
ESS – Extensión de la Seguridad Social

**La reversión de la privatización de las pensiones:
Reconstruyendo los sistemas públicos
de pensiones en los países de Europa Oriental
y América Latina (2000-2018)**

Isabel Ortiz
Fabio Durán-Valverde
Stefan Urban
Veronika Wodsak
Zhiming Yu

ESS – Documento de trabajo núm. 63

Departamento de Protección Social
OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Primera edición 2019

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ISSN 1020-9581; 1020-959X (pdf web)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Impreso en Suiza

Sumario

Entre 1981 y 2014, treinta países privatizaron total o parcialmente sus sistemas de pensiones públicas obligatorias; en 2018, dieciocho países habían revertido las privatizaciones. Este informe: i) analiza el fracaso de los sistemas de pensiones privadas obligatorias para mejorar la seguridad de ingresos en la vejez y su bajo desempeño en términos de cobertura, niveles de beneficios, costos administrativos, costos de transición, e impactos sociales y fiscales negativos, entre otros; ii) documenta los procesos de reversión de la privatización de las pensiones, la legislación, la gobernanza, los nuevos derechos a las prestaciones, el financiamiento y las tasas de cotización de los nuevos sistemas públicos de pensiones; iii) identifica los pasos necesarios para revertir la privatización de las pensiones, dirigida a aquellos países que estén considerando retornar a un sistema público.

Clasificación JEL: I3, H53, H55, J14, J26

Palabras clave: privatización de las pensiones, reforma de las pensiones, seguridad social, seguro social.

Indice

	<i>Página</i>
Sumario	iii
Agradecimientos.....	ix
Autores	ix
Resumen ejecutivo	xi
Abreviaturas	xiii
1. La privatización de las pensiones: tres décadas de fracasos	1
1.1. El experimento de la privatización	2
1.2. Lecciones tras tres décadas de privatización de las pensiones.....	7
a) Las tasas de cobertura se estancaron o disminuyeron	8
b) Los niveles de beneficios se deterioraron.....	9
c) Aumento de la desigualdad de género y de ingresos.....	12
d) Los altos costos de transición crearon enormes presiones fiscales	13
e) Altos costos administrativos.....	14
f) Deficiencias en la gobernanza: captura de las funciones de regulación y supervisión	16
g) Concentración del sector de los seguros privados.....	18
h) ¿Quién se benefició de los ahorros para la jubilación de los ciudadanos? El sector financiero.....	18
i) Efecto limitado en los mercados de capitales en los países en desarrollo.....	21
j) Los riesgos demográficos y del mercado financiero se trasladaron a los individuos	22
k) Deterioro del diálogo social	23
2. La reversión de la privatización de las pensiones	25
2.1. El proceso de las re-reformas.....	31
2.2. Leyes promulgadas	32
2.3. Características básicas del nuevo modelo público.....	33
2.4. Nuevos derechos y prestaciones	34
2.5. Restablecimiento o creación de una entidad pública administradora	36
2.6. Transferencia de afiliados y fondos, el reconocimiento de derechos adquiridos.....	36
2.7. Mecanismos de financiamiento: Las nuevas tasas de cotización y la reintroducción de las cotizaciones patronales	37
2.8. Recaudación de cotizaciones y administración de fondos	38
2.9. Cambios en la supervisión y regulación del sector.....	39
2.10. La gobernanza de los sistemas re-reformados	39
2.11. El diálogo social en el proceso de re-reforma.....	40
2.12. Efectos positivos: reducción de los costos administrativos	41
2.13. Repercusiones sociales y económicas.....	42
2.14. Impactos fiscales.....	44

	<i>Página</i>
3. ¿Cómo revertir la privatización de las pensiones? Pasos a seguir	50
Paso 1. Iniciar el diálogo social para generar consenso y poner en marcha campañas de comunicación	51
Paso 2. Conformar un comité técnico tripartito de reforma, encargado de diseñar e implementar la renacionalización del sistema de pensiones	51
Paso 3. Promulgar leyes que definan las principales características de un sistema de reparto de beneficio definido, de conformidad con las normas de la OIT sobre seguridad social	51
Paso 4. Crear un ente público administrador de las pensiones que garantice la gobernanza tripartita	52
Paso 5. Transferir a los afiliados del sistema privado al público	52
Paso 6. Transferir los recursos acumulados de las cuentas individuales	53
Paso 7. Establecer las nuevas tasas de cotización y comenzar a recaudar las cotizaciones al nuevo sistema público de pensiones	53
Paso 8. Clausurar el mecanismo de recaudación de cotizaciones del sistema privado	53
Paso 9. Implementar los servicios de inspección y los mecanismos de cobranza de las cotizaciones	54
Paso 10. Crear la unidad o entidad encargada de la gestión de las inversiones del régimen público de pensiones	54
Paso 11. Clausurar el ente de supervisión y regulación de las pensiones del sector privado.	54
Bibliografía	57

Gráficos

1. Países que privatizaron las pensiones obligatorias de la seguridad social y que revirtieron la privatización, 1981-2018	1
2. Gastos operativos en países seleccionados de la OCDE, 2016	42
3. Principales pasos de política a seguir para la reversión de la privatización de las pensiones.	50

Cuadros

1. Tipología de las reformas de privatización de las pensiones, 1981-2010	5
2. Reformas pro privatización de las pensiones y resultados principales	10
3. Costos administrativos antes y después de las reformas de privatización en países seleccionados	15
4. Activos en los fondos privados de pensiones y de capitalización	19
5. Reversión de la privatización de las pensiones y las cuentas individuales	30
6. Reversión de la privatización de las pensiones, reconstrucción de los sistemas públicos de pensiones y sus resultados en la Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Hungría, Kazajstán y Polonia	46

Recuadros

1.	Sistemas de pensiones: el modelo de pensiones multi-pilar de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	3
2.	Principios de la OIT para el diseño y la reforma de los sistemas de pensiones	6
3.	Privatización y experiencias recientes de re-nacionalización y re-municipalización en otros sectores: Suministro de agua, transporte, electricidad, servicios de correo.....	26
4.	Discusiones sobre las reformas de pensiones en curso en Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú	28

Agradecimientos

Los autores desean expresar su profundo agradecimiento por los comentarios y sugerencias aportados por Sandra Polaski, ex Directora General Adjunta de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT); José Antonio Ocampo, ex Ministro de Hacienda de Colombia y ex Subsecretario General de la ONU para Asuntos Económicos y Sociales; Michael Cichon, ex Director del Departamento de Seguridad Social de la OIT; Andras Uthoff, ex Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Carmelo Mesa-Lago, Profesor Emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos; Anis Chowdhury, ex Director de la División de Política Macroeconómica y Desarrollo y de la División de Estadística de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP); Helmut Schwarzer, ex Ministro de Estado de Previsión Social de Brasil y Especialista en Protección Social y Desarrollo Económico de la OIT; Juan Pablo Bohoslavsky, Experto independiente de las Naciones Unidas sobre Deuda Externa y Derechos Humanos; Dean Baker, Cofundador y Economista Principal de Centre for Economic Policy Research, Washington D.C., EE.UU.; Shahra Razavi, Jefa de Investigación y Datos, y Directora de Investigación del Progreso de las Mujeres en el Mundo, ONU MUJERES; Magdalena Sepúlveda-Carmona, Investigadora Asociada Principal del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) y ex Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Pobreza Extrema y los Derechos Humanos; Christina Behrendt, Jefa de la Unidad de Política Social del Departamento de Protección Social de la OIT; Katja Hujo, Coordinadora Principal de Investigación de UNRISD; Alex Izurieta, Oficial Principal de Asuntos Económicos de la División de Globalización y Estrategias de Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); Dorothy Rosenberg, ex Asesora Principal de Política Social del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Karuna Pal, Jefa de la Unidad de Programación, Alianzas y Gestión del Conocimiento del Departamento de Protección Social de la OIT; Anuradha Seth, Asesora de Políticas de Empoderamiento Económico, ONU MUJERES; y Paul Mondo Ngomba, Oficial Técnico de Seguridad Social de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

Extendemos nuestro especial agradecimiento a Deborah Greenfield, Directora General Adjunta de Políticas de la OIT, por su apoyo. Karuna Pal y Victoria Giroud-Castiella, Oficial de Protección Social del Departamento de Protección Social de la OIT, coordinaron la edición, traducción, producción, publicación y difusión. Muchas gracias a ellos y a todos los que participaron en la elaboración de este informe.

Comentarios pueden ser enviados a la siguiente dirección: socpro@ilo.org.

Autores

Isabel Ortiz, Directora del Departamento de Protección Social de la OIT.

Fabio Durán-Valverde, Jefe de la Unidad de Finanzas Públicas y Servicios Actuariales y Estadísticos, Departamento de Protección Social de la OIT.

Stefan Urban, Experto en Financiamiento de la Protección Social, Unidad de Finanzas Públicas y Servicios Actuariales y Estadísticos, Departamento de Protección Social de la OIT.

Veronika Wodsak, Experta en Seguridad Social, Unidad de Política Social, Departamento de Protección Social de la OIT.

Zhiming Yu, Oficial Técnico de Protección Social, Unidad de Finanzas Públicas y Servicios Actuariales y Estadísticos, Departamento de Protección Social de la OIT.

Resumen ejecutivo

En el presente informe: i) se analiza el fracaso de los sistemas privados de pensiones obligatorios para mejorar la seguridad de ingresos en la vejez, y su bajo desempeño en términos de cobertura, niveles de beneficios, costos administrativos, costos de transición, e impactos sociales y fiscales, entre otros; ii) se documentan los procesos de reversión de la privatización de las pensiones, aspectos de legislación, gobernanza, nuevos derechos a prestaciones, financiamiento y tasas de cotización de los nuevos sistemas públicos de pensiones; iii) se identifican los pasos necesarios para revertir la privatización de las pensiones, para aquellos países que consideren retornar a un sistema público.

Entre 1981 y 2014, treinta países privatizaron total o parcialmente sus sistemas públicos de pensiones de carácter obligatorio. Catorce en América Latina (en orden cronológico: Chile, Perú, Argentina, Colombia, Uruguay, Estado Plurinacional de Bolivia, México, República Bolivariana de Venezuela, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Panamá); otros catorce en Europa Oriental y la antigua Unión Soviética (Hungría, Kazajstán, Croacia, Polonia, Letonia, Bulgaria, Estonia, Federación de Rusia, Lituania, Rumania, Eslovaquia, Macedonia, República Checa y Armenia), y dos en África (Nigeria y Ghana). La mayoría de las privatizaciones recibieron el apoyo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), USAID y los Bancos Interamericano y Asiático de Desarrollo, contrariamente a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Hasta el año 2018, dieciocho países habían re-reformado, revirtiendo total o parcialmente la privatización de las pensiones. Concretamente, la República Bolivariana de Venezuela (2000), Ecuador (2002), Nicaragua (2005), Bulgaria (2007), Argentina (2008), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia y Lituania (2009), Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), Federación de Rusia (2012), Kazajstán (2013), República Checa (2016) y Rumania (2017). La gran mayoría de los países revirtieron la privatización luego de la crisis financiera mundial de 2007-2008, cuando los fallos del sistema privado se hicieron evidentes y tuvieron que ser corregidos.

Considerando que el 60 por ciento de los países que habían privatizado los sistemas públicos de pensiones obligatorias han revertido la privatización, y teniendo en cuenta la evidencia acumulada de impactos negativos sociales y económicos, se puede afirmar que el experimento de la privatización ha fracasado. La privatización de las pensiones no dio los resultados esperados. Las tasas de cobertura se estancaron o disminuyeron, los niveles de las pensiones se deterioraron, y se agravaron las desigualdades de género y de ingresos, lo que hizo que la privatización fuera muy impopular. El riesgo asociado a las fluctuaciones en los mercados financieros se trasladó a los individuos. Los costos administrativos se incrementaron, lo que resultó en menores niveles de prestaciones. Los altos costos de transición -a menudo infravalorados- crearon grandes presiones fiscales. Se suponía que la administración privada debía mejorar la gobernanza, pero, por el contrario, la debilitó. Se eliminó la participación de los trabajadores en la gestión. En muchos casos, las funciones de regulación y supervisión fueron capturadas por los mismos grupos económicos responsables de la gestión de los fondos de pensiones, lo que creó un grave conflicto de intereses; además, la industria de seguros, quien en última instancia se beneficia de los ahorros previsionales, avanzó hacia la concentración. Por último, las reformas de las pensiones tuvieron efectos limitados en los mercados de capitales y en el crecimiento en la mayoría de los países en desarrollo.

El informe continua documentando las principales experiencias y los procesos de reversión de la privatización de las pensiones, las leyes promulgadas, las características básicas del nuevo modelo público, los derechos y beneficios en el nuevo sistema, el

restablecimiento de la administración pública de las pensiones, la transferencia de los afiliados y los fondos y el reconocimiento de los derechos, el financiamiento y las nuevas tasas de cotización, la recaudación de las cotizaciones y la gestión de los fondos, los cambios en la supervisión y la regulación, la gobernanza y la representación de los empleadores y los trabajadores, y el diálogo social. Si bien las reversiones de la privatización de las pensiones necesitan más años para madurar, ya se pueden observar mejoras claras y mensurables en cuanto a sus efectos positivos en la reducción de las presiones fiscales y de los costos administrativos, los mayores niveles de cobertura y de las prestaciones, así como en cuanto a la reducción de las desigualdades de género y de los ingresos.

La privatización de las pensiones se puede revertir rápidamente, en tan solo unos pocos meses. Para aquellos países que están considerando reconstruir sus sistemas públicos de pensiones, hay once pasos principales: i) iniciar el diálogo social para generar consenso, realizar campañas de comunicación; ii) conformar un comité técnico tripartito para la reforma, encargado de diseñar e implementar la renacionalización del sistema de pensiones; iii) promulgar leyes que definan las principales características de un sistema de reparto con beneficios definidos, de conformidad con las normas de seguridad social de la OIT; iv) crear un ente administrador público de las pensiones que garantice la gobernanza tripartita; v) transferir a los afiliados del sistema privado al público; vi) transferir los recursos acumulados de las cuentas individuales; vii) establecer las nuevas tasas de cotización y comenzar a recaudar las cotizaciones al nuevo sistema público de pensiones; viii) clausurar el mecanismo de recaudación de cotizaciones del sistema privado; ix) implementar los servicios de inspección y los mecanismos de cobranza de las cotizaciones; x) crear la unidad o entidad encargada de la gestión de las inversiones del régimen público de pensiones; xi) clausurar el ente de supervisión y regulación de las pensiones privadas.

Este documento y los estudios de casos de países que sirvieron de base para su elaboración, documentan el bajo desempeño de las pensiones privadas obligatorias y abstraen lecciones para los gobiernos que intentan mejorar sus sistemas nacionales de pensiones. El fortalecimiento del seguro social de carácter público, junto con las pensiones solidarias no contributivas, tal como lo recomiendan los instrumentos normativos de la OIT, han mejorado la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, han hecho que los derechos de pensión sean mejores y más predecibles, permitiendo a las personas disfrutar de una mejor jubilación. La responsabilidad de los Estados de garantizar la seguridad de los ingresos en la vejez se logra mejor mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de pensiones.

Abreviaturas

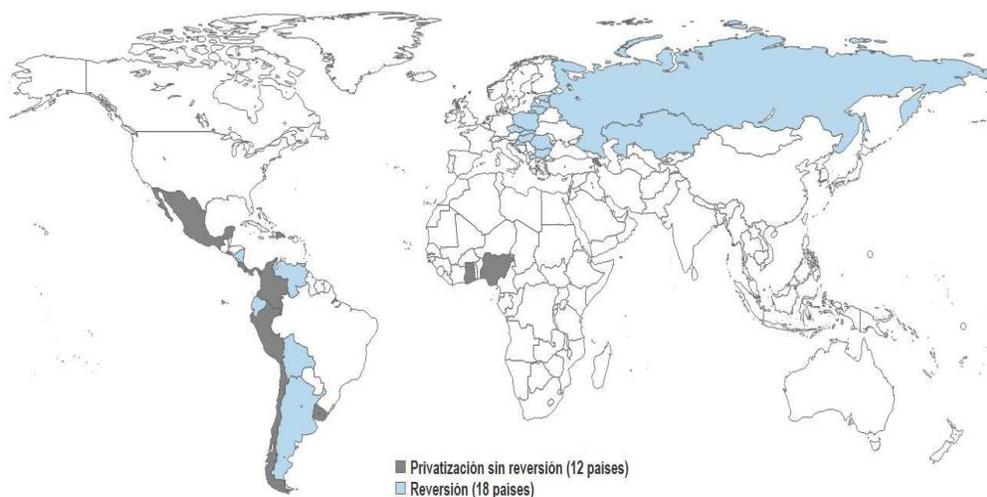
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social, Argentina
BD	Beneficio definido
CD	Contribución definida
CDN	Contribución definida no financiera (nocial)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPU	Fondo de Pensiones Unificado, Kazajstán
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto interno bruto
UE	Unión Europea
UNRISD	Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
ZUS	Instituto Polaco del Seguro Social (en polaco, <i>Zakład Ubezpieczeń Społecznych</i>)

1. La privatización de las pensiones: tres décadas de fracasos

Entre 1981 y 2014, treinta países privatizaron total o parcialmente sus pensiones públicas obligatorias (gráfico 1). Catorce eran países de América Latina: Chile (el primero en privatizar en 1981), Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Estado Plurinacional de Bolivia, México y República Bolivariana de Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicaragua (2000), Costa Rica y Ecuador (2001), República Dominicana (2003) y Panamá (2008). Otros catorce países de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética también emprendieron el experimento de privatizar las pensiones; a saber, Hungría y Kazajstán (1998), Croacia y Polonia (1999), Letonia (2001), Bulgaria, Estonia y Federación de Rusia (2002), Lituania y Rumania (2004), Eslovaquia (2005), Macedonia (2006), República Checa (2013) y Armenia (2014). Dos países africanos también privatizaron su sistema público de pensiones; concretamente, Nigeria (2004) y Ghana (2010). Cabe señalar que se trata de un pequeño número de países. A pesar de las presiones de las organizaciones financieras internacionales y del sector financiero y de seguros, sólo 30 países privatizaron total o parcialmente sus sistemas de pensiones; es decir, la mayoría de los países del mundo han optado por no privatizar.

En el año 2018, dieciocho países habían re-reformado, revirtiendo la privatización de las pensiones (gráfico 1); concretamente: la República Bolivariana de Venezuela (2000), Ecuador (2002), Nicaragua (2005), Bulgaria (2007), Argentina (2008), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia y Lituania (2009), Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), Federación de Rusia (2012), Kazajstán (2013), República Checa (2016) y Rumania (2017).

