumulado en la cuenta de ahorro previsional y los cuatro retiros debido a la pandemia durante los años 2020 y 2021 han dejado a más de la tercera parte de los afiliados sin balances en sus cuentas de capitalización o con balances mínimos.

En esta monografía, la metodología consiste en el análisis comparativo del desempeño de los SPP en los países latinoamericanos que lo adoptaron, utilizando cinco criterios principales: (i) cobertura de la PEA (activa) y de los adultos mayores (pasiva); (ii) solidaridad social y equidad de género; (iii) suficiencia de las prestaciones; (iv) administración eficiente y costos razonables, y (v) sostenibilidad financiera y actuarial. Mesa Lago ofrece al final de la monografía una serie de recomendaciones para mejorar los sistemas previsionales en la región.

La muestra del estudio incluye: (i) nueve países latinoamericanos que adoptaron sistemas privados de pensiones del tipo «sustitutivo» (Chile, 1981; México, 1997; El Salvador, 1998; República Dominicana, 2003), «paralelo» (Perú, 1993; Colombia, 1994) y «mixto» (Uruguay, 1996; Costa Rica, 2001; Panamá, 2008); (ii) tres países que adoptaron sistemas privados e introdujeron re-reformas (Chile y Argentina, 2008; Bolivia, 2010); (iii) las propuestas de reformas en Colombia y Perú (no materializadas en el Perú); y (iv) el sistema de reparto en Brasil.

Una breve retrospectiva sobre las pensiones contributivas en la región permite una cabal evaluación de la contribución de Mesa Lago. La mayoría de las sociedades tradicionales cubren las contingencias personales de corto y de largo plazo con el apoyo y el cuidado dentro de la comunidad familiar y local. Este cuidado se apoya en relaciones intergeneracionales que constituyen el pilar familiar de relaciones informales basadas en valores de solidaridad, cohesión social y reciprocidad. La compensación por los servicios de cuidado y consiguiente cobertura se realiza de manera directa, con un pago monetario o contraprestaciones en el seno familiar para los cuidadores –por lo general, mujeres–. Actualmente, en algunos países latinoamericanos, como es el caso del Perú, la reducida cobertura de los adultos mayores con pensiones contributivas y sociales implica que el pilar familiar continúa sosteniendo a esta población: la mitad de la población de personas mayores no recibe ningún tipo de pensión.

En sociedades modernas, las contingencias se cubren mediante el mecanismo transaccional de seguros que distribuyen los riesgos entre colectivos. El pilar público es el seguro o seguridad social financiado con contribuciones obligatorias de empleados y empleadores, que en la mayor parte de los casos utiliza «el reparto» –transferencias de los participantes en la fuerza laboral a los no participantes, que incluyen a las personas jubiladas– y beneficios definidos. Este pilar, en la mayoría de los países, se apoya en los convenios sobre los principios de la seguridad social y los derechos fundamentales de los trabajadores adoptados por los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El pilar privado está constituido por los seguros de vida adquiridos voluntariamente y los esquemas privados de ahorro previsional que son obligatorios para los trabajadores dependientes. En América Latina, estos últimos son administrados por las AFP. Se basan en la capitalización individual, contribuciones definidas y en el riesgo de las inversiones del ahorro obligatorio asumido por los afiliados al SPP. En el momento de la jubilación, los afiliados tienen la opción de vender el ahorro acumulado a una compañía de seguros y obtener una anualidad.

El pilar público fue el sistema principal desde principios del siglo XX, con diversas fechas de creación dependiendo del país. En 1980, el modelo neoliberal de Chile inició la mercantilización de algunos servicios sociales, tales como las pensiones, la salud y la educación. La reforma estructural de la seguridad social cerró el SPu y lo reemplazó por el SPP (regulado por una superintendencia de AFP). El nuevo SPP fue adoptado desde 1992/3 (empezando con el Perú) por nueve países de la región. En esta monografía, Mesa Lago analiza precisamente las cuatro décadas de la creación del SPP y ofrece importantes conclusiones que se deben tener en cuenta para posibles reformas.

En relación con el primer criterio, sobre la cobertura de las pensiones, Mesa Lago argumenta que los SPP no elevaron sustancialmente la cobertura de la PEA comparada con la que existía antes de la reforma. Sin embargo, la monografía indica que las encuestas de hogares entre los años 2009 y 2018 mostraron una mejora relativa en la cobertura contributiva de la PEA, con diferencias importantes entre los países. Uruguay, Costa Rica y Chile tienen las coberturas más elevadas, entre un 71 y un 65%. Las coberturas de Panamá, República Dominicana, México, Colombia, El Salvador y Perú fluctúan entre un 50 y un 21% (p. 29). La cobertura de los adultos mayores (cobertura pasiva) es mayor que la cobertura activa debido a las pensiones sociales. Gracias a estas últimas, en Chile, Uruguay y Panamá, por lo menos el 80% de los adultos mayores está cubierto. Sin embargo, países como la República Dominicana y El Salvador tienen coberturas muy bajas, de 19 y 14% respectivamente. Es evidente que una de las razones fundamentales por las que la cobertura no se extiende es la existencia de un elevado empleo no registrado o informal que evade o elude la obligatoriedad de contribución. A ello se suma el importante contingente de trabajadores independientes cuya contribución ha sido voluntaria.

