

# Reseñas



**Financiamiento**  
para el **Desarrollo**  
en **Ecuador**

---

**Observatorio**

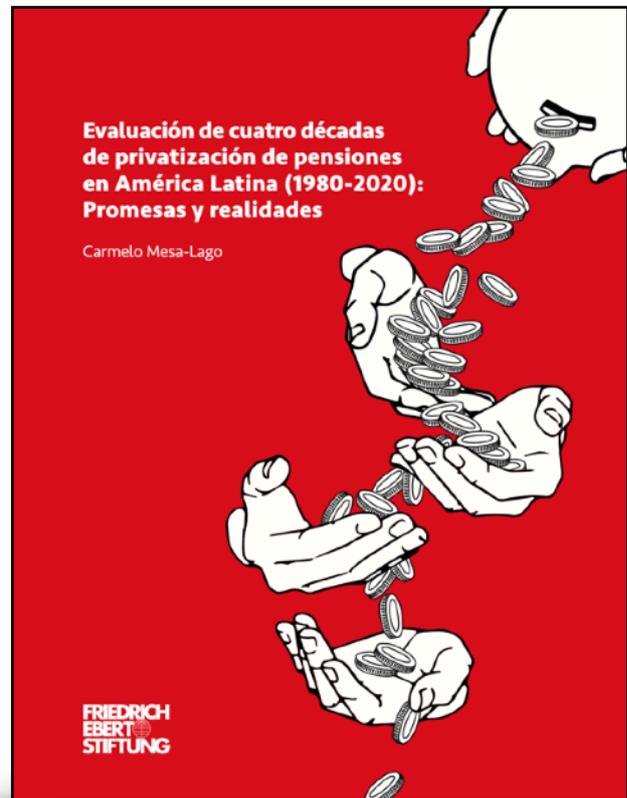
# Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020)

Carmelo Mesa-Lago (2020)

Martina Pérez\* y Alejandro Meneses\*\*

**E**valuación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y Realidades, es la última obra monográfica de Carmelo Mesa-Lago, publicada en ciudad de México, en diciembre del 2020, por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung. En esta obra, el autor realiza un análisis crítico y reflexivo respecto a los regímenes de seguridad social en América Latina, desde la década de los años 80, cuando se extienden los impulsos privatizadores de la seguridad social en la región, hasta el 2020.

Mesa-Lago se tituló de abogado por la Universidad de la Habana en 1956, se doctoró en Derecho por la Universidad de Madrid en 1958 y ese mismo año sacó un diplomado en Seguridad Social por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS); posteriormente obtuvo una Maestría en Economía otorgada por la Universidad de Miami; en 1965 y 1968 se graduó de Ph.D. en la Universidad de Cornell con la especialidad de Relaciones Laborales y Seguridad Social. Mesa-Lago es un refe-



rente en la investigación académica y análisis de políticas sociales, particularmente de los regímenes de seguridad social en la región, contando con numerosas y emblemáticas publicaciones al respecto. Se ha especializado además en Política Social, Desarrollo Económico-Social, Asistencia Social de los Sistemas Económicos Políticos Comparados, Historia de Cuba desde la perspec-

\* Estudiante de Tercer nivel de la Carrera de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas (FCSH) de la Universidad Central del Ecuador (UCE); asistente de investigación del proyecto Financiamiento para el Desarrollo - UCE. Correo electrónico: mpperezr@uce.edu.ec

\*\* Estudiante de Tercer nivel de la Carrera de Ciencias Políticas de la FCSH de la UCE. Correo electrónico: asmenesesv@uce.edu.ec

tiva económica y la Seguridad Social con enfoques económicos.

En este libro, que estamos reseñando, el autor recopila los elementos que evidencian el rendimiento de los sistemas privados de pensiones en los 9 países de Latinoamérica que se acogieron a estas reformas; estudia y examina el efecto y las consecuencias de las reformas, genera conclusiones y en base a las mismas presenta un grupo de sugerencias. El autor en su introducción inicia con un recorrido histórico, el cual detalla la disputa política y social, alrededor de los sistemas de capitalización individual de pensiones con administración privada, pasando por el antagonismo entre los postulados neoliberales de Milton Friedman y el keynesianismo. A través de la observación estadística y el análisis crítico, aborda los condicionamientos de los préstamos de la década de los 80 realizados por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), llegándose a convertir en factores externos y sumamente poderosos en múltiples países Latinoamericanos. Describe también los constantes debates referentes a privatización y política económica neoliberal, donde intervendrán Orszag, Stiglitz y él mismo.