Gráfico 1. Países que privatizaron las pensiones obligatorias de la seguridad social y que revirtieron la privatización, 1981-2018



Considerando que el 60 por ciento de los países que privatizaron los sistemas públicos de pensiones obligatorias revirtieron la privatización, y teniendo en cuenta la evidencia acumulada de impactos sociales y económicos negativos, se puede afirmar que el experimento de privatización ha fracasado. Las razones son múltiples: desde los altos costos fiscales y administrativos hasta la baja cobertura y los bajos montos de beneficios pagados, pasando por la imposibilidad de predecir los ingresos en la vejez debido a los riesgos del

mercado de capitales, tal como se documenta en el presente informe y en los estudios de caso de los países. Si bien algunos gobiernos rechazaron la privatización en una etapa temprana, la gran mayoría de los países reformadores dieron marcha atrás a la privatización luego de la crisis financiera de 2007-2008, cuando los inconvenientes del sistema privado se hicieron evidentes y tuvieron que ser corregidos.

A la luz de la responsabilidad de los gobiernos de garantizar la seguridad de ingresos en la vejez, el objetivo de este informe es proporcionar a diseñadores de políticas y a las instituciones de la seguridad social un análisis de las reversiones de la privatización de las pensiones, incluidas las enseñanzas extraídas de las recientes reformas. El documento está organizado en tres partes. En la primera parte se presentan el experimento de privatización y las razones que llevaron a los países a abandonar este modelo. En la segunda parte se documentan las reversiones de la privatización de las pensiones. En la tercera y última parte se resumen los pasos necesarios para revertir la privatización de las pensiones para aquellos gobiernos interesados en volver a un sistema público de pensiones.

1.1. El experimento de la privatización

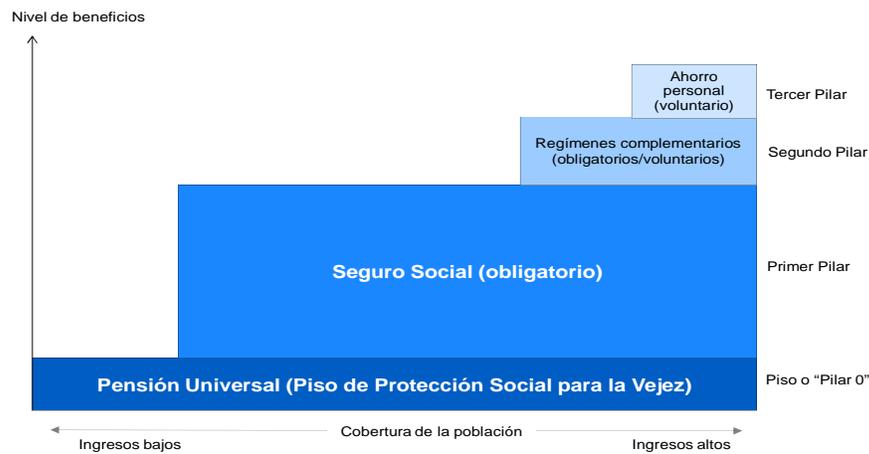
Desde el origen de los sistemas de seguridad social, los seguros privados se han ocupado tradicionalmente del pequeño tercer pilar (las pensiones de carácter voluntario) y a veces del segundo pilar (las pensiones complementarias). La ola de privatización de las pensiones durante la década de 1980-2000 fue una incursión del sector financiero al primer pilar de las pensiones públicas de la seguridad social (recuadro 1). Este experimento radical se inició en 1981, durante la dictadura del general Pinochet en Chile¹. Con el respaldo de un grupo de economistas pro libre mercado, formados en la Universidad de Chicago, el sistema público de pensiones chileno se sustituyó por un sistema privado operado por administradoras de fondos privados de pensiones (AFPs). Esta reforma estructural tenía como objetivo reducir para el Gobierno los costos fiscales de la seguridad social mediante la sustitución de las pensiones del seguro social por cuentas individuales gestionadas por administradoras privadas de fondos de pensiones. La afiliación al sistema privado de pensiones era obligatoria para los empleados y voluntaria para los trabajadores por cuenta propia; es interesante observar que se excluyó a los miembros del ejército quienes mantuvieron sus pensiones en el sistema público. Bajo este nuevo sistema se eliminaron las cotizaciones patronales; no obstante, los empleadores tuvieron que proporcionar un aumento salarial del 11 por ciento a los trabajadores cuando la reforma entró en vigencia. En lugar de recibir una pensión de beneficio definido (BD) al final de sus trayectorias laborales, los trabajadores debían depositar cotizaciones definidas (CD) en sus cuentas individuales, y a la edad de jubilación estos ahorros debían ser utilizados para comprar una anualidad (renta vitalicia o renta programada) en una compañía privada de seguros. Los trabajadores también podían hacer depósitos voluntarios en la cuenta individual obligatoria; tanto los depósitos obligatorios como los voluntarios estaban sujetos a impuestos diferidos. Los trabajadores se convirtieron así en consumidores obligados del sector financiero, con lo que asumían individualmente todos los riesgos del mercado financiero sin contar con la suficiente información para tomar decisiones informadas. Uno de los principales objetivos del experimento de privatización de las pensiones fue movilizar el ahorro de las personas para estimular el ahorro nacional a largo plazo y desarrollar los mercados de capitales.

¹ La reforma se implementó bajo un régimen autoritario, sin discusión pública; debido a que el Congreso se encontraba en receso desde el golpe militar de 1973, la Junta Militar ejercía el poder legislativo.

Recuadro 1

Sistemas de pensiones: el modelo de pensiones multi-pilar de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En todos los países existen sistemas de pensiones con el objetivo de eliminar la pobreza en la vejez y proporcionar seguridad de ingresos a las personas adultas mayores. En la mayoría de los países, el derecho a la seguridad social para todos está consagrado en la Constitución o garantizado por la ley. El derecho a la seguridad social también se afirma en los Artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los países aspiran lograr la cobertura universal de las pensiones con niveles adecuados de prestaciones. Esto se logra normalmente mediante un sistema público que incluye el seguro social público de carácter contributivo, combinado con pensiones sociales no contributivas, complementadas por pensiones voluntarias para quienes desean más ahorros para su jubilación.



1

Pilar 0 – El Piso de la pensión: Su objetivo es establecer un nivel mínimo de protección social para las personas adultas mayores. Este pilar generalmente proporciona un régimen de pensiones de carácter no contributivo. Se financia con fondos del presupuesto general. La universalidad de la cobertura puede lograrse mediante un régimen universal no contributivo o mediante una combinación del seguro social y un régimen no contributivo de prestaciones sujetas a comprobación de recursos o sujetas a comprobación de pensión. Independientemente del diseño específico del Pilar 0, éste debe garantizar un nivel mínimo de ingresos, con niveles adecuados de prestaciones, para una vida digna y decente.

Primer Pilar – Seguro social: Sigue el diseño típico de los sistemas de pensiones de la seguridad social, de beneficio definido y obligatorio, financiados mediante las cotizaciones de los empleadores y los trabajadores. Su objetivo es proporcionar mayores niveles de prestaciones para mantener el nivel de vida después de la jubilación. Debe proporcionar al menos una pensión mínima equivalente al 40 por ciento de los ingresos asegurados antes de la jubilación durante 30 años de cotización, así como una prestación mínima reducida/ajustada para quienes hayan cotizado durante al menos 15 años. Según sea necesario, se requiere la implementación de sucesivas reformas paramétricas para garantizar su sostenibilidad.

Segundo Pilar – Pilar complementario: No todos los países necesitan establecer este pilar. Se trata de un componente contributivo complementario, puede tener cualquier característica, ser de carácter voluntario u obligatorio, basado en el empleo, ocupacional o no ocupacional, de beneficio definido o de contribución definida, generalmente financiado con las cotizaciones de los empleadores y administrado de forma privada, y cuya finalidad es la de complementar las prestaciones de jubilación de los dos pilares anteriores.

Tercer Pilar – Ahorro personal voluntario: Este pilar también es complementario, y comprende un conjunto de regímenes privados de pensiones voluntarias para personas con la capacidad económica necesaria para realizar ahorros personales adicionales, generalmente gestionados por las administradoras privadas de pensiones en condiciones de plena competencia de mercado y de regulación gubernamental.

Fuente: OIT, 2018a y 2018b; Gillion *et al.*, 2000; Cichon *et al.*, 2000.

El experimento de las pensiones en Chile llamó la atención de muchos. A medida que se iba implementando, los partidarios de la privatización y de las reformas pro libre mercado lo describieron como una experiencia pionera que otros países debían seguir. Con el tiempo, las principales instituciones financieras internacionales (IFIs) y los centros de estudios o “think tanks” conservadores comenzaron a promover reformas similares de la seguridad social, principalmente el Banco Mundial, junto con USAID, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Instituto Cato y los Bancos Interamericano y Asiático de Desarrollo (Mesa-Lago, 2012; Orenstein, 2008). La publicación *Envejecimiento sin Crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento* (Banco Mundial, 1994) sirvió de referencia importante y modelo para los debates. Presentaba a los sistemas de pensiones como “multipilares,” y se centraba en la reforma del primer pilar de pensiones de seguro social, orientándolo hacia cuentas individuales con administración privada, donde los recursos estarían invertidos en los mercados de capitales en lugar de en el seguro social público (Wodsak y Koch, 2010). Con un fuerte énfasis en la promoción del crecimiento económico, la publicación del Banco Mundial describía al sistema público tradicional de pensiones como un fracaso, tanto social como económico. El Banco Mundial hizo hincapié en los efectos positivos que la privatización de las pensiones podría tener en los mercados de capitales, al apoyar el crecimiento de la inversión; y asimismo afirmaba que proporcionaría mayores niveles de beneficios y mejores incentivos para que la gente contribuyera; sin embargo, no explicaba ni los altísimos costos de transición ni los numerosos riesgos para los jubilados.

Los defensores de la privatización también afirmaban que el seguro social público de beneficio definido conduciría a una inevitable “crisis de la seguridad social” o a una “crisis de la vejez”, y utilizaban esto como justificación para introducir reformas estructurales y la privatización total o parcial de los sistemas de pensiones de la seguridad social, particularmente en los países de ingresos medios (cuadro 1). En los países en los que no era factible una privatización total del primer pilar de las pensiones, se privatizaron algunos planes o regímenes, mientras que otros se mantuvieron públicos. Costa Rica, por ejemplo, tras varios años de presión y asesoramiento por parte de las IFI, adoptó las cuentas individuales para la jubilación como complemento del sistema público de beneficio definido. En los países donde la privatización no fue posible en absoluto debido a los excesivos costos de transición o a la insuperable resistencia pública, el Banco Mundial promovió como segunda mejor opción de reforma un sistema de cuentas nocionales² que facilitaba el camino hacia la privatización futura (Holzmann y Palmer, 2006). Con recursos importantes y acceso directo a los Ministerios de Finanzas, el Banco Mundial, el FMI, la OCDE, USAID y el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo, lograron promover la agenda de la privatización de las pensiones a través del asesoramiento en materia de políticas, el establecimiento de organismos reguladores o supervisores, la creación de programas informáticos de modelización, capacitación, publicaciones y la concesión de préstamos multimillonarios en dólares. Orenstein (2008) estima que la tasa de éxito de los proyectos del Banco Mundial que promovían reformas que eran consonantes con la privatización de las pensiones fue alta — cerca del 76 por ciento —, a pesar de que en la mayoría de los países se trataba de un tema muy polémico y difícil.

² Los sistemas de cuentas nocionales, son cuentas de ahorro individual, nocionales o ficticias, que en la práctica funcionan bajo un sistema público de reparto, que — según el Banco Mundial — podrían suavizar la transición del sistema de contribución definida al de beneficio definido (Holzmann, 2017).

Cuadro 1. Tipología de las reformas de privatización de las pensiones, 1981-2010

	Privatización total	Privatización parcial
Características principales	Sustitución del sistema público de reparto con un sistema de pensiones de gestión privada, basado en cuentas individuales y contribución definida, de capitalización plena.	Introducción de un componente complementario de capitalización total basado en cuentas individuales en un sistema más amplio, dando como resultado un sistema compuesto por varios regímenes de pensiones, algunos públicos (con beneficio definido, financiamiento por reparto y administración pública) y otros de administración privada de contribución definida y cuentas individuales de capitalización plena). La ponderación de cada pilar difiere significativamente de un país a otro. Cuanto mayor sea el pilar privado, menor será la capacidad del pilar público para ofrecer una seguridad de ingresos adecuada en la vejez.
Ejemplos de países	Chile (1981), Estado Plurinacional de Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), Kazajstán (1998), Nicaragua (2000), República Dominicana (2003), Nigeria (2004).	Argentina (1994), Uruguay (1996), Hungría (1998), Polonia (1999), Costa Rica (2001), Letonia (2001), Bulgaria (2002), Croacia (1999), Estonia (2002), Federación de Rusia (2002), Lituania (2004), Rumania (2004), Eslovaquia (2005), Macedonia (2006), Ghana (2010).

Fuente: Mesa-Lago, 2004; Mesa-Lago y Hohnerlein, 2002; Obermann, 2005; Orenstein, 2008; Grishchenko, 2014.

La privatización de las pensiones fue controvertida. Las reformas suscitaron la oposición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de muchos otros expertos, entre ellos el entonces Economista en Jefe del Banco Mundial, el Premio Nobel de Economía, Joseph E. Stiglitz (Orszag y Stiglitz, 1999). La OIT manifestó su desacuerdo y objeción en numerosas declaraciones e informes (Gillion *et al.*, 2000; Cichon, 1999 y 2004; Bonilla-García y Conte-Grand, 1998; Fultz, 2004), incluida una publicación conjunta de OIT-AISS (Beattie y McGillivray, 1995). La OIT hizo hincapié en la importancia de una consideración equilibrada de la suficiencia, la sostenibilidad financiera y la equidad de las pensiones. Para la OIT, los sistemas de pensiones deben guiarse en su esencia por el objetivo de proporcionar seguridad de ingresos en la vejez, al contrario del objetivo predominante del Banco Mundial de fomentar el crecimiento económico y reducir las presiones fiscales. La OIT se opuso en particular a confiar demasiado en las cuentas individuales de contribución definida y administración privada, los cuales inevitablemente trasladan los riesgos al individuo. También llamó la atención sobre la inmensa dificultad de que los países asuman los altos costos de transición entre un sistema a otro y la doble carga de suprimir o reducir los sistemas de reparto e introducir el nuevo pilar de cuentas individuales. La OIT destacó además que la buena gobernanza era un requisito tanto para los sistemas públicos como para los privados, y que la privatización no necesariamente mejoraría la calidad de la gobernanza. Además, la disminución sustancial en los niveles de beneficios a menudo se disfrazó y se impulsó a través de tales reformas estructurales.

La OIT, mediante su apoyo y asesoramiento técnico, así como a través de documentos técnicos y normativos, ha recomendado por mucho tiempo reformas paramétricas para reforzar los sistemas públicos de pensiones³, en lugar de reformas estructurales para privatizarlos (Cichon *et al.*, 2006; Diop, 2008; OIT, 2014; OIT, 2017). La posición de la OIT se arraiga en su cuerpo de normas internacionales del trabajo elaboradas y adoptadas por los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores de todo el mundo (recuadro 2). La OIT ha estado y está en contra de predicciones alarmistas de una “crisis de la vejez” causada por desafíos índole demográfica y de sostenibilidad. Si bien es cierto que

³ Las reformas estructurales transforman a un sistema público al sustituirlo total o parcialmente por uno privado. Por otro lado, las reformas paramétricas implican cambios menores al sistema público existente, como cambios en la edad de jubilación, las tasas de cotización, la fórmula de cálculo de las prestaciones, etc., con el objetivo de fortalecer su sostenibilidad financiera a largo plazo, al tiempo que se garantiza la seguridad de los ingresos en la vejez.

la maduración de los sistemas de pensiones implica un aumento a largo plazo del gasto en prestaciones, se trata de un fenómeno normal y no debe ser causa de alarma. La experiencia de los países de ingresos altos demuestra que es factible adaptar los sistemas de pensiones mediante reformas paramétricas menores a fin de hacerlos sostenibles frente a los cambios demográficos, la maduración y otros desafíos futuros.

En última instancia, con el tiempo, los argumentos presentados por la OIT resultaron ser correctos. Incluso en los países europeos — que concentran grandes poblaciones de adultos mayores — los sistemas de pensiones son sostenibles con los ajustes paramétricos adecuados y cierto apoyo presupuestario público limitado (Comisión Europea, 2015). Los sistemas privados de pensiones tuvieron un desempeño muy inferior al esperado, tal y como se expone en la siguiente sección. A pesar de las presiones del sector financiero, se redujeron las solicitudes de los gobiernos a las IFI para que apoyen las reformas estructurales de las pensiones. El Banco Mundial retiró su apoyo a la privatización de las pensiones, reemplazó a los directivos de su Departamento de Protección Social y, desde mediados de la década de 2000, ningún proyecto independiente de reforma de las pensiones ha formado parte de su cartera de préstamos⁴.

Recuadro 2

Principios de la OIT para el diseño y la reforma de los sistemas de pensiones

Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores forjaron un consenso internacional en torno a los objetivos, las funciones y los principios de diseño apropiados de los sistemas de pensiones. Estos se reflejan en los principios consagrados en las Normas Internacionales de Seguridad Social. Tales principios son:

Principio 1. Universalidad. La seguridad social es un derecho humano, que en la práctica se entiende como la necesidad de garantizar la protección universal sin dejar a nadie atrás. El principio de universalidad no sólo está consagrado en las normas de la OIT, sino también en varios instrumentos de las Naciones Unidas, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 22, en el que se establece que "toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social".

Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo están en el corazón de la seguridad social y de las normas de la OIT. A diferencia de los planes de pensiones privados basados en cuentas de ahorro individuales, los mecanismos de protección financiados colectivamente generan efectos redistributivos positivos y no transfieren los riesgos financieros y del mercado laboral a los individuos.