En relación con el segundo criterio, la solidaridad social y la equidad de género, Mesa Lago considera que el principio de solidaridad social del pilar público fue reemplazado por el principio de equivalencia por el cual la pensión se calcula sobre el saldo acumulado en la cuenta individual del afiliado (p. 39). Este principio implica la ausencia de transferencias intergeneracionales y entre género. El SPP eliminó las contribuciones de los empleadores, los afiliados pagaron el elevado costo de administración y de constitución de la industria, y las cajas de pensiones y otros programas para grupos especiales (*v. g.*, fuerzas armadas, magisterio, diplomáticos, algunos servidores públicos en agencias oficiales) se mantuvieron. Se observa que la tasa de cotización en el SPP se eleva a medida que también se eleva la remuneración del trabajador afiliado (p. 42). Algunos mecanismos de soli-

daridad, como las pensiones mínimas garantizadas, son externos al SPP y se financian con ingresos públicos.

La inequidad de género en América Latina se manifiesta de manera importante en el mercado laboral. La participación de la mujer es menor y, en promedio, la participación en actividades de menor productividad es más elevada. Una importante brecha de género de ingresos laborales y una mayor frecuencia de ingresos y salidas del mercado laboral motivan que las mujeres acumulen durante su vida activa un saldo menor en sus cuentas de capitalización. A pesar de vivir más años, las mujeres tendrán una pensión más baja. Aunque se ha producido una ligera expansión de la PEA femenina, aún tomará mucho tiempo alcanzar la misma participación que sus pares masculinos. Es cierto que la inequidad de género es común tanto en el SPu como en el SPP, pero este último acentúa las desigualdades. Por ejemplo, en algunos casos se incrementaron los años requeridos para obtener una pensión mínima, lo que hizo más difícil que las mujeres obtengan este beneficio (p. 43). Para suavizar la inequidad de género, en Chile, el Gobierno otorga un bono universal por cada hijo nacido vivo, que se deposita en la cuenta individual de la madre. Adicionalmente, en caso de divorcio, el fondo de pensión ahorrado durante el matrimonio puede ser dividido entre los cónyuges, lo cual beneficia a la mujer, quien acumula menos. En Uruguay, el Gobierno contribuye a la cuenta individual de la madre un año de aportes por cada hijo.

A continuación, Mesa Lago analiza la insuficiencia de las prestaciones, tercer criterio. Refiere que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) calculó una tasa de reemplazo promedio del SPu equivalente al 64,7% mientras que la tasa de reemplazo promedio en los SPP es del 39,8% (p. 47). La OCDE confirmó este resultado. Utilizando la tasa meta del 45% («*benchmark*» de la OIT), la OCDE mostró que ocho SPu la superan, mientras que solo el SPP de El Salvador sobrepasa la tasa meta por 1,6 puntos porcentuales (p. 47). Otros investigadores han validado que las tasas de reemplazo en el SPP no alcanzan el «*benchmark*» del 45%. En Chile, la tasa de reemplazo promedio es el 34% del salario promedio en los últimos 10 años, y se proyecta un descenso al 25% entre los años 2025 y 2035. En México, la tasa de reemplazo disminuirá del 71% en el SPu al 29% en el SPP para los hombres, y del 67% en el SPu al 30% en el SPP para las mujeres (p. 49). En el Perú, la tasa de reemplazo promedio es el 39% en el SPP, comparada con la promesa del 60% cuando se inició el sistema. Sin embargo, también es cierto que no necesariamente será posible que las mayores tasas de reemplazo en el SPu se mantengan en el futuro.

Con relación al cuarto criterio, administración eficiente y costos razonables debido a la competencia, Mesa Lago es de la opinión que el principio

de la competencia del SPP fue incumplido por varios factores. Estos últimos incluyen el reducido número de APE, la falta de conocimiento de los afiliados sobre cómo escoger una AFP, la reducción en los traslados debido precisamente a la falta de competencia, y los excesivos costos administrativos. En Costa Rica y en Uruguay, con la introducción de una AFP pública, se redujeron los costos administrativos. En el Perú, se elevó la concentración de las AFP, y no existe una AFP pública que contribuya a una reducción de estos costos. Por cada punto cobrado en el costo administrativo, se reduce la pensión en una proporción importante. Mesa Lago destaca las substanciales utilidades de las AFP, así como los elevados salarios y dietas de los ejecutivos que generaron desconfianza en un contexto en el cual las pensiones son crecientemente insuficientes.