La estructuración del texto es acertada, puesto que permite al lector, ya sea especialista o neófito en los temas de seguridad social, tener una lectura clara, ordenada y comprensiva del proceso seguido en la región los últimos 40 años. El desarrollo que realiza Mesa-Lago en cada uno de sus apartados, es minucioso y permite al lector compren-

der los planteamientos técnicos, los debates actuales y las implicaciones que tuvieron tanto en cobertura y calidad de las prestaciones.

En el capítulo II, Mesa-Lago (2020), explica las diferencias entre un sistema público de pensiones con prestación definida y un sistema privado con contribución definida, su administración y otras generalidades. Expresa que a través del patrocinio del BM y del FMI, desde la década de los 80 hasta el 2008, algunos países latinoamericanos realizaron reformas estructurales de pensiones. Esto significó un acortamiento en esencia del sistema público, una transformación en la administración de las contribuciones, la cobertura y las jubilaciones.

Es así como comprendemos que el objetivo fundamental de esta monografía es la evaluación de los sistemas privados de pensiones de América Latina, en el lapso de tiempo que va desde 1980 a 2020, con un énfasis especial en el periodo de 1999 hasta 2019, ya que ese periodo de tiempo coincide con el mayor auge de estadísticas en seguridad social propias de los distintos países Latinoamericanos y su correcta organización permite hacer una fácil comparación. Mesa-Lago realiza una valoración de la eficacia de los sistemas de pensiones privados y contrasta la información empírica disponible con el funcionamiento de los sistemas públicos.

Las reformas en los sistemas de pensiones y seguridad social latinoamericanos se constituyeron tanto en regí-

menes autoritarios (las dictaduras del Cono Sur) y democráticos, y estuvieron marcadas por la ausencia de diálogo social y una clara manipulación del proceso, por parte de intereses económicos y políticos. Mesa-Lago en el capítulo III, Economía Política de las reformas estructurales y diálogo social, hace un ejercicio de repaso histórico al contexto político de discusión y decisión de las reformas en cada país. En Chile, la cooptación militar del poder que inscribía la dictadura represiva y violenta de Pinochet, impuso un sistema de pensiones totalmente privado, llevando a cabo una reforma estructural sin debate público o posibilidad de oposición. En Perú, disuelto el poder legislativo y sin diálogo social, el presidente Fujimori propuso un sistema paralelo pero con condicionantes legales para la promoción del sistema privado. En México, las hegemonías partidistas y la representación neoliberal en el gobierno central dispusieron una reforma substitutiva con oposición de sectores de izquierda y sin un verdadero diálogo social. En El Salvador sin diálogo social ni apertura a criterios opuestos, se decidió el modelo substitutivo.

Mesa-Lago analiza la importancia del diálogo social antes de la incorporación de la reforma al sistema de pensiones, no bastan las proyecciones actuariales y las recomendaciones de organismos internacionales sino que un diálogo social previo garantizará objetividad y participación en la decisión política que reestructurará la seguridad social de un país. No como un mecanismo de interés externo sino como una deseable

forma endógena al proceso de reforma. Existe una relación entre democracia y la privatización de las pensiones, en regímenes democráticos, el diálogo social tuvo relaciones diversas y grados diferentes de manipulación y expresión en ciertos países. En República Dominicana, el Senado promulgó tres proyectos de reforma; el proceso se caracterizó por falta de transparencia e incumplimiento de los acuerdos finales. En Panamá, el dialogo nacional convocó a todas las partes involucradas, finalmente el Congreso aprobó un sistema mixto. En Colombia, gracias a la oposición de sindicatos, funcionarios públicos, académicos y el congreso, el sistema público se sometió a una reforma paramétrica y se introdujo un modelo mixto. En Uruguay, luego de varios intentos de reforma que no fueron transparentes ni que incluyeron negociación, se decidió el modelo mixto. Mesa-Lago define a Costa Rica, como el mejor ejemplo de diálogo social amplio que consiguió una reforma estructural hacia el modelo mixto.