Principio 3. Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones. Este principio se refiere al derecho de los individuos a prestaciones definidas, prescritas por ley. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Convenio sobre prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, 1967 (núm. 128) prevén la garantía de ingresos para las personas que hayan alcanzado la edad de jubilación según los siguientes criterios: i) las pensiones contributivas relacionadas con los ingresos (que garantizan niveles mínimos de prestaciones o tasas de reemplazo correspondientes a una proporción prescrita de los ingresos anteriores de una persona, en particular para las personas con ingresos más bajos), y/o ii) pensiones de monto uniforme (en su mayoría basadas en la residencia y financiadas por el presupuesto general) o pensiones sujetas a comprobación de recursos. Estas normas establecen que los sistemas de beneficios relacionados con los ingresos deben proporcionar pagos periódicos de al menos el 40 por ciento (Convenio núm. 102) o el 45 por ciento (Convenio núm. 128) del salario de referencia después de 30 años de cotización o de trabajo. Estas normas también exigen que las pensiones se ajusten periódicamente cuando se produzcan cambios sustanciales en el costo de la vida o en el nivel general de los ingresos.

Principio 4: Responsabilidad general y primaria del Estado. Se refiere a la obligación del Estado, como garante general de la protección social, de asegurar la "sostenibilidad financiera, fiscal y económica" del sistema nacional de seguridad social "teniendo muy en cuenta la justicia y la equidad social", mediante la recaudación y la asignación de los recursos necesarios, con el fin de garantizar de manera efectiva la protección garantizada por la legislación nacional (Recomendación de la OIT sobre los niveles mínimos de protección social, 2012 (núm. 202).

⁴ Aunque en algunos casos podría tratarse de subcomponentes de préstamos del sector financiero, programas de reforma del sector público o asistencia técnica del Sector Financiero y Mercados de Capitales del Banco Mundial, pero no préstamos independientes para la reforma de las pensiones.

Principio 5: No discriminación, igualdad de género y capacidad de respuesta a las necesidades especiales. Con el fin de garantizar la igualdad de género, el diseño de las pensiones debe tomar en cuenta la solidaridad entre hombres y mujeres, adoptando mecanismos de financiamiento, condiciones de elegibilidad y condiciones de prestación que compensen las desigualdades de género que se originan en el mercado de trabajo o que se derivan de la interrupción de la carrera profesional de las mujeres como consecuencia de sus funciones reproductivas o de sus responsabilidades en el cuidado de los hijos. (Recomendación núm. 202, 23 de mayo de 2002.)

Principio 6: Sostenibilidad financiera, fiscal y económica. Garantizar la sostenibilidad es un reto permanente para el Estado en el ejercicio de su responsabilidad general y primordial de garantizar un sistema de protección social funcional e integral. Para ello es necesario adoptar todas las medidas necesarias, incluida la realización periódica de los estudios actuariales necesarios y la introducción, cuando sea necesario, de reformas paramétricas menores para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. El Estado también es responsable de garantizar la sostenibilidad de los sistemas nacionales de seguridad social, teniendo en cuenta, entre otros factores, el cambio demográfico.

Principio 7: Gestión y administración financieras sólidas y transparentes. El principio se refiere a la necesidad de una buena gobernanza del sistema, particularmente en lo que respecta al financiamiento, la gestión y la administración, para garantizar el cumplimiento de los marcos jurídicos y reglamentarios (Convenio núm. 102 y Recomendación núm. 202).

Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y celebración de consultas con otras partes interesadas. El principio reconoce la necesidad de garantizar el diálogo social y la representación de las personas protegidas en los entes rectores de la seguridad social. El principio de la gestión participativa de los sistemas de seguridad social está establecido desde hace mucho tiempo en las normas internacionales de seguridad social, en particular en el párrafo 1 del artículo 72 del Convenio núm. 102, que estipula que "cuando la administración no esté confiada a una institución regulada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un órgano legislativo, los representantes de las personas protegidas participarán en la gestión, o se asociarán a ella en calidad de consultores, de acuerdo con las condiciones estipuladas; las leyes o reglamentos nacionales podrán decidir de la misma manera en lo que se refiere a la participación de los representantes de los patronos y los representantes de las autoridades públicas".

Fuente: OIT, 2018a y 2018b; Convenios y Recomendaciones de la OIT.

1.2. Lecciones tras tres décadas de privatización de las pensiones

La privatización de las pensiones se presentó como una solución concreta para abordar el envejecimiento de la población y garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de la seguridad social. En aquel momento, los sistemas de pensiones de muchos países se enfrentaban a una serie de desafíos, tales como la proliferación de regímenes especiales de seguridad social y la fragmentación, la informalidad y la baja cobertura y las bajas tasas de cotización, que podrían haberse abordado con reformas paramétricas, lo que habría permitido mantener los sistemas públicos. Ningún país democrático avanzado e industrializado sustituyó su sistema público de pensiones por un sistema privado de cuentas individuales de capitalización plena⁵. Sin embargo, en los países en desarrollo la privatización se presentó como la solución. Al momento de introducir las reformas las expectativas eran altas; los países esperaban mejorar tanto sus sistemas de pensiones como sus resultados económicos generales. Se esperaba que aumentaran las tasas de cobertura y los niveles de beneficios, que disminuyeran las desigualdades, que se redujeran los costos administrativos a través de la competencia en el mercado, que mejorara la gobernanza de la gestión de las pensiones y que los mercados de capitales profundizaran su apoyo a las nuevas inversiones y al crecimiento económico.

Sin embargo, en la práctica la privatización de las pensiones no produjo los resultados esperados (cuadro 2). Las tasas de cobertura se estancaron o disminuyeron, los niveles de prestaciones se deterioraron y las desigualdades de género y de ingresos se agravaron, lo que

⁵ El sistema de pensiones de Suecia es el único caso de un país desarrollado con cuentas individuales como primer pilar: sin embargo, el sistema sigue siendo administrado públicamente, incluso aunque haya empresas privadas involucradas en la inversión de activos.

hizo que las reformas fueran muy impopulares. El riesgo de fluctuaciones en los mercados financieros se trasladó a los individuos. Los costos administrativos se incrementaron, reduciendo por tanto los niveles de beneficios. Los altos costos de transición -a menudo subestimados- crearon grandes presiones fiscales. Si bien se suponía que la administración privada debía mejorar la gobernanza, por el contrario, la debilitó. Se eliminó la participación de los trabajadores en la gestión. Las funciones de regulación y supervisión fueron capturadas por los mismos grupos económicos responsables de la gestión de los fondos de pensiones, lo que creó un grave conflicto de intereses; además, el sector de los seguros privados, que en última instancia se beneficia de los ahorros previsionales, avanzó hacia la concentración. Por último, pero no por ello menos importante, las reformas de las pensiones tuvieron efectos limitados en los mercados de capitales y en el crecimiento en la mayoría de los países en desarrollo donde fueron implementadas.

a) Las tasas de cobertura se estancaron o disminuyeron

Existe un consenso internacional sobre el objetivo de ampliar la protección social a todos. Ello está en consonancia con el derecho humano a la seguridad social y con el principio de universalidad de la protección. Los defensores de la privatización de las pensiones argumentaron que las cuentas individuales obligatorias devengarían una mayor tasa de interés y, por lo tanto, mejorarían el cumplimiento y la voluntad de los trabajadores para cotizar (Banco Mundial, 1994). Sin embargo, la evidencia demuestra que las reformas no extendieron la cobertura de los sistemas de pensiones; por el contrario, la mayoría de los países registraron una disminución en las tasas de cobertura de los regímenes contributivos⁶.

La descentralización de la función de recaudación de las cotizaciones fue un factor importante en la reducción de las tasas de cobertura. Antes de la privatización, la recaudación de las cotizaciones se hacía normalmente mediante un esquema centralizado bajo el control de las instituciones de la seguridad social. Al igual que ocurrió con el modelo chileno, muchos de los países que privatizaron sus sistemas transfirieron y descentralizaron dicha función a las administradoras privadas de los fondos de pensiones, creando así un sistema fragmentado de recaudación de cotizaciones altamente ineficiente e ineficaz.

En la Argentina, el número de cotizantes disminuyó del 46 por ciento de la fuerza de trabajo en 1993 (antes de la reforma) al 35 por ciento en 2002 en el caso de los hombres, y del 42 al 31 por ciento en el caso de las mujeres (Bertranou *et al.*, 2018). Asimismo, las tasas de cobertura en Chile bajaron del 64 por ciento en 1980 (antes de la reforma) al 61 por ciento en 2007 (Mesa-Lago, 2014). En Hungría, la cobertura disminuyó de alrededor del 75 por ciento de la fuerza de trabajo antes de 1998 al 71,8 por ciento en 2009 (Simonovits, 2012). En Kazajstán, las tasas de cobertura disminuyeron de alrededor del 66 por ciento antes de 1998 al 63 por ciento al final de la reforma en 2013⁷. La cobertura en México también disminuyó del 37 al 30 por ciento entre 1996 y 2004 (Mesa-Lago, 2004).

En otros países, la cobertura se estancó luego de la privatización, por lo que no se cumplieron las expectativas. En el Estado Plurinacional de Bolivia las tasas de cobertura de la fuerza de trabajo se estancaron en torno al 12 por ciento entre 1997 y 2009 (Mesa-Lago, 2018). Entre 1991 y 2010, las tasas de cobertura en Colombia se estancaron en torno al 28 por ciento (Banco Mundial, 2014). En Polonia, entre 1999 y 2013, las tasas de cobertura se estancaron en torno al 78 por ciento (Polakowski y Hagemeyer, 2018). Asimismo, las tasas de cobertura en el Uruguay se estancaron en torno al 70 por ciento entre 1995 y 2003.

⁶ A menudo se calcula como la proporción de cotizantes activos en la fuerza de trabajo.

⁷ Estimaciones basadas en Hinz *et al.* (2005), OCE (2014) y Maltseva y Janenova (2018).

Mesa-Lago (2004) señala que el promedio ponderado de cobertura de nueve países de América Latina⁸ disminuyó del 38 por ciento antes de las reformas pro privatización al 27 por ciento en 2002, luego de las reformas. Si bien las cifras absolutas de cobertura pueden diferir, la tendencia general es la misma, lo que indica un desempeño deficiente en materia de cobertura como resultado de las reformas privatizadoras.

b) Los niveles de beneficios se deterioraron

El cambio en los procesos de privatización de beneficios definidos a contribuciones definidas tuvo un efecto importante en las tasas de reemplazo. Tuvo graves repercusiones en la suficiencia de las pensiones, pues los niveles de beneficios a menudo no cumplían las normas de la OIT, según lo prescrito por el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)⁹ y el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, 1967 (núm. 128) que prevén una tasa de reemplazo de al menos el 40 por ciento (Convenio núm. 102 de la OIT) o el 45 por ciento (Convenio núm. 128)¹⁰ del salario de referencia después de 30 años de cotización o empleo (recuadro 2).

En el Estado Plurinacional de Bolivia, luego de la reforma, la tasa de reemplazo alcanzó un promedio del 20 por ciento del salario promedio ganado durante la vida activa, muy por debajo de las normas internacionales de la OIT. En Hungría, en el sistema privatizado, la tasa de reemplazo para las personas con 20 años de cotización se estimó entre un 9,8 y un 12,5 por ciento por debajo de los niveles previos a la reforma y en más de un 18 por ciento más bajo para personas con 30 años de servicio (Szikra, 2018). En Kazajstán, la tasa de reemplazo cayó del 60 por ciento antes de la reforma al 29,27 por ciento en 2013 después de la reforma y justo antes de dar marcha atrás a la privatización. En Polonia, el cambio del sistema de beneficio definido al de contribución definida dio como resultado una caída de la tasa de reemplazo de un promedio del 67 por ciento antes de la reforma a menos del 40 por ciento después de la reforma, quedando muy por debajo de la tasa de reemplazo prometida del 71 por ciento, como mínimo (Maltseva y Janenova, 2018; Mesa-Lago, 2018; Polakowski y Hagemeyer, 2018; Szikra, 2018). En Chile, la reciente revisión del sistema privado de pensiones obligatorias reveló que la mediana de las tasas de reemplazo proyectadas es del 15 por ciento (sólo del 3,8 por ciento para los trabajadores de bajos ingresos), muy por debajo de las normas de la OIT y carente de un respaldo público importante (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, Comisión Bravo, 2015, pág. 88). El deterioro de los niveles de prestaciones dio lugar a un aumento de la pobreza en la vejez, lo que menoscaba el objetivo principal de los sistemas de pensiones, que es proporcionar una seguridad de ingresos adecuada durante la vejez.

⁸ Aquí se incluye a la Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁹ En adelante, el Convenio núm. 102 de la OIT.

¹⁰ En adelante, el Convenio núm. 128 de la OIT.

Cuadro 2. Reformas pro privatización de las pensiones y resultados principales

	Argentina	Bolivia, Estado Plur. de	Hungría	Kazajstán	Polonia
Tasas de cobertura de los regímenes contributivos	Las tasas de cobertura disminuyeron entre 1993 y 2002, pasando del 46 al 35 por ciento de la fuerza de trabajo masculina y del 42 al 31 por ciento de la femenina.	Las tasas de cobertura se estancaron en el 12 por ciento de la fuerza de trabajo, el nivel más bajo en América Latina.	Las tasas de cobertura disminuyeron del 75 por ciento de la fuerza de trabajo antes de la reforma en 1998 hasta el 71,8 por ciento en 2009.	Las tasas de cobertura disminuyeron del 66 por ciento de la fuerza de trabajo antes de la reforma en 1998 al 63 por ciento al final de la reforma en 2013.	Las tasas de cobertura disminuyeron del 66 por ciento de la fuerza de trabajo antes de la reforma en 1998 al 63 por ciento al final de la reforma en 2013.
Nivel de beneficios/tasas de reemplazo (suficiencia)	Las tasas de reemplazo oscilaron entre el 45 por ciento y el 52,5 por ciento. Sin embargo, las prestaciones por encima del nivel mínimo carecían de indexación automática, lo que provocó una disminución de su poder adquisitivo.	Los niveles de beneficio se deterioraron; las tasas de reemplazo alcanzaron un promedio del 20 por ciento del salario medio durante la vida laboral, muy por debajo de las normas internacionales de la OIT.	Las pensiones eran al menos 9,8 por ciento inferiores a los niveles anteriores a la reforma, con 20 años de cotización, y 18 por ciento inferiores con 30 años de cotización.	Los niveles de las prestaciones se deterioraron; las tasas de reemplazo cayeron del 60 por ciento antes de la reforma al 29,3 por ciento en 2013, justo antes de que se revirtiera la privatización.	Los niveles de prestación se deterioraron; las tasas de reemplazo cayeron por debajo del 40 por ciento después de la reforma, desde un promedio del 67 por ciento antes de la reforma, por lo que no alcanzaron la tasa prometida de al menos el 71 por ciento.
Costo de transición	Muy alto; el déficit anual, impulsado por la privatización de las pensiones, aumentó del 1 por ciento del PIB en 1994 a casi el 3 por ciento del PIB en 2001. Se estima que en 2040 costará el 3,6 por ciento del PIB, en lugar de alcanzar un superávit del 0,2 por ciento, como se estimó inicialmente.	Muy alto; los costos de transición fueron 2,5 veces superiores a las previsiones iniciales. Se estima que costará anualmente el 1,7 por ciento del PIB en 2040, en lugar de la estimación inicial del 0,2 por ciento del PIB.	Muy alto; los costos de transición anuales aumentaron del 0,3 por ciento del PIB en 1998 al 1,2 por ciento del PIB en 2010.	Muy alto; aumentó el déficit presupuestario anual en 1,7 por ciento del PIB en 1998 y en 2,8 por ciento en 2008. El FMI estima que el costo acumulado entre 1998 y 2025 alcanzará el 36,5 por ciento del PIB de 1997.	Muy alto; se estimó que el costo anual aumentaría del 1,48 por ciento del PIB en 2000 al 2,22 por ciento en 2017. El costo de transición acumulado entre 1999 y 2012 se estimó en 14,4 por ciento del PIB en 2012.

	Argentina	Bolivia, Estado Plur. de	Hungría	Kazajstán	Polonia
Gastos administrativos	Muy alto. En 1995, tras la privatización, los gastos administrativos ascendieron al 3,54 por ciento de los ingresos de los cotizantes, lo que representa el 32,2 por ciento de las cotizaciones totales. En 2002, esos gastos ascendieron al 50,8 por ciento de las cotizaciones.	Alto. En 2004, los gastos representaban el 2,2 por ciento de los ingresos de los cotizantes. Los gastos administrativos representaron alrededor del 18 por ciento de las cotizaciones.	Muy alto. Los costos representaron el 14,5 por ciento de las cotizaciones en 2007 y el 12,3 por ciento en 2010. Se estimó que los gastos administrativos representaban el 22,6 por ciento del saldo final de la cuenta individual después de 40 años de cotizar.	Muy alto. En 2007, las comisiones medias fueron del 0,05 por ciento sobre los saldos de las cuentas individuales y del 15 por ciento sobre el rendimiento de las inversiones. En conjunto, se estimó que esos gastos administrativos representaban el 16,8 por ciento del saldo final de la cuenta individual después de 40 años de cotizar.	Muy alto. Hasta 2004, las comisiones no estaban reguladas y algunas administradoras de fondos de pensiones cobraban hasta el 10 por ciento de las cotizaciones. Se estimó que los gastos administrativos representaban el 18,74 por ciento del saldo final de la cuenta individual después de 40 años de cotizar.
Riesgos financieros transferidos a los individuos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Condicionalidad de los préstamos o con respaldo de préstamos de las IFI	Sí: El FMI incluyó la reforma de las pensiones en la condicionalidad de los préstamos	Sí: Préstamo del Banco Mundial	Sí: Préstamo del Banco Mundial	Sí: Préstamos del Banco Mundial y del Banco Asiático de Desarrollo	Sí: Préstamo del Banco Mundial
Diálogo social	Deterioro del diálogo social tras la privatización	Diálogo social limitado durante el proceso de reforma	Deterioro del diálogo social	Deterioro del diálogo social	Diálogo social limitado
Desigualdades de género	Aumentó. La reforma redujo las tasas de reemplazo femeninas debido a que las mujeres tienen carreras y períodos de cotización más cortos y una mayor longevidad.	Aumentó; la proporción de mujeres adultas mayores que recibían algún tipo de pensión disminuyó del 23,7 al 12,8 por ciento entre 1995 y 2007.	Aumentó; La reforma redujo las tasas de reemplazo femeninas debido a que las mujeres tienen carreras y períodos de cotización más cortos y una mayor longevidad.	Aumentó; La reforma redujo las tasas de reemplazo femeninas debido a que las mujeres tienen carreras y períodos de cotización más cortos y una mayor longevidad.	Aumentó: La proporción de mujeres en riesgo de pobreza en la vejez alcanzó un máximo histórico del 22,5 por ciento.
Quién se benefició más con la privatización de las pensiones	Sector financiero - Administradoras de fondos de pensiones y compañías de seguros de vida	Sector financiero - Administradoras de fondos de pensiones y compañías de seguros de vida	Sector financiero - Administradoras de fondos de pensiones y compañías de seguros de vida	Sector financiero - Administradoras de fondos de pensiones y compañías de seguros de vida	Sector financiero - Administradoras de fondos de pensiones y compañías de seguros de vida
Efecto en los mercados de capitales	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado

Fuentes principales: Bertranou *et al.*, 2018; Maltseva y Janenova, 2018; Mesa-Lago, 2018; Polakowski y Hagemeyer, 2018; Szikra, 2018.

c) Aumento de la desigualdad de género y de ingresos

La privatización de las pensiones incumplió el contrato social consagrado en la seguridad social. Los programas de seguro social bien diseñados son redistributivos por dos razones principales: i) incluyen las transferencias desde los empleadores hacia los trabajadores, y ii) están diseñados para redistribuir el ingreso de quienes a lo largo de su vida han ganado más, a quienes han ganado menos y de las personas sanas y capaces a las personas enfermas y con discapacidad o incapacitadas para trabajar, como las mujeres durante la maternidad (Ortiz, 2018). Los sistemas públicos de pensiones tradicionalmente compensan las desigualdades de género y de ingresos, y también promueven la solidaridad intergeneracional, desde los trabajadores más jóvenes hasta las personas adultas mayores más vulnerables. Garantizar una pensión mínima para las personas con bajos ingresos o compensar las interrupciones en las trayectorias laborales y los períodos de cotización por atender al cuidado de los hijos o a las responsabilidades familiares promueven la equidad de género. El diseño de los sistemas de pensiones debe tener en cuenta los condicionamientos de género que afectan los niveles de participación en el mercado laboral, los ingresos y la posesión de bienes (Arza, 2015; ONU Mujeres, 2015).