Por último, en relación con el quinto criterio, sobre la sostenibilidad financiera y actuarial del SPP, Mesa Lago sostiene que la sostenibilidad es un criterio fundamental del sistema. Sin embargo, el autor observa una tendencia hacia la reducción de la tasa de cotización y la consiguiente reducción en las contribuciones de los afiliados. Esta situación se agrava con la evasión, mora o elusión del ingreso de trabajadores y de empleadores. Por otro lado, el fondo total del ahorro previsional se ha elevado sustancialmente. En Chile, representa más del 80% del PIB y en el Perú, alrededor del 20%. La cartera de inversión del fondo de los nueve SPP sigue siendo muy concentrada en deuda pública e inversiones en el exterior. Se prometió que las acciones locales serían más beneficiadas por el SPP, pero los mercados insuficientemente desarrollados constituyen una barrera para ese tipo de inversión. Por eso, el fondo se invierte en el extranjero o en deuda pública. La promesa de que el rendimiento de las inversiones sería alto no consideró ni el elevado costo administrativo ni la volatilidad financiera a nivel internacional, a lo que se pueden sumar los choques económicos y políticos en el interior de los países. La sostenibilidad actuarial del SPP se cumple debido al principio de equivalencia. El lado más difícil de este principio es que el riesgo de las inversiones implícito es asumido íntegramente por el afiliado. En el Perú, la ausencia de una pensión mínima garantizada en el SPP eleva este riesgo.

Las conclusiones principales de la evaluación de promesas y realidades de los SPP se resumen a continuación. En primer lugar, se prometió que la cobertura se elevaría sustancialmente. Ello no ocurrió. La elevación de la cobertura activa, cuando ha ocurrido, ha sido mínima. La cobertura pasiva se ha elevado gracias a las pensiones sociales. En segundo lugar, la solidaridad social funcionó debido a las políticas sociales y no como resultado del SPP. Más bien, la inequidad de género se acentuó. En tercer lugar, la suficiencia de las prestaciones tampoco es una realidad. En promedio, las tasas de reem-

plazo son inferiores al «*benchmark*» del 45% determinado por la OIT. En cuarto lugar, la administración es ineficiente y los costos administrativos no son razonables y reducen las pensiones. La competencia no ha funcionado o es muy pobre. El número de AFP ha disminuido, los traslados también se han reducido enormemente, mientras que las utilidades de las AFP se mantuvieron aun durante choques internacionales. En quinto lugar, la proporción de afiliados que cotiza ha disminuido y la evasión se mantiene constante. Si bien se ha elevado la proporción del fondo total del ahorro previsional en el PIB, las inversiones están concentradas en deuda estatal e inversiones en el exterior, en vez de en valores del mercado doméstico. El rendimiento neto de los costos administrativos es menor que el que las AFP promueven, y el riesgo de las inversiones es asumido por el afiliado.

Las recomendaciones del estudio (17) son precisas y derivadas del cuidadoso análisis de la evidencia. Se pueden resumir de la siguiente manera: (i) desarrollar reformas o re-reformas en el marco del diálogo social y restaurar la representación social en los SPP; (ii) ampliar la cobertura, lo que en muchos casos implica elevar el empleo registrado y productivo, reforzar el cumplimiento para reducir la evasión o elusión, así como integrar los regímenes o cajas previsionales especiales; (iii) expandir la solidaridad social y la equidad de género; (iv) mejorar el conocimiento y la información sobre el SPP, reducir los costos de administración e incrementar la suficiencia de las pensiones; (v) diversificar la cartera de inversión e incrementar la rentabilidad neta; (vi) limitar los retiros de las cuentas individuales y crear un clima más atractivo para el ahorro voluntario.

Para ser efectivas, la mayor parte de estas reformas requieren de políticas públicas que eleven el crecimiento económico y refuercen la institucionalidad para que el ahorro previsional se eleve. Estas intervenciones son particularmente importantes debido al impacto de la pandemia sobre el mercado laboral, que motivó, en muchos casos, retiros autorizados de las cuentas individuales de capitalización y una disminución en la tasa de cotización. En el Perú, donde la cobertura previsional conjunta del SPu y el SPP asciende a menos de la tercera parte de la PEA, es urgente que las propuestas de reforma de las pensiones consideren las lecciones y las recomendaciones de esta nueva excelente contribución de Carmelo Mesa Lago.

María Amparo Cruz Saco O.