Mesa-Lago se inclina por exponer las condiciones políticas para la intervención pública y el diálogo social en torno a las reformas, su formulación participativa y discusión transparente; pero sobre todo su influencia para la consecución de sistemas de seguridad social latinoamericanos. Como hemos dicho antes, la democratización influyó en el proceso de privatización, no descartamos que en democracias la privatización y las reformas estructurales no hayan ocurrido sino que el proceso de diálogo social para decidir la reforma

fue diferente. Además, Mesa-Lago recalca que cuanto más democrático era el régimen político, la posibilidad de una reforma privatizadora era menor y mantenía o combinaba el sistema público.

En el capítulo IV, Promesas y realidades de los sistemas privados de pensiones, encontramos líneas argumentales en torno a cinco aspectos que pretenden evaluar el real desempeño de los sistemas privados de pensión en América Latina y confrontar las promesas hechas en el tiempo de su implementación. El autor también compara el desempeño de los sistemas públicos con el de los privados, todo sustentado en estadísticas publicadas por la AIOS<sup>1</sup>. El primer aspecto es **cobertura de la población económicamente activa (PEA)** y la población adulta mayor. En este aspecto, la promesa de privatización era una mayor cobertura y un incremento en la formalización de la fuerza de trabajo. La realidad es que la cobertura cayó en los nueve países desde la implementación de la reforma, un promedio ponderado refleja que la cobertura disminuyó de 38% a 26%. De igual forma, el autor intenta explicar la situación de la cobertura no contributiva y factores de influencia para la baja cobertura, como la informalidad de la fuerza de trabajo y el diseño mismo del sistema de pensiones.

El segundo aspecto abarca la **solidaridad social y equidad de género**. La reforma prometía reducir la pobreza, un sistema más equitativo y menos dis-

criminatorio con base al género. La realidad es que los sistemas privados reemplazan el principio de solidaridad por el de equivalencia, reduciendo significativamente o eliminando la cotización del empleador y acentuando de esta manera las desigualdades. Adicionalmente, existen programas que asignan privilegios a determinados grupos, por ejemplo, en cinco países la pensión de funcionarios públicos, congresistas y jueces es 36 veces mayor que la pensión promedio del sistema general. Además, se tiene en cuenta que en países como Chile, Uruguay o El Salvador los programas para las Fuerzas Armadas (militares y policías) son mucho más generosos, representando costos altos para el Estado y constituyéndose en factores substanciales de inequidad en el sistema de pensiones.

En cuanto a equidad de género, Mesa-Lago muestra que las mujeres tienen una participación menor en la fuerza laboral remunerada y sufren una mayor tasa de desempleo, pobreza y precarización. Su salario es menor que el salario masculino y por tanto, la cotización para la pensión es menor. Más mujeres que hombres ejercen trabajo no calificado, servicio doméstico, informal, estacional o sin contrato. Pero sobre todo, la contribución de las mujeres se ve limitada por la maternidad y las labores de cuidados que no son remuneradas ni reconocidas. En este sentido, la pensión promedio de las mujeres es más baja que la de los hombres y en sistemas privados esta situación empeora, por ejemplo, en Chile al cumplirse 26

---

<sup>1</sup> Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones Privadas.

años de la reforma se proyectaba que el 45% de las aseguradas recibirían una pensión inferior a la mínima.

El tercer aspecto es **suficiencia de las prestaciones**, con promesas que afirmaban que las pensiones garantizarían un similar modo de vida anterior al retiro por las tasas de reemplazo más altas y el incentivo al ahorro voluntario. La realidad es que las tasas de reemplazo son bajas, sobre todo en los sistemas privados sustitutivos donde representan un 45% de inferioridad con respecto al mínimo establecido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El cuarto aspecto referente a las promesas de la reforma en sentido de **administración eficiente y costos razonables**, incorporaba el argumento de la competencia. Se partía del supuesto que las administradoras al competir entre ellas, harían más productiva la inversión del fondo de pensiones y reducirían costos administrativos y operativos. No obstante, la realidad es que la competencia no ha funcionado, al existir pocas administradoras (el mayor número es 10 en México). Además, la evidencia empírica de estos años, refleja que existe un alto costo administrativo por la comisión de las compañías; después de la privatización los costos aumentaron entre dos y diez veces más.