Sin embargo, los partidarios de la privatización argumentaron que las funciones de redistribución y ahorro deberían cumplirse a través de diferentes regímenes/pilares debido a las “distorsiones y evasiones” que generarían los elementos de solidaridad (Banco Mundial, 1994, pág. 82). Con la introducción de las cuentas individuales se eliminaron los componentes redistributivos de los sistemas de la seguridad social, dando como resultado que aquellos con bajos ingresos o incapaces de trabajar, aunque sea temporalmente, consiguen muy bajos niveles de ahorros y consecuentemente terminan percibiendo pensiones exiguas, lo que aumenta las desigualdades.

En particular, se exacerbó la desigualdad de género. Las mujeres suelen tener historiales de cotización más cortos, debido a que generalmente tienen carreras laborales interrumpidas por la maternidad, a menudo se emplean a tiempo parcial y devengan salarios inferiores a los de los hombres. En algunos países de América Latina, la tasa de desempleo de las mujeres es el doble que la de los hombres, y el salario promedio regional de las mujeres es un 30 por ciento más bajo que el de los hombres. Las reformas para la privatización de las pensiones aumentaron el número mínimo de años de cotización necesarios para tener derecho a la pensión mínima, lo que tiene efectos especialmente adversos para las mujeres.

La fórmula del cálculo de las pensiones de los regímenes públicos financiados por reparto a menudo contiene elementos de solidaridad para contrarrestar las desigualdades de género; por ejemplo, el reconocimiento como parte de los años de cotización del tiempo dedicado a las responsabilidades de cuidado de niños o adultos mayores o la introducción de una pensión mínima garantizada, por ejemplo (Fultz, 2011). A modo de ejemplo, el mecanismo redistributivo del sistema noruego de pensiones e impuestos reduce la diferencia de ingresos del 43 por ciento entre mujeres y hombres a sólo el 7 por ciento (Hansen, 2018). Este tipo de mecanismo no existe en los sistemas privatizados de cuentas individuales en los que el ahorro durante los años de trabajo y la rentabilidad de las inversiones de los fondos de pensiones determinan los niveles de beneficios. Además, el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para calcular las anualidades, ya sea en la forma de rentas vitalicias o de rentas temporales, basadas en el ahorro acumulado en las cuentas individuales también es discriminatorio, pues las mujeres viven más tiempo que los hombres. Con la introducción de las cuentas individuales, el elemento de solidaridad entre hombres y mujeres y los elementos redistributivos que acompañan los sistemas públicos de pensiones, se pierde por completo, causando impactos muy perjudiciales para las mujeres (Behrendt y Woodall, 2015).

Las mujeres son más propensas a verse afectadas negativamente por la privatización de las pensiones. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la proporción de mujeres adultas mayores que percibían una pensión contributiva se redujo del 23,7 por ciento en 1995 al 12,8 por ciento en 2007 como resultado de la reforma (Mesa-Lago, 2014). Los niveles promedio de las prestaciones de las mujeres oscilan entre el 39 y el 86 por ciento de la pensión promedio de los hombres, dependiendo del tipo de pensión. En Kazajstán las mujeres son más propensas a dedicarse a la agricultura o a actividades domésticas, por lo que es poco probable que coticen a los regímenes privados y se beneficien de sus prestaciones. Hungría redujo a un año el período máximo acreditable de años de cotización por el cuidado de los hijos, lo que afectó directamente los niveles de beneficios de las mujeres (Maltseva y Janenova, 2018; Mesa-Lago, 2018; Szikra, 2018).

d) Los altos costos de transición crearon enormes presiones fiscales

Los costos de transición de un sistema público de reparto a un sistema privado de capitalización individual fueron gravemente subestimados en todos los países que emprendieron reformas, lo cual creó nuevas presiones fiscales, difíciles de afrontar para la mayoría de los gobiernos.

Los costos de transición eran a menudo muy elevados y provenían de dos fuentes. En primer lugar, el gobierno tenía que reconocer los derechos a prestaciones o los derechos adquiridos de los asegurados del sistema anterior de reparto ¹¹. En segundo lugar, la transferencia de cotizantes activos desde el sistema de reparto hacia el nuevo sistema privado generó, de manera abrupta, un déficit financiero en el sistema de reparto, por lo que se incrementó la carga tributaria en el corto plazo, puesto que el sistema de reparto aún tenía que seguir cumpliendo con los pagos de beneficios en curso de pago. Dados los elevados costos fiscales, la mayoría de los gobiernos exigían a los fondos privados de pensiones que invirtieran sus reservas acumuladas en bonos del Estado, lo que creó una dinámica circular en la que los únicos beneficiarios eran las administradoras privadas de pensiones, que lucraban con las tasas y comisiones que cobraban.

Los costos de transición de los sistemas públicos solidarios a los sistemas privados de cuentas individuales no fueron evaluados adecuadamente ni por las instituciones financieras internacionales ni por los tecnócratas que promovían la privatización. En algunos casos, no se llevó a cabo un análisis sólido de los costos de transición previstos, mientras que en otros los cálculos se basaron en hipótesis demasiado optimistas. En el Estado Plurinacional de Bolivia, los costos de transición reales de la reforma fueron 2,5 veces superiores a las proyecciones iniciales. El Banco Mundial había estimado inicialmente que los costos de transición de la privatización en el Estado Plurinacional de Bolivia ascenderían a 0,2 por ciento del PIB en 2040; después de la privatización, el Banco Mundial proyectó que ascenderían a 1,7 por ciento, es decir, los costos superaban en más de 8 veces la estimación original. En la Argentina, se estimó inicialmente que el costo de transición al sistema privado oscilaría entre el 0,2 por ciento del PIB y un superávit del 0,2 por ciento del PIB; sin embargo, después de la privatización, el Banco Mundial estimó que la transición costaría el 3,6 por ciento del PIB, es decir, 18 veces la estimación original (Mesa-Lago, 2004).

La crisis fiscal recién creada por la privatización de las pensiones era inaceptable para muchos gobiernos, sobre todo porque el principal motor de las reformas de privatización en

¹¹ De hecho, Chile y algunos otros países que siguieron la experiencia chilena y adoptaron la sustitución total de los regímenes de reparto, optaron por emitir "bonos de reconocimiento", financiados por el Tesoro Nacional, para reconocer explícitamente los derechos adquiridos de los participantes en el antiguo sistema de reparto, con lo que se creó una nueva deuda pública y agudizó las presiones fiscales (Queisser, 1998a; Riesco, 2004).

todos los países había sido la preocupación por las presiones fiscales y la sostenibilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones. La privatización había sido presentada como el remedio para evitar una “crisis de la seguridad social” y para garantizar un financiamiento futuro más sostenible de los sistemas de pensiones.

El financiamiento de la transición hacia las cuentas individuales exacerbó las presiones fiscales preexistentes en la mayoría de los países. En Polonia, los costos de transición acumulados entre 1999 y 2012 se estimaron en un 14,4 por ciento del PIB de 2012, y aproximadamente el 6,8 por ciento del PIB se destinó al servicio de la deuda pública adicional. Mientras tanto, los ingresos acumulados de la privatización durante el mismo período ascendieron al 5,24 por ciento del PIB de 2012. En Kazajstán se estimó que el déficit presupuestario público había aumentado aproximadamente un 1,7 por ciento del PIB en 1998 como resultado de los costos de transición, alcanzando un máximo del 2,8 por ciento del PIB en 2008; mientras que el costo acumulado (1998-2025) se estimó en un 36,5 por ciento del PIB de 1997 (FMI, 1998; Maltseva y Janenova, 2018; Polakowski y Hagemeyer, 2018).

En Chile, incluso treinta años después de la reforma, en 2010, los costos de transición representaban todavía el 4,7 por ciento del PIB (Mesa-Lago, 2014). En Argentina, después de la privatización el sistema público de pensiones mostraba un déficit anual del 3,3 por ciento del PIB en 2000, en tanto que las cotizaciones desviadas hacia el sistema privado representaban alrededor del 1,5 por ciento del PIB (Bertranou *et al.*, 2018; Titelman *et al.*, 2009).

En Hungría, como consecuencia de la reforma, el presupuesto estatal necesario para cubrir el déficit fiscal aumentó del 0,19 por ciento del PIB en 1998 al 1,36 por ciento del PIB en 2009 (Hirose, 2011; Szikra, 2018). Drahokoupil y Domonkos (2012) documentaron que en Hungría y otros países a menudo se emitían bonos del Estado para financiar los costos de transición de la privatización de las pensiones, lo que generaba un círculo vicioso y costoso. Las administradoras privadas de los fondos de pensiones fueron las únicas beneficiarias de este ciclo, que lucraban con los réditos que les producían los gastos administrativos de las transacciones financieras. Con respecto a los costos de las reformas, además de las preocupaciones relacionadas con los costos directos de transición, también surgieron otras relativas a los posibles costos adicionales resultantes de las medidas compensatorias que los gobiernos tuvieron que aplicar para cubrir los bajos niveles de prestaciones de los sistemas privatizados. En algunos países, siguiendo el ejemplo de Chile, los gobiernos garantizaron un nivel mínimo de rendimiento de las inversiones de los fondos de pensiones para compensar las pérdidas financieras en tiempos de recesión económica. En consecuencia, en países como Chile, los cotizantes debían cubrir no sólo el altísimo costo de la transición al sistema privado, que se suponía debía ser financieramente sostenible y proporcionar niveles de beneficios más elevados, sino también los complementos a las pensiones para aumentar los bajísimos niveles de prestaciones de jubilación proporcionados por el sistema privado. Muchos gobiernos se mostraron preocupados por estos hechos y sopesaron las ventajas de volver a los regímenes públicos de reparto, con el fin de evitar los elevadísimos costos fiscales y en los que las obligaciones financieras futuras podrían ser calculadas con mayor certeza.

e) Altos costos administrativos

Se esperaba que la privatización de las pensiones redujera a un mínimo los gastos administrativos debido a la competencia entre administradoras (Banco Mundial, 1994). Sin embargo, en la práctica, este no fue el caso, pues aparte de la búsqueda de ventajas económicas y la generación de utilidades, las administradoras privadas de fondos de pensiones necesitan financiar muchos de los costos fijos que no ocurren en los sistemas públicos de pensiones, tales como los gastos de mercadeo, los costos corporativos, o la selección adversa. Ionescu y Robles (2014) estimaron que las comisiones de administración, las comisiones por gestión de inversiones, las comisiones de custodia, las comisiones de

garantía, los gastos de auditoría, los gastos de mercadeo y los gastos jurídicos, entre otros, reducirían los activos acumulados en las cuentas individuales (o las pensiones) durante un período de 40 años hasta en un 39 por ciento en Letonia, 31 por ciento en Estonia y 20 por ciento en Bulgaria. El Premio Nobel de Economía, Peter Diamond, y Nicholas Barr (2008, pág. 163), demostraron que, en promedio, por cada punto porcentual deducido en concepto de comisiones, las pensiones futuras se reducen en 19,6 por ciento.

Los costos administrativos de los fondos privados de pensiones son mucho más elevados que los resultantes en los regímenes públicos y, en consecuencia, hacen que los rendimientos y, en última instancia, los montos de pensiones sean menores. A modo de ejemplo, los costos administrativos experimentaron un salto del 6,6 por ciento en 1990 (en el sistema público) al 32,2 por ciento en 2000 (después de la reforma, en el sistema privado) en la Argentina y del 2,6 por ciento en 1993 (sistema público) al 14,1 por ciento en 1999 (después de la reforma) en Colombia (cuadro 3). Sólo el Estado Plurinacional de Bolivia experimentó una reducción de los costos administrativos como resultado de la privatización, debida a la estricta normativa de regulación y supervisión y a la eliminación de la competencia entre los fondos de pensiones, lo cual iba en contradicción con uno de los principales supuestos beneficios asociados a la privatización.

Cuadro 3. Costos administrativos antes y después de las reformas de privatización en países seleccionados (como porcentaje de las cotizaciones)

País	Antes de la privatización	Después de la privatización
Argentina	6,6 (1990) ^a	50,8 (2002) ^c
Bolivia, Estado Plur. de	8,6 (1992) ^a	18,1 (2002) ^c
Hungría	2,0 (1998) ^d	14,5 (2007) ^b
Colombia	2,6 (1993) ^a	25,9 (2002) ^c
Chile	8,0 (1980) ^d	19,5 (2002) ^c
El Salvador	7,8 (1996) ^a	21,3 (2002) ^c
Perú	No Aplica	30,5 (2002) ^c
México	No Aplica	40,3 (2002) ^c
Uruguay	6,5 (1990) ^e	18,2 (2002) ^c

Fuentes: ^aClaramunt, 2004; ^bMesa-Lago, 2014; ^cMesa-Lago, 2004; ^dIglesias y Acuña, 1991; ^e con arreglo a datos administrativos consolidados del Banco de Previsión Social (BPS, 2005).

Las administradoras privadas de los fondos de pensiones disfrazan las comisiones bajo diferentes tipos de tasas, lo que dificulta el establecimiento de normas para reflejarlas todas. Por ejemplo, en Polonia, los fondos cobraban tres tipos diferentes de comisiones: una comisión por distribución/venta¹², una comisión por administración y una comisión por primas. Hasta 2004, el nivel de la comisión por distribución/venta no estaba regulado y algunos fondos de pensiones aplicaban tasas tan altas como del 10 por ciento del valor de las cotizaciones, que se estima representaban el 18,7 por ciento del saldo final de una cuenta individual después de 40 años de cotización (Ionescu y Robles, 2014). Esta comisión se redujo al 3,5 por ciento a partir de 2004. Muchos afiliados desconocían las comisiones que se les cobraba.

Otros gobiernos, como los de Argentina y Kazajstán, también introdujeron topes para bajar las excesivas comisiones cobradas. Polonia introdujo además una prohibición al mercadeo de los fondos de pensiones, que representaba un factor adicional de costos. En la

¹² Esto incluye las comisiones pagadas por las administradoras de fondos de pensiones para cubrir la comercialización y la venta de las acciones de los fondos.

Argentina, los costos administrativos promedio alcanzaron el 3,54 por ciento de los ingresos de los cotizantes en 1995 — lo que representaba el 32,2 por ciento de las cotizaciones — sin que el Gobierno estableciera restricción alguna en ese momento (Rofman, 2000). En 2002, cuando la tasa de cotización mínima se fijó en el 5 por ciento del ingreso total, las comisiones administrativas aumentaron a alrededor del 50,8 por ciento de las cotizaciones (Cetrángolo y Grushka, 2004).

En Kazajstán, antes de la reversión de las pensiones implementada en 2013, las comisiones cobradas por los fondos privados de pensiones a menudo alcanzaban los límites máximos establecidos del 15 por ciento de sus ingresos de inversión y del 0,05 por ciento mensual de los activos acumulados para pensiones (Hernández y Stewart 2008). Se estimó que el total de los costos administrativos representaba el 16,84 por ciento del saldo final de una cuenta individual después de 40 años de cotización (Ionescu y Robles, 2014). En Hungría, los gastos administrativos superaban el 10 por ciento de las cotizaciones, llegando en algunos casos al 14,5 por ciento. Se estima que el impacto de dichos costos representaba el 22,57 por ciento del saldo final de una cuenta individual después de 40 años de cotización (Ionescu y Robles, 2014; Szikra, 2018).

En los sistemas privados de México y Costa Rica, se esperaba que los afiliados pagaran el equivalente a 5 años de cotización durante toda su trayectoria contributiva únicamente para cubrir los gastos administrativos (Durán-Valverde y Pena, 2011). En El Salvador, los costos de administración del sistema público eran del 7,8 por ciento de las cotizaciones antes de la reforma, y aumentaron al 21,3 por ciento en 2002, tras la privatización. Los costos de administración más elevados se registraron en México y Argentina, donde aumentaron hasta el 40 por ciento y el 45 por ciento de las cotizaciones, respectivamente. Según Mesa-Lago (2004), el promedio no ponderado de los costos de administración como porcentaje de las cotizaciones en 10 países de América Latina¹³ fue del 25,8 por ciento en 2003 (Mesa-Lago, 2004). En Chile, los costos administrativos totales como porcentaje de las cotizaciones aumentaron del 8 por ciento en 1980 a 19,5 por ciento en 2002, lo que representa el 33,8 por ciento de los activos acumulados incluso 20 años después de la reforma (Mesa-Lago, 2012).

f) Deficiencias en la gobernanza: captura de las funciones de regulación y supervisión

El objetivo principal de la regulación gubernamental de los fondos privados de pensiones es garantizar que las administradoras de los fondos actúen en interés de los trabajadores y pensionados y no sólo en interés de las compañías administradoras. La regulación de los fondos de pensiones tiene por objeto abordar una serie de imperfecciones del mercado, tales como la información asimétrica, el riesgo moral, el comportamiento individual miope y la competencia imperfecta. Los esfuerzos regulatorios también van dirigidos a prevenir la evasión, la malversación, el fraude o la corrupción, la mala administración y las estrategias empresariales excesivamente arriesgadas (Orszag y Stiglitz, 1999; Gillion *et al.*, 2000). Para llevar a cabo esta función, es indispensable que las autoridades reguladoras sean independientes y dispongan de suficiente poder de intervención. Sin embargo, en muchos casos, la función reguladora de los fondos privados de pensiones terminó capturada por intereses privados.

La “captura del regulador” es aquella situación en la que un organismo regulador, creado para defender el interés público, actúa atendiendo a determinados grupos de interés económico del sector a los que está encargado de regular y supervisar. La captura suele producirse de una forma no visible, incluso a través de situaciones tales como el tráfico de

¹³ Aquí se incluye a la Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, México, Nicaragua, Perú y Uruguay.

influencias o el uso de información privilegiada. En el sector de los fondos privados de pensiones, las funciones de regulación y supervisión frecuentemente eran capturadas por los mismos grupos económicos responsables de la administración de los fondos, lo que creaba un grave conflicto de intereses¹⁴. Desde muy temprano en el debate sobre la privatización, ya el Banco Mundial y varios investigadores habían identificado el riesgo de que existiese una “puerta giratoria” o círculo vicioso de favores entre las administradoras de los fondos y el ente supervisor, es decir, el riesgo de captura de la industria por parte del sector (Didier y Schmukler, 2014).

El fenómeno de la captura de la regulación por parte de grupos sectoriales de presión en algunos mercados financieros está bien documentada en ciertos países, como Irlanda y los Estados Unidos (Turner, Hughes y Maher, 2016), más que en otros. En la mayoría de los países en desarrollo donde las estructuras financieras y regulatorias aún estaban poco desarrolladas, los procesos de privatización de las pensiones favorecieron la entrada de grandes conglomerados financieros extranjeros, lo que creó un cuasi mercado donde la competencia era limitada (Impavido, Lasagabaster y García-Huitrón, 2010). Además, la mayoría de los países prefirió regular y supervisar dicho cuasi mercado de pensiones con pequeñas agencias especializadas -más susceptibles a la captura del regulador por parte de la industria sujeta de la regulación- que integrar la supervisión en estructuras financieras y regulatorias más amplias y menos propensas a la captura (Hu y Stewart, 2009; Turner, Hughes y Maher, 2016; Queisser, 1998a y 1998b; Didier y Schmukler, 2014).

Los nexos estrechos entre los políticos y el sector financiero, así como la escasez de personal altamente especializado en materia de regulación de los mercados financieros, contribuyó a que se seleccionara reguladores provenientes del sector ya existente, dando así cabida a la injerencia de intereses privados (Didier y Schmukler, 2014; Crabtree y Durand, 2017; Urteaga-Crovetto, 2014). En Costa Rica, el ex presidente del Banco Central, Jorge Guardia, denunció públicamente que los entes reguladores/supervisores del sistema financiero, conformado por las superintendencias, incluyendo la del sistema privado de pensiones, a menudo se alineaban con los intereses de los bancos privados¹⁵.

En este contexto, la implementación de las reformas de privatización no creó los incentivos necesarios para que las administradoras o los reguladores de los fondos de pensiones defendieran los intereses de los afiliados. En Chile, las AFP se encuentran entre los mayores accionistas de empresas públicas privatizadas (Undurraga, 2011). El Depósito Central de Valores S.A. — una empresa privada propiedad del sector financiero, incluidas las AFP — sustituyó al banco central como custodio de los activos de los fondos de pensiones (Queisser, 1998a).

Además, en muchos países, como el Estado Plurinacional de Bolivia y Polonia, se excluyó la participación directa de los interlocutores sociales en la supervisión de los fondos privados de pensiones, con lo cual se redujo la capacidad de supervisión previamente existente. En términos generales, la transparencia y la rendición de cuentas eran limitadas y las estructuras de gobernanza escasamente desarrolladas.

En general, la gestión, supervisión y regulación de los fondos de las pensiones ha sido deficiente, lo que ha dado cabida a malos manejos. Las reformas crearon resquicios que permitieron que las administradoras de fondos de pensiones obtuvieran beneficios excesivos

¹⁴ Por ejemplo, en la Argentina, a principios de siglo, el órgano supervisor de los fondos de pensiones privados (la Superintendencia de AFP) coludió con el Gobierno para permitir que los fondos de pensiones cambiaran los instrumentos en dólares estadounidenses por instrumentos en pesos en el momento en que el tipo de cambio estaba a la par; esto provocó que dichos instrumentos perdieran dos terceras partes de su valor cuando se produjo la devaluación del peso (Mesa-Lago, 2008).

¹⁵ Véase “En Guardia”, La Nación, 2 de octubre de 2012.

y que los inversores extranjeros se volvieran los actores dominantes. Cuanto más extensos sean los sistemas de pensiones y cuanto más tiempo permanezcan privatizados, mayor será la influencia de los fondos privados de pensiones y del sector financiero, lo que volverá más difícil el proceso de reversión de la privatización (Wilson Sockey, 2017).

g) Concentración del sector de los seguros privados

Otro argumento esgrimido por los defensores de la privatización de las pensiones era que se esperaba que esta generara competencia entre muchas administradoras de pensiones y mejorara así la eficiencia y la prestación de los servicios (Impavido *et al.*, 2010). En efecto, cuando se pusieron en marcha las pensiones privadas obligatorias, era habitual que un número significativo de administradoras privadas de pensiones poblaran el mercado; sin embargo, con el paso del tiempo, en todos los casos se produjo una tendencia a la concentración del mercado y, a menudo, las empresas nacionales fueron absorbidas por las grandes empresas extranjeras.

En algunos países, tales como el Estado Plurinacional de Bolivia y El Salvador, sólo había dos grandes administradoras de pensiones, lo que creó mercados oligopólicos y, por ende, se negaban los presuntos beneficios de la competencia. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la administración y los activos de los fondos de pensiones estaban concentrados en manos de dos AFP que pertenecían a instituciones financieras extranjeras, Zurich Financial Services AG (Suiza) y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (BBVA, España). En El Salvador, tras una serie de fusiones y adquisiciones de administradoras de pensiones, sólo sobrevivieron dos, una perteneciente al banco BBVA español y la otra a Citigroup USA, que posteriormente fueron compradas por una empresa hondureña y otra colombiana, respectivamente, como otra ilustración de cómo la industria de los seguros privados tiende hacia la concentración. El número de administradoras privadas de fondos de pensiones se redujo de 60 a 21 en Hungría y las seis empresas más grandes concentraban al 90 por ciento de los afiliados. En Polonia había inicialmente 21 fondos, pero a lo largo de los años el sector se consolidó en sólo 12 fondos -principalmente a través de fusiones o adquisiciones-, con el 48 por ciento de los activos administrados en manos de sólo tres administradoras de fondos. Las AFP de Argentina menguaron en número, de 24 en el momento de la privatización del sistema a 10 en el momento de la reversión de la privatización. Las AFP chilenas se redujeron de 21 a 5 entre 1994 y 2008; la concentración de afiliados en las tres empresas más grandes aumentó del 67 al 86 por ciento (Mesa-Lago y Bertranou, 2016; Mesa-Lago, 2018; Polakowski y Hagemeyer, 2018; Szikra, 2018).

h) ¿Quién se benefició de los ahorros para la jubilación de los ciudadanos? El sector financiero

¿Quién se benefició de los ahorros de los afiliados al sistema nacional de pensiones? Esta es una pregunta importante desde la perspectiva del desarrollo nacional. En muchos países, las reservas de los sistemas de pensiones aún jóvenes y en su fase acumulativa, se utilizaron para el desarrollo nacional. Por ejemplo, en Finlandia, los fondos públicos de pensiones acumulados en las décadas de 1930 y 1940 se utilizaron para proyectos de electrificación rural e infraestructura pública básica, y a partir de 1961 para financiar la industrialización, beneficiándose así millones de finlandeses (Kangas, 2006). Sin embargo, el uso potencial de los fondos de pensiones para la inversión pública nacional se perdió casi por completo con el paso a los sistemas privatizados de “capitalización”, en los que los ahorros individuales se invertían en los mercados de capitales en busca de altos rendimientos, dejando de lado los objetivos nacionales de desarrollo. Se suponía que la privatización dotaría a los fondos privados de pensiones de un papel importante en el desarrollo nacional, particularmente de cara a las prioridades en materia de vivienda, infraestructura y medio ambiente, mediante la compra de hipotecas, bonos del Estado y títulos valores; sin embargo, es cuestionable el limitado beneficio de utilizar los mercados de capitales para ese tipo de inversiones, en lugar de utilizar la inversión pública directa (Muller, 2008; Hujo, 2014).

En efecto, son el sector financiero, las administradoras privadas de fondos de pensiones y las compañías de seguros de vida los que aparentemente se benefician más de los ahorros para la jubilación de los ciudadanos. El cuadro 4 ilustra el aumento de los activos de los fondos privados de pensiones, incluidas las pensiones obligatorias y las de carácter voluntario. En promedio, la cuantía de los ahorros individuales en el sector financiero aumentó a un ritmo constante entre 2000 y 2016, alcanzando un promedio del 14 por ciento del PIB de los países. En Chile, este monto alcanzó el 70 por ciento del PIB en 2016. En conjunto, en 2016 el sector financiero administraba aproximadamente 616.000 millones de dólares de los Estados Unidos en activos que cubrían los ahorros individuales para la jubilación en 24 países (cuadro 4).

Cuadro 4. Activos en los fondos privados de pensiones y de capitalización
(como porcentaje del PIB y en miles de millones de dólares de los Estados Unidos)

País	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Argentina	-	-	-	10,4	10,4	10,1	10,3	12,3	10,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Armenia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,6	1,3
Bolivia, Estado Plur. de	-	-	-	15,1	18,9	19,8	21,1	19,6	21,3	21,8	25,7	27,3	-	-	-	-	-	-
Bulgaria	-	-	0,6	1,0	1,4	1,9	2,4	2,9	3,7	3,2	4,3	5,3	5,7	7,0	8,3	9,8	10,6	11,5
Chile	-	-	51,3	52,8	56,0	56,0	55,6	57,5	60,8	49,8	61,8	62,3	57,7	59,7	61,9	67,5	69,0	69,6
Colombia	-	-	5,0	6,4	7,5	8,6	11,4	11,3	15,0	14,4	13,3	16,1	16,9	18,2	18,1	20,1	20,5	22,5
Costa Rica	-	-	2,9	4,7	6,0	4,5	5,6	6,7	6,1	7,0	7,6	7,4	8,4	9,5	11,0	11,6	16,6	17,6
Croacia	-	-	-	1,1	2,3	3,5	4,3	5,6	6,8	6,8	9,3	11,6	12,9	16,2	18,5	21,4	23,6	26,0
Rep. Checa	-	-	2,1	2,5	2,9	3,3	3,8	4,2	4,4	4,8	5,5	5,9	6,1	6,7	7,3	7,9	8,1	8,4
República Dominicana	-	-	-	-	0,2	0,6	1,2	1,7	2,3	3,0	4,0	4,6	5,4	6,5	7,5	10,8	11,0	12,0
El Salvador	-	-	-	7,4	10,5	13,6	17,0	18,1	19,7	20,9	24,3	25,6	26,3	28,7	30,1	31,9	32,9	34,6
Estonia	-	-	0,0	0,2	0,8	1,8	2,6	3,5	4,4	4,5	6,7	7,3	6,8	8,3	9,4	11,2	12,8	14,7
Ghana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,3	3,4	4,0
Hungría	-	-	3,9	4,4	5,2	6,7	8,3	9,6	10,8	9,5	13,0	14,6	3,8	3,9	3,9	4,0	4,1	4,3
Letonia	-	-	-	-	-	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,7	0,9	0,8	0,9	1,0	1,2	1,4	1,5
Lituania	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,0	3,9	4,3	4,6	5,2	5,8	6,7
México	-	-	3,8	4,6	5,2	5,5	8,8	10,0	9,9	10,0	11,7	12,6	12,7	14,1	14,7	15,5	15,5	15,5
Nigeria	-	-	-	-	-	-	-	-	2,5	2,8	3,4	3,6	3,8	4,3	5,0	5,1	5,6	6,0
Panamá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4	-	0,6	0,6	0,4	0,7	0,8	0,8	1,2
Perú	-	-	6,9	8,3	10,7	11,4	13,2	16,0	19,1	14,0	19,0	20,9	17,6	19,4	19,1	19,9	20,3	21,0
Polonia	0,3	1,3	2,4	3,8	5,3	6,7	8,7	11,0	11,9	10,9	13,2	15,4	14,6	16,8	18,3	8,8	7,9	8,3
Romania	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,2	0,5	0,9	1,2	1,7	2,3	3,0	3,6	4,3
Eslovaquia	-	-	0,0	0,0	0,0	-	0,5	2,4	3,6	4,6	6,2	7,2	8,2	9,4	9,7	10,5	10,2	11,2
Uruguay	-	-	-	8,4	10,6	11,3	12,2	13,4	13,2	11,0	14,0	16,6	16,7	18,9	19,1	20,0	21,7	22,6
Promedio	0,0	0,1	4,5	6,3	7,1	7,9	9,8	11,1	11,5	9,5	11,6	12,7	11,9	13,1	13,7	13,4	13,4	14,1
Activos totales en miles de millones de dólares de EE.UU.	0,6	2,3	82,6	110,8	132,4	169,7	245,8	319,1	390,0	369,9	391,1	507,8	540,7	609,0	671,9	668,7	608,4	615,6

Fuente: Elaborado con base en la Base de Datos de Estadísticas de Pensiones Globales de la OCDE y a los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial.

Por otra parte, en la mayoría de los países, las regulaciones nacionales no incluyen ninguna restricción a la inversión de fondos de pensiones en el extranjero, ni siquiera en países muy necesitados de inversiones sociales y económicas (por ejemplo, Armenia, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Lituania, Rumania y Eslovaquia), mientras que en otros países se señalan algunos límites (por ejemplo, en Costa Rica, el 50 por ciento; en el Perú, el 42 por ciento; en Colombia, el 40 por ciento; en Polonia, el 30 por ciento, y en México, y en la Federación de Rusia, el 20 por ciento). En Chile, las administradoras privadas de fondos de pensiones pueden invertir hasta el 80 por ciento de sus activos en el extranjero, lo que representa el 56 por ciento del PIB del país. Sólo la República Dominicana y Nigeria impiden que los fondos de pensiones se inviertan en el extranjero (OCDE, 2018).

Además de las administradoras de fondos de pensiones, las compañías de seguros de vida se han beneficiado de un mercado cautivo para vender anualidades (rentas vitalicias o temporales). Normalmente, una vez que el afiliado alcanza la edad de jubilación, el saldo acumulado en su cuenta de ahorro individual se utiliza para adquirir una anualidad (vitalicia o por un determinado período) en el mercado de seguros privados. Las compañías de seguros, que normalmente operan como parte de los mismos grupos de interés económico que las AFP, son las únicas autorizadas para vender anualidades, a menudo cobrando comisiones sustanciales.

Por otra parte, es frecuente que los grupos financieros internacionales sean accionistas importantes de las administradoras de fondos de pensiones nacionales, o que las administradoras de fondos de pensiones nacionales sean filiales de grandes empresas financieras internacionales. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el fondo de pensiones Futuro de Bolivia S.A. fue adquirido por la empresa suiza Zurich Financial Services AG, y el otro fondo de pensiones del país, Previsión S.A., forma parte del grupo español Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (BBVA)¹⁶. En Chile, el accionista mayoritario del fondo de pensiones Provida S.A. era el grupo español Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (BBVA), hasta que Metlife Chile lo adquirió en 2013. Otro ejemplo es la empresa chilena Habitat AFP, controlada por Citibank (Citigroup) e Invesco hasta 2014, seguida de Prudential Financial US¹⁷.

Desde la perspectiva del desarrollo, es motivo de gran preocupación, en particular para los países en desarrollo, que los ahorros de jubilación de los ciudadanos se vayan hacia las grandes corporaciones financieras internacionales. La evidencia muestra que la privatización de las pensiones ha contribuido a la concentración del poder económico en manos de las empresas financieras internacionales que buscan generar beneficios en lugar de contribuir al desarrollo nacional. En efecto, la privatización generó altos niveles de beneficios para las administradoras de los fondos de pensiones. Incluso en países como Hungría, donde los fondos de pensiones estaban formalmente obligados a operar sin ánimo de lucro, las administradoras de fondos de pensiones han formalizado costosos contratos de servicios con sus empresas matrices para la administración de los fondos, con el fin de ocultar los beneficios. Como resultado, el rendimiento promedio real de los fondos privados de pensiones en Hungría fue cero entre 1998 y 2005, mientras que los costos de administración superaron el 10 por ciento.

Esta fue una de las principales razones que llevó a los países a renacionalizar los fondos de pensiones. Cuando la Argentina renacionalizó diez fondos privados de pensiones de

¹⁶ Zurich Financial Services Group. Informe Anual 2001; sírvase consultar la página web de BBVA SA Previsión AFP en www.prevision.com.bo [junio de 2018].

¹⁷ Actuarial Post, 2013. “MetLife adquirirá el mayor fondo de pensiones de Chile, Provida”; Reuters, 2014. “Prudential Financial adquirirá una participación en la AFP Habitat de Chile”, La aseguradora Prudential Financial ha acordado adquirir hasta el 40,29 por ciento de la administradora de fondos de pensiones chilena AFP Habitat.

propiedad extranjera (ley núm. 26.465 de noviembre de 2008), varios bancos y grupos de seguros internacionales, BBVA (España), HSBC Holdings (Reino Unido), MetLife Inc (EE.UU.) e ING Groep NV (Países Bajos), se encontraban entre las empresas que controlaban dichos fondos. Al nacionalizar los fondos privados de pensiones y convertir los derechos a las prestaciones de privados a públicos, se transfirieron aproximadamente 25.500 millones de dólares de los Estados Unidos de las cuentas individuales del sistema privado clausurado al Gobierno argentino y a su Administración Nacional de Seguridad Social, ANSES (Hohnerlein, 2012).

i) Efecto limitado en los mercados de capitales en los países en desarrollo

El Banco Mundial en su emblemática publicación de 1994 “Envejecimiento sin Crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento” (1994) afirma que la introducción de un pilar obligatorio de pensiones privadas podría contribuir al desarrollo de los mercados de capitales y del sector financiero. Sin embargo, muchos de los argumentos sólo son válidos si se cumplen ciertas condiciones previas, como la existencia de mercados competitivos que funcionen adecuadamente y cuenten con una regulación financiera sólida (Barr, 2000, pág. 37). En general, este no fue el caso en los países en desarrollo que privatizaron las pensiones.