El quinto aspecto es **sostenibilidad financiera y actuarial**, donde las promesas de los reformadores se concentraban en que la administración privada y la propiedad de la cuenta individual serían incentivos para la puntualidad en las contribuciones y la reducción de la

evasión. La realidad es que entre un 41% y 77% de los afiliados no cotiza en los sistemas privados, el porcentaje de afiliados ha disminuido en todos los países desde el cénit y se ha incentivado la extracción de los fondos antes de la jubilación (principalmente en contexto de pandemia). Hay un desequilibrio financiero-actuarial y el autor explica que los costos fiscales se mantendrán por unos 40-70 años más.

En el capítulo V, Re-reformas de pensiones en América Latina y sus efectos, Mesa-Lago desarrolla el concepto de re-reforma como una eliminación o cambio substancial del sistema privado. Identifica cuatro re-reformas en la región hasta 2020, en las cuales se intentaba reducir el costo fiscal de transición, mejorar la cobertura no contributiva, solidaridad social, equidad de género y sostenibilidad financiera. Posteriormente, hace una evaluación de las re-reformas argentina, chilena, boliviana y salvadoreña. Acerca del diálogo social se reafirma su importancia en la decisión pública. En Argentina, hubo poca discusión y debates; en Bolivia se consiguieron negociaciones y acuerdos; en Chile se llevaron a cabo reuniones públicas ampliadas y en El Salvador no existió diálogo social. Respecto a cobertura, Argentina incorporó cambios paramétricos, El Salvador no tomó medidas; Chile realizó esfuerzos para la inclusión obligatoria de trabajadores autónomos; en Bolivia la cobertura aumentó para los autónomos.

De la misma manera, países como Chile reafirmaron su compromiso con la solidaridad social y la equidad de género y

países como El Salvador no incorporaron medidas de solidaridad o extensión para pensiones no contributivas. Mesa-Lago afirma que todas las re-reformas mejoraron las prestaciones y las cotizaciones aumentaron en Bolivia y El Salvador. El capital de fondo creció en Chile y Argentina, pero la sostenibilidad financiera-actuarial está arriesgando los sistemas de Argentina, Bolivia y El Salvador. En general, las re-reformas aumentaron la participación del Estado y su incursión en la gestión de las prestaciones.

En el capítulo VI, Lecciones para Brasil, se nombran las características del sistema de pensiones brasileño: sistema público de reparto, cobertura amplia (56% para la PEA y 87,8% de la población adulta mayor), condiciones de acceso al retiro generosas. Estas características provocaron un desequilibrio financiero actuarial, que instarían a reformas paramétricas en 1998 y 2003. En 2019, a pesar de los intentos con interés neoliberal de Bolsonaro y su ministro de economía por insertar una reforma estructural (diferente a la chilena, por costos administrativos), solo se aprobó una reforma paramétrica.

Mesa-Lago hace un análisis argumental, comparativo y crítico en torno a la privatización del sistema de pensiones en América Latina. Trabaja de forma documentada con instrumentos útiles como gráficos y cuadros que evidencian las cifras y estadísticas referentes a la problemática. Cumple con el objetivo trazado que consiste en evaluar las reformas y re-reformas de los sistemas de pensiones, a través de indicadores y

aspectos como solidaridad social, igualdad de género, sostenibilidad financiera, cobertura, entre otros. Pero también, aporta con un sentido crítico de investigación y exposición del contexto político de cada país. Contribuye con recomendaciones finales bien sustentadas, que servirán para seguir sosteniendo el debate público en torno a seguridad social. El libro de Mesa-Lago es una contribución importante, que se debería leer y discutir ampliamente, para tomar decisiones de transformación pública que intervendrán en la dignidad y seguridad de toda la región.