La contribución de los fondos privados de pensiones a la expansión de los mercados de capital locales en las economías en desarrollo y emergentes ha sido limitada (Laeven, 2014). Las excepciones son Chile y las economías de altos ingresos, donde existen evidencias de efectos positivos. Sin embargo, en la mayoría de los países mencionados en el presente informe, el desarrollo de los mercados de capitales fue relativamente limitado. Mientras que Hungría, Polonia y la Argentina pudieron desarrollar mercados de capitales e inversiones ligeramente más diversificados — incluso antes de las reformas en el caso de la Argentina —, Kazajstán y Estado Plurinacional de Bolivia tenían mercados de capitales incipientes. Como resultado, las oportunidades de inversión de los fondos privados de pensiones y los potenciales beneficios fueron limitados.

En general, en los países con mercados de capitales poco profundos y no muy diversificados, las inversiones podrían estar, o bien muy concentradas en el extranjero, o en bonos del Estado. Los gobiernos se decidieron por esta última opción, por razones obvias de desarrollo que ya se explicaron en las secciones anteriores. En 2007, los bonos del Estado constituyeron inicialmente el 80 por ciento de todos los activos en Hungría, y el 81 por ciento en el Estado Plurinacional de Bolivia. En Kazajstán, los fondos de pensiones invirtieron el 50,5 por ciento de los recursos en valores públicos nacionales, el 25,9 por ciento en valores corporativos y el 10,4 por ciento en depósitos bancarios con bajos rendimientos del capital; sólo una pequeña parte se colocó en valores privados nacionales. Una tendencia similar de inversiones altamente concentradas, frecuentemente en bonos del Estado y depósitos bancarios, se produjo en otros países que habían privatizado las pensiones y que afrontaban limitaciones similares en cuanto a los mercados para las inversiones.

Debido a la fuerte concentración de las inversiones en bonos del Estado y depósitos bancarios, los fondos privados de pensiones contribuyeron muy poco al desarrollo de los mercados de capitales locales. De hecho, ningún efecto positivo en el mercado de capitales húngaro puede atribuirse a los fondos de pensiones; en el caso del mercado de capitales del Estado Plurinacional de Bolivia sólo se observaron efectos marginales. En Costa Rica, República Dominicana, El Salvador y Uruguay apenas se invierten fondos de pensiones en valores locales. En El Salvador, donde la ley que regula el mercado de capitales fue promulgada casi al mismo tiempo que la reforma de las pensiones, la falta de instrumentos nacionales y la presión del Gobierno dieron lugar a que el 81 por ciento de los fondos de pensiones se invirtiera en deuda estatal, la que se utilizó para financiar la transición (Mesa-Lago y Rivera, 2017). Análogamente, las limitadas posibilidades de inversión y los

altos costos de transición en Kazajstán dieron lugar a que el Estado impusiera restricciones a la inversión, de modo que los fondos de pensiones no lograron impulsar el desarrollo del mercado de capitales (Maltseva y Janenova, 2018).

j) Los riesgos demográficos y del mercado financiero se trasladaron a los individuos

Si bien el objetivo fundamental de los sistemas de protección social es el de mancomunar los riesgos y proteger a las personas contra los eventuales riesgos a lo largo del ciclo de vida, los sistemas de cuentas individuales transfieren la carga de los riesgos sistémicos, es decir, demográficos, financieros y económicos, a los individuos. En un régimen de capitalización basado en cuentas individuales, es el trabajador o el jubilado quien asume los riesgos de inversión, longevidad e inflación. En cuanto al riesgo de inversión, en los sistemas de contribución definida el trabajador se enfrenta a grandes incertidumbres respecto del nivel futuro de las prestaciones, debido a que este depende de la tasa de rentabilidad conseguida por el administrador. La exposición a estos riesgos es aún mayor para los trabajadores de los países de ingresos bajos y medios, puesto que sus mercados financieros son más volátiles. Este fue especialmente el caso durante la crisis financiera de 2008, que tuvo repercusiones catastróficas en los trabajadores que tuvieron que jubilarse con pensiones muy bajas porque el valor de sus ahorros acumulados y las tasas previstas de rentabilidad de las inversiones habían disminuido drásticamente.

Habiéndose trasladado los riesgos a los individuos, la subsiguiente crisis financiera y económica tuvo importantes impactos sociales y económicos negativos sobre los trabajadores y los pensionistas. En la Argentina, la crisis financiera interna de 2001-2002 provocó una disminución del 44 por ciento en el valor de los fondos de pensiones en 2002, de 20.381 millones de dólares de los Estados Unidos en 2000 a 11.650 millones de dólares de los Estados Unidos en 2002 (Hohnerlein, 2012). Con el fin de mitigar las pérdidas financieras de los fondos de pensiones, y para prevenir los riesgos de las fluctuaciones financieras en el futuro y garantizar el nivel de las prestaciones, durante la crisis de 2008 se aprobó el cierre del sistema privado, algo que se venía discutiendo desde 2002 (Bertranou *et al.*, 2018). En 2008, las AFP chilenas perdieron el 60 por ciento de todas las prestaciones acumuladas durante el período comprendido entre 1982 y 2008 (CENDA, 2010). La crisis también produjo una generación de trabajadores que afrontan empleos más irregulares, inestables o a tiempo parcial, lo que se refleja en carreras contributivas más fragmentadas. Esto se traducirá muy probablemente en un resurgimiento de la pobreza en la vejez o en un aumento de la presión política para la (re)introducción de elementos solidarios y complementos a las pensiones, así como modificaciones a la fórmula de cálculo de las prestaciones, o prestaciones complementarias para los jubilados.

Además, en algunos países el Estado ha intervenido para financiar y proporcionar o complementar las pensiones que el sistema privado de pensiones debería haber proporcionado. Este era el caso antes de la reversión de la privatización en Argentina, donde, a medida que se agotaban las cuentas individuales, el Estado intervino para cubrir íntegramente el 77 por ciento de los pagos de pensiones a 445.000 pensionados del pilar privado, así como pagos adicionales a 179.000 pensionados para mantener la garantía de pensión mínima, y 33.000 pensiones para quienes habían agotado sus cuentas individuales (Bertranou *et al.*, 2018).

También es preocupante la estrategia de inversión seguida por las administradoras de fondos privados de pensiones, optando por portafolios de inversión de alto riesgo, que los hizo más vulnerables a la crisis económica y financiera. En el Perú, durante la crisis financiera mundial de 2008-2009, los activos de los fondos de pensiones se redujeron en un 50 por ciento o más, debido a que los administradores de cartera de las AFP habían invertido los fondos en instrumentos de alto riesgo, asumiendo riesgos incluso superiores a los asumidos por los participantes en la bolsa peruana. Además, la evaluación del desempeño

gerencial de los gerentes de cartera de las AFP dejó entrever la ausencia de un comportamiento competitivo (Flores y Sánchez, 2016).

En cuanto a los riesgos de longevidad, la mayoría de los países que poseen planes obligatorios de contribución definida no hacen obligatoria la elección de una anualidad en concepto de pensión, permitiendo el retiro total de los activos de la cuenta individual, en cuyo caso la persona queda totalmente expuesta al riesgo de longevidad. Incluso en los casos en que es obligatorio para los afiliados optar por un pago periódico, en vez de retirar todos los recursos acumulados, los fondos privados de pensiones se enfrentan a una desventaja estructural, ya que sus pools de riesgo son mucho más pequeños comparados con el caso de si se tratara de un único fondo de pensiones público. Cuanto más pequeño sea el pool de riesgos, mayor será la varianza en torno a la esperanza de vida promedio. Los fondos privados de pensiones calculan cuidadosamente el riesgo de longevidad, en detrimento del monto periódico de beneficios que reciben los pensionados (Gillion *et al.*, 2000, pág. 59). El riesgo de inflación erosiona aún más el valor de las pensiones basadas en capitalización plena. Por lo general, los regímenes basados en contribución definida no proporcionan prestaciones anualizadas de manera automática y, de sí hacerlo, éstas no suelen estar indexadas a los precios. De modo que con la privatización se transfiere el riesgo de inflación a los pensionados, en tanto que los regímenes de beneficio definido suelen estar indexados a los precios o a los salarios (Gillion *et al.*, 2000).

k) Deterioro del diálogo social

El Convenio núm. 102 de la OIT destaca la importancia del diálogo social y la representación de las personas protegidas en los órganos de gobernanza de la seguridad social. La gestión participativa de los sistemas de seguridad social se encuentra establecida desde largo tiempo atrás en las normas internacionales de seguridad social; asimismo, el diálogo social es un elemento fundamental para crear la transparencia y la comprensión necesarias para la operación de los sistemas de seguridad social.

La mayoría de las reformas estructurales pro-privatización de las pensiones en Europa Central y Oriental y en América Latina se llevaron a cabo sin un diálogo social adecuado, lo que posteriormente condujo a cuestionar su legitimidad (Mesa-Lago, 2014). Antes de la reforma, la mayoría de los fondos de pensiones de la seguridad social tenían alguna forma de gobernanza tripartita a través de los representantes de los trabajadores, los empleadores y el gobierno. La privatización eliminó esa participación en el nuevo sistema, a pesar de que los trabajadores eran los únicos cotizantes y propietarios de las cuentas individuales (en Chile, inicialmente, los fondos de pensiones más pequeños tenían esa representación, pero eventualmente se perdió). En la Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, El Salvador, México, Panamá y Perú, los trabajadores quedaron excluidos de la administración de sus fondos de pensiones (Mesa-Lago, 2008). Asimismo, en Hungría, la administración tripartita del sistema público continuó inmediatamente después de la reforma, pero fue eliminada posteriormente por el gobierno conservador. Dichas reformas eran contrarias a las normas de la OIT, especialmente al Convenio núm. 102. El artículo 72 del Convenio estipula que “cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo”. Además, la abolición de las cotizaciones patronales en Chile y en el Estado Plurinacional de Bolivia era contraria al artículo 71 del Convenio núm. 102, que establece que los empleadores y los trabajadores deben compartir las obligaciones contributivas.

Las decisiones para la reforma de los sistemas de pensiones se adoptaron sin la adecuada consulta ni la participación de los interlocutores sociales, el público en general o los más afectados por las reformas. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la privatización se llevó a cabo frente a una fuerte oposición de los ministerios de trabajo y salud, así como

de los sindicatos, quienes organizaron manifestaciones públicas de protesta contra la reforma. Hubo fuertes campañas en los medios de comunicación para promover la privatización; a menudo los administradores de fondos privados de pensiones realizaron campañas de mercadeo a fin de disminuir la oposición pública. La experiencia de Hungría y Polonia “demuestra que las campañas de publicidad y comercialización de los proveedores pueden eclipsar las campañas gubernamentales de comunicación en materia de pensiones y dar lugar a una situación en la que los consumidores sobrevaloran los beneficios y subestiman el costo y los riesgos de los sistemas de pensiones basados en contribución definida” (Atkinson *et al.*, 2012, pág. 24).

La desconfianza en los sistemas privados de pensiones aumentó rápidamente cuando las tasas de reemplazo se desplomaron y la suficiencia de las pensiones se volvió un problema grave al no ser capaces de proporcionar suficiente protección en la vejez, colocando a las personas adultas mayores en riesgo de pobreza, así como cuando la extensión de la cobertura se estancó como en el caso de Hungría y Kazajstán, o disminuyó como en el caso de la Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, El Salvador, México y República Dominicana (Bertranou *et al.*, 2018; Maltseva y Janenova, 2018; Mesa-Lago, 2018; Polakowski y Hagemeyer, 2018). En una encuesta de percepción realizada en el Estado Plurinacional de Bolivia en 2008, antes de la reversión de la privatización, sólo el 38 por ciento de los encuestados quería mantener el sistema privado y el 61 por ciento estaba a favor de un nuevo sistema que revirtiera el proceso de privatización. Una oposición aún más fuerte se gestó en la Argentina durante la crisis en la que la población fue testigo del fracaso generalizado en el respeto de los contratos y los derechos de propiedad, acompañado de una crisis política y del debilitamiento del contrato social. Más recientemente, en Chile, el rechazo al sistema privado de fondos de pensiones movilizó a millones de personas a manifestarse en las calles.

2. La reversión de la privatización de las pensiones

Después de dos décadas de implementación problemática, muchos países comenzaron a re-reformar sus sistemas de pensiones. Los primeros países en derogar la privatización de las pensiones, o considerar inconstitucionales las privatizaciones, fueron la República Bolivariana de Venezuela (2000), Ecuador (2002) y Nicaragua (2005). Les siguieron Bulgaria (2007), Argentina (2008), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia y Lituania (2009), Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), Federación de Rusia (2012), Kazajstán (2013), República Checa (2016) y Rumania (2017).

En total, 18 países — 13 de Europa Oriental y la antigua Unión Soviética y cinco de América Latina — revirtieron las privatizaciones; es decir, el 60 por ciento de los países que habían privatizado las pensiones revirtieron el proceso y comenzaron a volver a los sistemas públicos. Como se describió en la sección anterior, estos países revirtieron la privatización y volvieron a reformar total o parcialmente sus sistemas de pensiones debido, entre otras razones, a los elevados costos fiscales de la privatización, la disminución o el estancamiento de la cobertura y los niveles de las prestaciones, los altísimos costos administrativos, el traslado de los riesgos económicos y financieros a los individuos, lo que los exponía a pensiones cada vez más bajas, y la falta de beneficios tangibles para el desarrollo nacional. La privatización de las pensiones no estaba proporcionando seguridad de ingresos a la mayoría de las personas adultas mayores; por el contrario, los niveles de prestaciones se deterioraron, lo que dio lugar al aumento de las desigualdades de género y de ingresos. El sistema de cuentas individuales se tornó impopular e insostenible.

La privatización de las pensiones no estuvo a la altura de las expectativas y generó mucha frustración en la mayoría de los países. El apoyo político que había dado pie a la privatización echó marcha atrás para favorecer un retorno al sistema público o minimizar la participación de los regímenes privados obligatorios en la provisión de seguridad social en la vejez, o reducir su financiamiento. La experiencia en materia de pensiones es similar a la de otros sectores, tales como el de abastecimiento del agua, el transporte, los servicios postales, la electricidad y la energía, que también revirtieron las privatizaciones anteriores y renacionalizaron o re-municipalizaron los servicios públicos en los últimos años (recuadro 3).

Recuadro 3

Privatización y experiencias recientes de re-nacionalización y re-municipalización en otros sectores: Suministro de agua, transporte, electricidad, servicios de correo

La experiencia de los retrocesos en la privatización de las pensiones presentada en este informe no difiere de otras experiencias recientes de privatización y re-nacionalización de la provisión de bienes y servicios públicos, como los servicios públicos y el transporte.

En el siglo XX, el papel del Estado como proveedor de servicios públicos no se cuestionó hasta los años ochenta y noventa, cuando las instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial, así como otras organizaciones tales como la OCDE y USAID, comenzaron a promover la privatización. A pesar de este impulso político, el sector público posee y opera la mayoría de los servicios públicos en ciudades y países de todo el mundo. En los últimos años, varios gobiernos que privatizaron están re-nacionalizando los servicios públicos debido, entre otras cosas, a un desempeño deficiente, a la reducción de los servicios, a las altas tarifas que pagan los usuarios, dando lugar a problemas de asequibilidad, a la captura de la reglamentación, a colusiones que han dado lugar a ganancias monopólicas y a la disminución de la inversión. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Suministro de agua: Durante los últimos 15 años, 235 casos de re-municipalización del agua, concentrados en países de ingresos altos, con 184 re-municipalizaciones en comparación con 51 en países de ingresos bajos y medios, por ejemplo en Francia, Estados Unidos, España, Alemania y la Argentina; quizás el caso más conocido fue el de la re-municipalización del agua de París (2010), que mejoró el suministro y redujo los precios del agua en un 8 por ciento.
- Transporte: El fracaso del sector privado era común en el transporte público local y privatizado, los servicios se redujeron drásticamente y los precios experimentaron fuertes aumentos. Algunos ejemplos de re-nacionalización: Japón (2010), Nueva Zelanda (ferrocarriles 2008), la Argentina (líneas aéreas 2008; ferrocarriles 2015), el Reino Unido (ferrocarriles 2009), el Pakistán (ferrocarriles 2011).
- Electricidad: La propiedad pública de las compañías eléctricas es común en Europa, Estados Unidos, Asia, incluyendo China, la India, Indonesia, Corea del Sur; muchos países que habían privatizado revirtieron el proceso de privatización, como por ejemplo Francia (1982), Alemania (en 2005 se re-nacionalizaron las redes de distribución de electricidad y se crearon nuevas redes públicas municipales de energía renovable), el Brasil (2007), la Argentina (2009), Finlandia (2011), Estado Plurinacional de Bolivia (2012), el Japón (en 2012 se nacionalizó la Tokyo Electric Power Company tras el desastre nuclear de Fukushima Daiichi).
- Otros: Re-nacionalización de los servicios de correo y comunicaciones en Francia (1982), la Argentina (2003), Estado Plurinacional de Bolivia (2008); el Canadá (2008) re-municipalizó la recolección de residuos sólidos, la remoción de nieve, la policía y los bomberos para reducir los costos y mejorar la eficiencia; Alemania (2008) re-nacionalizó la seguridad, y el registro nacional; el Reino Unido (2008) y Finlandia (2011) detuvieron los contratos privados de limpieza urbana con el fin de reducir los costos y de generar empleo.

Fuentes: Kishimoto, Lobina y Petitjean, 2015; Hall, 2012.

La principal ola de reversiones de las pensiones privadas se produjo durante la crisis financiera y económica mundial de 2008, cuando los problemas de los sistemas privados se volvieron imposibles de pasar por alto y había que corregirlos. La crisis afectó severamente a los mercados financieros y de capitales, reduciéndose significativamente el valor real de los activos de los fondos privados de pensiones y causando, por ende, indignación popular con los resultados del sistema privado. Muchos beneficiarios de pensión tuvieron que depender del apoyo social, debido a que el valor de sus pensiones había caído a niveles muy bajos, a menudo por debajo del umbral de pobreza. Por otra parte, para los países de la eurozona que luchaban por cumplir los criterios de Maastricht en materia de deuda y déficit fiscal, los costos de la transición resultaron excesivos, lo que redujo el apoyo de parte de los gobiernos al sistema privado; en última instancia, lo que hacían los gobiernos era transferir al sector financiero los recursos públicos que tanto se necesitaban. Como consecuencia de las expectativas insatisfechas y los desafíos fiscales, muchos países revirtieron la privatización de las pensiones.

La Argentina puso fin a las cuentas individuales durante la crisis financiera mundial en diciembre de 2008; los fondos del régimen privado fueron transferidos a un régimen de reparto, el recién establecido Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). En aquel

momento, el Gobierno de Cristina Kirchner gozaba de un amplio apoyo legislativo y popular (Bertranou *et al.*, 2018; Mesa-Lago, 2014).

Tras la crisis financiera de 2008, Hungría recurrió al FMI y a la Unión Europea (UE) en busca de crédito, con lo que limitó su margen de maniobra en términos de opciones de política. Hungría tuvo que cumplir los criterios de Maastricht, que fijaban los límites del déficit fiscal en el 3 por ciento y los niveles de deuda en el 62 por ciento del PIB. Las limitaciones fiscales fueron decisivas en su resolución de nacionalizar el sistema privado de cuentas individuales. En un intento de aliviar las presiones fiscales, el Gobierno húngaro anunció para 2010 y 2011 la suspensión de las cotizaciones a los fondos privados de pensiones como medida preliminar, y los desvió hacia el sistema público. En diciembre de 2011, el Primer Ministro Viktor Orban anunció que la medida, originalmente temporal, sería permanente. Hungría nacionalizó oficialmente los activos de los fondos privados de pensiones y eliminó las cuentas individuales en 2011, volviendo a su sistema público obligatorio de pensiones que existía antes de 1998 (Szikra, 2018; Simonovits, 2012).

Polonia también se enfrentaba a limitaciones fiscales y altos costos de transición, que ascendían al 1,7 por ciento del PIB, al tiempo que intentaba cumplir el criterio de Maastricht relativo a un déficit presupuestario máximo del 3 por ciento del PIB (Egert, 2012). Los costos de transición se financiaron en su totalidad mediante préstamos, y el 70 por ciento de los fondos de pensiones se colocó en bonos del Estado, un círculo vicioso que sólo benefició al sector financiero, que lucraba con las comisiones. El resultado fue que en 2011 el Gobierno de Polonia redujo las contribuciones al sistema privado de pensiones del 7,3 al 2,3 por ciento por ciento de los salarios, trasladando la diferencia al sistema público de reparto. En 2013, el Gobierno anunció que permitiría a los trabajadores transferir sus cotizaciones del sistema de pensiones privado al público y eliminó las cotizaciones obligatorias al sistema privado. Finalmente, en 2014, el Gobierno transfirió los bonos del Estado que estaban en manos de los fondos privados a la institución pública de la seguridad social, dejando a los fondos privados con carteras integradas en su mayor parte por acciones. Posteriormente, ese mismo año, se dio a elegir a los afiliados si querían dejar parte de sus activos en manos de los fondos privados, con el resultado de que sólo 100.000 afiliados decidieron quedarse en el sistema privado de cuentas individuales (Polakowski y Hagemeyer, 2018).

Kazajstán revirtió la privatización de las pensiones como parte del plan de modernización denominado Estrategia Kazajstán 2050. En 2013, fusionó los diez fondos privados de pensiones con el estatal Fondo de Pensiones Unificado (FPU), dependiente del Banco Nacional de Kazajstán. Con esta medida, el Gobierno no sólo pretendía mejorar la eficiencia en la gestión de los ahorros para pensiones, sino que también obtuvo acceso a financiamiento de largo plazo para inversiones en infraestructura y desarrollo nacional (Maltseva y Janenova, 2018).

Una serie de presiones similares llevó a la supresión de las pensiones privadas obligatorias del segundo pilar en Bulgaria, Croacia, Estonia, Letonia, Macedonia, Rumania y Eslovaquia. En la Federación de Rusia, fue el Presidente Vladimir Putin quien privatizó las pensiones en 2002 y fue él quien también cuestionó la política y revirtió la privatización para volver a un sistema con gestión pública en 2012 (Wilson Sokhey, 2017; Fultz y Hirose, 2018).

En otros países donde no se ha revertido la privatización, tanto las críticas al bajo desempeño de los sistemas privados de pensiones como la prevalencia de altos costos de transición han sido los desencadenantes de las distintas iniciativas de reforma. Por ejemplo, en 2008 Chile introdujo pensiones sociales financiadas por el Estado y complementos a las pensiones para quienes no podían cotizar, o no tenían suficientes años de cotización al sistema privado, o sus niveles de prestaciones eran demasiado bajos (recuadro 4). En 2017, con la finalidad de hacer frente a similares dificultades, el Gobierno de El Salvador aumentó las tasas de cotización del 13 al 15 por ciento y decidió destinar 2 puntos porcentuales al financiamiento de un nuevo fondo colectivo, denominado Cuenta de Garantía Solidaria, que

tenía por objeto regularizar el pago de pensiones mínimas garantizadas y complementarias. Por su parte, y como resultado de las discusiones en curso para abordar los problemas de desempeño del sistema de pensiones, el Estado colombiano está considerando la idea de adoptar un componente público de cuentas nocionales (cuentas individuales virtuales) para complementar un segundo pilar de cuentas individuales obligatorias. Un asunto a explorar es el costo fiscal adicional asociado con dichas reformas, el cual podría intensificar las presiones fiscales existentes.

Si bien muchos países no revirtieron la privatización sino hasta después de la crisis financiera de 2008, otros países ya venían cuestionando el modelo privado con anterioridad, como fue el caso de la República Bolivariana de Venezuela (2000), Ecuador (2002) y Nicaragua (2005). En estos países se sostuvieron fuertes debates nacionales en los que se cuestionó el beneficio público de las pensiones privadas, lo que en última instancia llevó a que las pensiones privadas fueran declaradas inconstitucionales y a que se derogaran las leyes que las habían creado. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la demanda de una re-reforma también pasó a ser endógena, impulsada por los altos costos de transición y las repercusiones sociales nocivas de las pensiones privadas. El Gobierno del presidente Evo Morales fusionó y nacionalizó los dos fondos privados de pensiones y los complementó con un componente redistributivo, una medida que representó el retorno a un sistema público de reparto. La re-reforma de 2010 también introdujo un nuevo sistema público de reparto denominado Sistema Integral de Pensiones (SIP) (Díaz, 2018; Mesa-Lago, 2018; Medalla Navarro, 2018; Peña-Jarrín, 2018). En la actualidad, otros países están considerando la posibilidad de revertir sus sistemas de pensiones (recuadro 4).

Recuadro 4

Discusiones sobre las reformas de pensiones en curso en Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú

Chile: Desde la introducción del sistema privado de pensiones chileno en la década de 1980, se han realizado varios ajustes. A lo largo de los años, se ha cuestionado la baja cobertura contributiva y la suficiencia de las pensiones, en vista del bajo nivel de prestaciones pagado tanto por los regímenes privados como por el régimen no contributivo. En 2008 se creó una pensión de asistencia social o no contributiva, financiada por el Estado para las personas que no podían cotizar o que no tenían suficientes años cotizados en el sistema privado durante su carrera laboral. Además, se creó el Suplemento Solidario, financiado a través del presupuesto general, que consiste en un complemento a la pensión no contributiva para las personas que cotizan en las cuentas individuales, con el fin de articular la pensión no contributiva con la cuenta individual e incentivar el pago de cotizaciones por parte de los afiliados de bajos ingresos. Durante el Gobierno de la ex presidenta Michelle Bachelet, se intentó reformar el sistema de pensiones, incluyendo la creación de una comisión asesora presidencial que recogió varias propuestas, pero sin resultado legislativo. En 2018, el recién electo Presidente Sebastián Piñera anunció que emprendería una reforma de las pensiones para aumentar el pilar solidario, introducir la contribución del empleador establecida en 4 por ciento y crear un suplemento especial de prestaciones para las mujeres y la clase media que se encuentren cerca de la edad de jubilación o la hayan superado.

Colombia: La promulgación de la ley núm. 100 en 1993, introdujo una reforma de pensiones que permite la existencia paralela de un sistema público de beneficio definido y un sistema privado de cuentas individuales. Los afiliados pueden cambiar de un sistema a otro cuando lo deseen. Sin embargo, persisten los principales problemas que la reforma de 1993 pretendía resolver, como la baja cobertura, las inequidades, entre ellas la alta desigualdad de género, las altas presiones fiscales y la insostenibilidad financiera. Sólo una cuarta parte de la población mayor de 65 años y sólo el 5 por ciento de las mujeres se benefician actualmente de una pensión. Se estima que la pobreza en la vejez en Colombia es una de las más altas de América Latina. En el debate actual sobre la reforma de las pensiones en Colombia, hay un acuerdo sobre la ampliación de los programas existentes, denominados "Colombia Mayor" (programa no contributivo) y "Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)" (programa basado en el ahorro individual de las personas en la economía informal). La idea de eliminar la dualidad del sistema paralelo actual es generalmente aceptada, dada su insostenibilidad económica y política. Sin embargo, las opiniones difieren en cuanto a si el componente contributivo debe basarse en un sistema público o en cuentas individuales privadas. Un sector aboga por el cierre del sistema privado de ahorro individual, considerado por algunos sectores como un mal negocio para el Estado y para los individuos, que beneficia sólo a las administradoras de los fondos de pensiones. Mientras que el otro sector promueve la eliminación del sistema de beneficio definido, avanzando hacia un sistema de varios pilares, con cuentas individuales gestionadas de forma privada como primer pilar obligatorio. Ambas partes están considerando la idea de adoptar un componente público de las cuentas nocionales.

México: Una primera reforma pro privatización tuvo lugar en 1997, cuando las cuentas individuales privadas reemplazaron al sistema público de reparto, definido como el sistema de pensiones obligatorio para los trabajadores del sector privado previamente afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En 2007, los planes de pensiones privados sustituyeron también al régimen de reparto del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La reforma mexicana siguió el modelo chileno, así como las recomendaciones del Banco Mundial en ese momento. A fin de mitigar los efectos perjudiciales de la privatización sobre los niveles de beneficio y las tasas de cobertura, en 2007 se introdujo a nivel federal un régimen de pensiones no contributivas, el cual fue objeto de nuevos ajustes en 2013. Este plan cubre a la población pobre de 65 años o más. Además, trece Estados Federados de México también introdujeron planes de pensiones sociales no contributivas que pagan una pensión complementaria a los beneficiarios de 68 años de edad o más. Según las últimas estimaciones de la OIT (OIT, 2017), la tasa actual de cobertura del sistema de pensiones mexicano es del 64 por ciento, inferior al promedio de América Latina, y las tasas de reemplazo proyectadas se sitúan apenas entre el 16 y el 26 por ciento. El costo anual de la transición de los sistemas públicos a los privados se ha estimado en el 1,3 por ciento del PIB (2015) y se estima que aumentará al 3 por ciento del PIB en 2046, después de 40 años de privatización. En este contexto, existe un consenso cada vez mayor en cuanto a que el nuevo Gobierno debe implementar una reforma del sistema de pensiones, que se espera incluya una pensión pública universal.

El Salvador: En 1998, con el asesoramiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, El Salvador reformó su sistema público de pensiones y creó el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), basado en cuentas individuales y administrado por las administradoras privadas de los fondos de pensiones (AFP). Desde entonces, las tasas de cobertura se han estancado entre el 25 y el 28 por ciento de la fuerza de trabajo, una de las más bajas de la región latinoamericana. La proporción de jubilados que reciben pagos mensuales de jubilación es de tan sólo el 38 por ciento, pues mucha gente no puede cumplir con el requisito de 25 años de cotización para recibir una pensión. Un pago único, que no proporciona seguridad de ingresos en la vejez, es, lamentablemente, la modalidad predominante de pensión (62 por ciento). Las tasas de reemplazo entre los que tienen derecho a una pensión también son bajas, y oscilan entre el 39 y el 43 por ciento del último salario del trabajador. La competencia entre las AFP es prácticamente inexistente, debido a que sólo dos AFP administran todos los fondos de pensiones obligatorios. Como resultado, los costos de administración del sistema de cuentas individuales se encuentran entre los más altos de América Latina, alcanzando alrededor del 20,4 por ciento (calculado como la comisión neta más la prima de seguro sobre el depósito en la cuenta individual). Además, los elevados costos de transición provocaron un empeoramiento del déficit fiscal; en consecuencia, los niveles de deuda pública se volvieron insostenibles. Se estima que el 70 por ciento del déficit fiscal se debió a compromisos relacionados con la transición al sistema privado de pensiones. En 2017, como un intento de hacer frente a esta difícil situación, el Gobierno reformó el SAP, aumentando las tasas de cotización al sistema privado del 13 al 15 por ciento y canalizando 2 puntos porcentuales para financiar un nuevo fondo colectivo llamado Cuenta de Garantía Solidaria, destinado al pago de pensiones mínimas garantizadas y complementarias. Sin embargo, las transferencias del gobierno siguen siendo indispensables para cubrir todos los gastos en pensiones durante el período de transición, puesto que las reformas de 2017 abordaron principalmente los efectos adversos del costo de la transición en las finanzas públicas, dejando de lado aspectos importantes como los bajos índices de cobertura y de beneficios.

Perú: El Sistema Privado de Pensiones peruano ha experimentado una serie de reformas desde su creación en 1992. Sin embargo, persisten muchos problemas, entre ellos su muy baja cobertura, que no supera el 16 por ciento de la fuerza de trabajo. Los costos de administración son los más altos entre los sistemas privados de la región: 29,4 por ciento de las contribuciones. En 2016, se introdujo una importante reforma al sistema privado de pensiones. Los miembros que alcanzaban la edad de jubilación de 65 años pueden retirar hasta el 95,5 por ciento del total de los fondos disponibles en su cuenta individual, dejando el 4,5 por ciento restante acumulado como prima para la cobertura de servicios médicos, de por vida, en el Seguro Social de Salud. Según cifras recientes, más del 95 por ciento de los beneficiarios optan por retirar el 95,5 por ciento del saldo de su cuenta individual. Esta medida podría considerarse como un paso hacia la desaparición definitiva del sistema privado de cuentas individuales. En la actualidad, existen debates públicos con propuestas que incluyen la fusión de los dos sistemas de pensiones, ya sea en un sistema unificado público, o en uno privado.

Fuente: Albo *et al.*, 2008; OIT, 2017; Comisión Presidencial Pensiones Bravo, 2015; Mesa-Lago y Rivera, 2017; Soto, 2008; Valencia 2008.

El cuadro 5 ofrece una visión general de las reversiones a la privatización de las pensiones, diferenciando entre dos tipos de re-reformas. Algunos países dan por terminado al sistema de cuentas individuales, transfiriendo todos los fondos de las cuentas individuales privadas al sistema público. Otros reducen el tamaño de las cuentas individuales, esencialmente disminuyendo la proporción de las cotizaciones obligatorias que se destinan a los fondos privados de pensiones o transfiriendo su administración al Estado; o bien dando a los afiliados la opción de volver al sistema de reparto.

Cuadro 5. Reversión de la privatización de las pensiones y las cuentas individuales

Clausura del régimen de cuentas individuales	Reducción del tamaño de las cuentas individuales
<ul style="list-style-type: none">■ Venezuela, Rep. Bol. de (2000), Ecuador (2002) y Nicaragua (2005).	<ul style="list-style-type: none">■ Bulgaria, 2007 (canceló el aumento de las contribuciones al pilar de cuentas individuales, actualmente congelado en el 5 por ciento)
<ul style="list-style-type: none">■ Argentina, 2008 (cierra las cuentas individuales y transfiere los fondos al sistema público de reparto)	<ul style="list-style-type: none">■ Estonia, 2009 (la contribución del 4 por ciento al segundo pilar es suspendida)
<ul style="list-style-type: none">■ Hungría, 2010 (transfiere las cuentas individuales al sistema público de reparto, fusionándolo con el presupuesto del Estado)	<ul style="list-style-type: none">■ Letonia, 2009 (reducción de la contribución a las cuentas individuales del 8 al 2 por ciento)
<ul style="list-style-type: none">■ Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009 (prohibición constitucional de la privatización de la seguridad social y cierre del sistema de cuentas individuales para los nuevos afiliados)	<ul style="list-style-type: none">■ Lituania 2009 (reducción de la contribución a las cuentas individuales del 5,5 al 1,5 por ciento)
<ul style="list-style-type: none">■ Federación de Rusia, 2012 (las contribuciones a las cuentas individuales se canalizan al seguro social)	<ul style="list-style-type: none">■ Macedonia, 2011 (las contribuciones a las cuentas individuales obligatorias se redujeron del 7,42 al 5,25 por ciento)
<ul style="list-style-type: none">■ Polonia, 2011 (reducción) y 2014 (transferencia de todas las cuentas individuales al sistema de reparto del seguro social del ZUS)	<ul style="list-style-type: none">■ Croacia, 2011 (reducción de la contribución obligatoria a las cuentas individuales del 10 al 5 por ciento).
<ul style="list-style-type: none">■ República Checa, 2016 (el nuevo Gobierno pone fin al Sistema de Cuentas Individuales)	<ul style="list-style-type: none">■ Eslovaquia, 2012 (reducción de la cotización a las cuentas individuales del 9 al 4 por ciento)■ Kazajstán, 2013 (transferencia de la administración al Gobierno)

Fuente: Bertranou *et al.*, 2018; Díaz, 2018; Fultz y Hirose, 2018; Kay, 2009; Maltseva y Janenova, 2018; Mesa-Lago, 2014 y 2018; Navarro Medal, 2018; Peña-Jarrín, 2018; Polakowski y Hagemeyer, 2018; Szikra, 2018; Velculescu D., 2010.

Si bien cada país presenta un caso específico que es preciso evaluar en su contexto, también existen algunos elementos comunes. En esta sección se examinarán las principales experiencias a la luz de: i) el proceso de las re-reformas; ii) las leyes promulgadas; iii) las características básicas del nuevo modelo público; iv) los nuevos derechos y prestaciones; v) el restablecimiento de la administración pública de las pensiones; vi) la transferencia de las personas y los fondos y el reconocimiento de derechos adquiridos; vii) el financiamiento y nuevas tasas de cotización con la reintroducción de las cotizaciones patronales; viii) la recaudación de las cotizaciones y la administración de los fondos; ix) cambios en la supervisión y regulación del sector; x) la gobernanza y la representación de los empleadores y los sindicatos; xi) el diálogo social en el proceso de re-reforma; así también como algunos de los efectos positivos: xii) la reducción de los costos administrativos; xiii) los impactos sociales y económicas, y xiv) los impactos fiscales¹⁸. El cuadro 6 proporciona un resumen de resultados para países seleccionados en cada una de esas áreas.

¹⁸ A menos que se indique lo contrario, la mayor parte de la información de esta sección se extrae de los casos de la Argentina (Bertranou y otros, 2018), Estado Plurinacional de Bolivia (Mesa-Lago, 2018), Hungría (Szikra, 2018), Kazajstán (Maltseva y Janenova, 2018) y Polonia (Polakowski y Hagemeyer, 2018).

2.1. El proceso de las re-reformas

La oportunidad con que las reformas son implementadas es de vital importancia para los diseñadores de política, quienes deben preguntarse, ¿Cuánto tiempo llevará? Las experiencias disponibles muestran que la privatización de las pensiones puede revertirse rápidamente. En Hungría, la renacionalización de las pensiones se conceptualizó e implementó entre abril y diciembre de 2010; en la Argentina, entre octubre y diciembre de 2008. En Kazajstán, la re-reforma se implementó en aproximadamente un año, entre 2012 y 2013, tras una fuerte iniciativa por parte del Gobierno, con escasa participación de las partes interesadas. En otros países, la reversión de la privatización de las pensiones llevó más tiempo, lo que se explica en función de la compleja economía política que entraña este tipo de reformas, en la que a menudo intervienen los intereses económicos y políticos contrapuestos de distintos sectores, particularmente las administradoras de fondos de pensiones y los sindicatos. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la reforma llevó unos cuatro años, entre 2006 y 2010, y no se aplicará plenamente sino hasta 2019. Asimismo, en Polonia se introdujeron elementos de re-reforma al sistema de pensiones en varias fases, desde 2010 hasta su conclusión en 2014, con una duración de unos cuatro años.

Las reversiones más rápidas a las privatizaciones de las pensiones tomaron sólo unos meses. El proceso de re-reforma en Hungría comenzó en abril de 2010 con un plan del Gobierno encaminado a reducir su déficit y nivel de endeudamiento. En octubre de 2010, el Parlamento aprobó una ley para redirigir las cotizaciones de los fondos del sistema privado de pensiones al Tesoro durante 14 meses. A finales de noviembre del mismo año, el Gobierno introdujo y aprobó una ley para eliminar el pilar privado de cuentas individuales, el cual entró en vigor en diciembre de 2010. En la Argentina, las principales re-reformas también avanzaron rápidamente en pocos meses. En 2002, el Gobierno de la Argentina inició un proceso de debate sobre el futuro del sistema de pensiones en el que participaron diversos actores, expertos e instituciones nacionales e internacionales. En abril de 2007 se dio una primera re-reforma “suave” a la ley de pensiones, que impuso topes a las comisiones de administración cargadas por las administradoras, permitió a los afiliados elegir entre el sistema privado y el público, e institucionalizó el sistema público de reparto como la modalidad por defecto para los nuevos entrantes. En octubre de 2008, en medio de la crisis financiera internacional, el Gobierno anunció la renacionalización de las pensiones, y una segunda ley de re-reforma aprobada por el Senado nacionalizó las cuentas individuales mediante la transferencia de miembros y activos al Fondo de Garantía de Sustentabilidad, lo que marcó el fin del sistema privado de pensiones en la Argentina (Bertranou *et al.*, 2018).

En Kazajstán, la reversión de la privatización de las pensiones se llevó a cabo como parte de una reforma más amplia (Modernización Socioeconómica — Estrategia Kazajstán 2050). A partir de 2012, el Presidente solicitó la elaboración de propuestas de reforma, tras lo cual el Gobierno llevó a cabo consultas con diversas partes interesadas, incluidos grupos de la sociedad civil y las administradoras de los fondos de pensiones. El 23 de mayo de 2013, el Parlamento aprobó el proyecto de ley de re-reforma, con lo que se transfirió todos los activos y obligaciones previsionales al recién creado FPU.

Otras reversiones a la privatización de las pensiones demoraron más en términos del proceso político, pero una vez aprobadas, su implementación fue rápida. El Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia inició el proceso de re-reforma en 2006 con discusiones y debates públicos, en los que participaron ministerios, sindicatos, empleadores, la sociedad civil y otros actores sociales relevantes. En 2009, la nueva Constitución prohibió formalmente la administración privada de los regímenes de la seguridad social, y en diciembre de 2010 se aprobó la ley de re-reforma, que creó un sistema público de reparto para los nuevos entrantes. En 2015, se anunció la creación de un ente administrador público, la Gestora Pública, para sustituir a las administradoras privadas de fondos de pensiones, con lo que se puso fin a la gestión privada de las cuentas individuales obligatorias.

Entre 2010 y 2013, el Gobierno de Polonia lanzó campañas en los medios de comunicación en las que se exponían los aspectos negativos del sistema privado de pensiones. En 2011, una nueva ley de pensiones redujo la tasa de cotización al sistema privado, y el Gobierno polaco solicitó una revisión del sistema de pensiones. En 2013, el Gobierno permitió a los trabajadores canalizar sus cotizaciones de los fondos privados de pensiones a los estatales. A partir de enero de 2014, las cuentas individuales dejaron de ser obligatorias, permitiendo a los afiliados actuales transferir sus contribuciones al régimen público (Polakowski y Hagemeyer, 2018).

2.2. Leyes promulgadas

Las reformas a las pensiones requieren la aprobación de leyes. En todos los casos examinados en el presente estudio, se promulgaron leyes, por ejemplo, sobre la eliminación de las cuentas individuales de administración privada y la creación de sistemas públicos de pensiones basados en mecanismos de reparto. En algunos casos, el país tuvo que aprobar primero una ley que reducía el tamaño del sistema privado y luego otra que lo cerraba (la Argentina, Hungría y Polonia), mientras que en otros sólo se requería una ley para revertir la privatización (Kazajstán y Estado Plurinacional de Bolivia). Cabe señalar que en el Estado Plurinacional de Bolivia la re-reforma a las pensiones fue parte integrante de un proceso más amplio, que culminó en una nueva Constitución en 2009.

En la Argentina, la ley núm. 26.222 de abril de 2007 introdujo la posibilidad de optar por el sistema público, lo convirtió en el sistema por defecto para los nuevos entrantes y mejoró la suficiencia de las prestaciones al aumentar la tasa de acumulación de beneficios del 0,85 al 1,5 por ciento de los ingresos anteriores por cada año de cotización. Su ley fundamental núm. 26.425, de diciembre de 2008, eliminó los sistemas de cuentas individuales mediante la transferencia de todos los afiliados al sistema público de reparto, el Sistema Integrado Previsional Argentino - SIPA.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, la nueva Constitución que entró en vigor el 7 de febrero de 2009 prohibió la privatización de la seguridad social y reafirmó la garantía de una pensión universal no contributiva (Renta Dignidad). El año siguiente, la ley de reforma núm. 065, de 10 de diciembre de 2010, sustituyó el sistema privado por un nuevo sistema público de beneficio definido y de reparto, el Sistema Integral de Pensiones (SIP), para los nuevos entrantes. En 2015, el decreto supremo núm. 2248 creó la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo para administrar las cuentas individuales restantes, cuyo funcionamiento empezará en marzo de 2019, según lo establecen dos decretos de 2016 y 2017.

En Hungría, la Ley CI/2010 de octubre de 2010 estableció el destino de las cotizaciones de los fondos privados de pensiones al Tesoro durante 14 meses, y la ley núm. 1281/2010 de diciembre de 2010 estableció la transferencia automática de los trabajadores al sistema público de reparto. En Kazajstán, la Ley de Pensiones núm. 105-V ZRK de 21 de junio de 2013 transfirió a todos los afiliados a un fondo estatal, el Fondo de Pensiones Unificado (FPU).

En Polonia, la ley de 25 de marzo de 2011 introdujo la re-reforma mediante la cual se reduce la tasa de cotización a las cuentas individuales del 7,3 al 2,92 por ciento y se transfieren las cuentas individuales restantes al sistema público de cuentas nacionales (sistema de cuentas individuales virtuales). En 2013, la ley de 6 de diciembre concretó la nacionalización del sistema de pensiones mediante la supresión de la obligación de cotizar a las cuentas individuales, haciéndola una opción voluntaria para todos los nuevos entrantes, y permitiendo las transferencias de las cuentas individuales actuales al sistema público de cuentas nacionales.

2.3. Características básicas del nuevo modelo público

Aunque los procesos de reversión difieren entre sí, hay elementos comunes fundamentales en la configuración de los nuevos sistemas de pensiones resultantes tras las re-reformas. Todos los casos entrañan un alejamiento de la privatización, ya sea reduciendo o aboliendo las cuentas individuales obligatorias y reforzando la seguridad social pública basada en los principios de solidaridad social y de responsabilidad compartida entre el Estado, los empleadores y los empleados para la provisión de las pensiones. La información del cuadro 5 nos permite diferenciar entre las reformas que redujeron el tamaño de las cuentas individuales y las reformas que les pusieron fin. Entre los casos estudiados, la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Hungría y Polonia llevaron a cabo reformas más profundas, ya sea poniendo fin al pilar privado obligatorio o cerrándolo a nuevos entrantes. Otros países todavía se encuentran en el proceso de re-reforma de sus sistemas privados de pensiones. Este es el caso de Kazajstán, que actualmente cuenta con un primer pilar transitorio de pensiones públicas de reparto, a la vez que mantiene el sistema de cuentas individuales pero cuya administración se ha transferido desde las entidades privadas a las entidades públicas. Los países regresaron a un sistema público de reparto como el que existía antes de la privatización que, en virtud de las normas internacionales de la seguridad social de la OIT, puede ser de beneficio definido (como en el caso de la Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia y Hungría) o de cuentas nocionales (como en el caso de Polonia). Fortalecieron los elementos redistributivos del sistema de pensiones, incluyendo los regímenes de pensiones sociales no contributivas, nuevos o mejorados, con el fin de mejorar la seguridad de ingresos en la vejez.

La mayoría de los sistemas de pensiones del mundo comprenden tres o cuatro niveles o pilares, descritos en el recuadro 1; a saber, el pilar 0, pensiones sociales no contributivas universales; el pilar I, basado en el seguro social público obligatorio; el pilar II, como un componente contributivo complementario (voluntario u obligatorio); y el pilar III, de pensiones privadas de carácter voluntario. En las últimas décadas, el gran debate sobre la reforma de las pensiones ha girado en torno al diseño y la administración del gran primer pilar contributivo y del segundo pilar complementario, más pequeño.

El nuevo modelo en la Argentina consiste en un sistema de tres pilares, compuesto por un régimen de pensión básica universal no contributiva, la Pensión Universal para Adultos Mayores administrada por el Ministerio de Desarrollo Social; un régimen público obligatorio de reparto con prestaciones definidas, el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) administrado por la entidad pública ANSES; y el complemento opcional de cotizar voluntariamente a los fondos privados de pensiones (Bertranou *et al.*, 2018).

Tras su renacionalización, el sistema de pensiones del Estado Plurinacional de Bolivia está compuesto por un régimen de pensión básica universal no contributiva, la Renta Dignidad; un régimen público obligatorio de reparto de beneficio definido; y un régimen semi contributivo, el “Fondo Solidario”, que tiene como objetivo garantizar una protección mínima a las personas con bajos niveles de prestaciones (Mesa-Lago, 2018).

En Hungría, el sistema de pensiones ha vuelto al modelo de tres pilares que existía antes de la privatización. El nuevo modelo consiste principalmente en un régimen no contributivo sujeto a comprobación de recursos y un régimen público de reparto de beneficio definido. Los trabajadores tienen además la posibilidad de realizar cotizaciones voluntarias a los fondos privados de pensiones.

El sistema polaco tras la reversión consiste en un primer pilar público obligatorio de contribuciones definidas nocionales administrado por el Estado. La pensión mínima garantizada se financia mediante fondos públicos. Además, se proporciona una prestación sujeta, ya sea a la comprobación de recursos o a la comprobación de pensión. Existe una pensión ocupacional, financiada por los empleadores, para los trabajadores que desempeñan

ocupaciones de alto riesgo. Las cuentas individuales privadas, pensadas para el ahorro adicional, son voluntarias a partir de 2014 (Polakowski y Hagemer, 2018).

El nuevo sistema de pensiones de Kazajstán tiene tres pilares. El pilar cero proporciona un piso que consiste en una pensión básica solidaria no contributiva. El primer pilar consta de dos tipos de pensiones públicas obligatorias, una basada en un régimen de reparto de beneficio definido y la otra se basa en cuentas individuales administradas por un fondo público de pensiones. El último pilar corresponde a un régimen privado voluntario. El Gobierno se encuentra evaluando un nuevo régimen público de reparto de cuentas nacionales financiado mediante cotizaciones de los empleadores, el cual se implementaría en 2020 para complementar el sistema actual (Maltseva y Janenova, 2018).

2.4. Nuevos derechos y prestaciones

Retornar a un sistema público de reparto de beneficio definido exige definir los derechos y las prestaciones del nuevo régimen, en particular en lo que se refiere a la definición de los niveles de beneficios y a los posibles elementos solidarios y redistributivos, así como a otros parámetros, como la edad de jubilación, la fórmula del cálculo de las pensiones, los techos y pisos de cotización, los criterios de elegibilidad relacionados con el período mínimo de cotización y las tasas de cotización. Los Convenios núm. 102 y núm. 128 de la OIT consagran la garantía de ingresos para las personas en edad de jubilación mediante prestaciones definidas con pagos periódicos de al menos el 40 por ciento (Convenio núm. 102) o el 45 por ciento (Convenio núm. 128) del salario de referencia tras haber cotizado o trabajado durante 30 años. Dichas normas también exigen que las pensiones se ajusten periódicamente cuando se produzcan cambios sustanciales en el costo de la vida o en el nivel general de ingresos (recuadro 2).

Con la reversión de la privatización, los niveles de beneficios mejoraron en la mayoría de los países. En la Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Hungría y Kazajstán, se otorgó a los afiliados derechos reales y prestaciones previsionales sobre la base de prestaciones definidas. Los niveles de beneficios están garantizados por la ley, ya sea en la forma de una prestación mínima o como un porcentaje de los ingresos laborales previos. En la mayoría de los casos las tasas de reemplazo exceden los requisitos del Convenio núm. 102 de la OIT. En Polonia, sin embargo, los niveles de prestaciones no han mejorado puesto que la pensión pública sigue basada en un sistema de contribución definida.

De conformidad con la Recomendación sobre los pisos de protección social de la OIT, 2012 (núm. 202), los gobiernos del Estado Plurinacional de Bolivia y Kazajstán garantizan una pensión no contributiva a toda la población que supera la edad de jubilación, mientras que en la Argentina, Hungría y Polonia se otorga como prestación sujeta a la comprobación de recursos o a la comprobación de existencia de otra pensión.

En la Argentina, los hombres y las mujeres que han cotizado al menos 30 años pueden beneficiarse de una pensión del sistema público de reparto a la edad de 65 y 60 años, respectivamente; además de una prestación supeditada a la comprobación de otros ingresos en concepto de jubilación al cumplir los 65 años de edad, si es que no perciben ninguna otra pensión; y de una prestación sujeta a la comprobación de recursos a partir de los 70 años, si no perciben ningún otro ingreso. La tasa de reemplazo de las pensiones de reparto de beneficio definido se estimó en alrededor del 71,6 por ciento suponiendo 35 años de cotización sobre la base del salario promedio (OCDE, 2017b), compuesta por una pensión a una tasa fija de 194 dólares de los Estados Unidos, más el 1,5 por ciento de los ingresos mensuales promedio del asegurado multiplicado por el número de años de cotización. El régimen no contributivo, sujeto a la comprobación de otros ingresos previsionales, otorga una prestación mensual de 329 dólares de los Estados Unidos — correspondiente al 80 por ciento de la pensión mínima de reparto; y el régimen basado en comprobación de recursos

otorga 288 dólares de los Estados Unidos mensuales, correspondiente al 70 por ciento de la pensión mínima del régimen de reparto.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, la pensión universal no contributiva, Renta Dignidad, se otorga a toda la población de 60 años y más. Los beneficiarios reciben aproximadamente 563 dólares de los Estados Unidos al año (alrededor de 47 dólares de los Estados Unidos al mes), o 469 dólares de los Estados Unidos al año si ya perciben alguna otra pensión. Se redujo la edad de jubilación para acceder a la nueva pensión pública del régimen de reparto con beneficio definido a los 55 años para los hombres y 50 años para las mujeres; además, se garantiza una tasa de reemplazo del 70 por ciento al acreditar 30 o más años de cotización. El Fondo Solidario financia cualquier déficit para cubrir el nivel de prestación garantizado.

En Hungría, el régimen contributivo de reparto y beneficio definido otorga pensiones de jubilación tanto a hombres como a mujeres a la edad de 63 años y 6 meses, mientras que las prestaciones no contributivas sujetas a comprobación de recursos están disponibles a partir de los 62 años. Para 35 años de cotización, por ejemplo, la tasa de reemplazo de la pensión del sistema del régimen de reparto está garantizada en un 74 por ciento de los ingresos promedio. La tasa de acumulación de la pensión es del 33 por ciento para los primeros diez años de cotización; del 2 por ciento anual entre 11 y 25 años de cotización; del 1 por ciento anual entre 26 y 36 años de cotización; del 1,5 por ciento anual entre 37 y 40 años de cotización; y del 2 por ciento anual por 40 años de cotización o más. La pensión mínima mensual está garantizada en 103 dólares de los Estados Unidos, efectiva partir de 2018, y la prestación no contributiva sujeta a comprobación de recursos es de alrededor de 79 dólares de los Estados Unidos por mes, con vigencia desde 2013 (Szikra, 2018).

Todos los ciudadanos de Kazajstán, independientemente del período de empleo, están cubiertos por una pensión solidaria universal, que a partir de 2018 proporciona una prestación de entre 45 y 82,5 dólares de los Estados Unidos, lo que corresponde al 54 por ciento y al 100 por ciento del nivel mínimo de subsistencia, respectivamente. Para los ocupados, la pensión del sistema de reparto — con cotizaciones exclusivamente del Estado — garantiza una tasa de reemplazo de entre el 60 y el 75 por ciento del salario sujeto de cotización para los hombres a partir de los 63 años de edad con 25 años de empleo, y para las mujeres a partir de los 58,5 años de edad con 20 años de empleo, respectivamente. El sistema de cuentas individuales administrado por el fondo estatal FPU proporciona una prestación mensual mínima de 98,4 dólares de los Estados Unidos (Maltseva y Janenova, 2018).

En Polonia, los hombres y mujeres reciben pensiones del sistema contributivo de reparto basadas en cuentas nocionales a partir de los 65 y 60 años, respectivamente. Las prestaciones incluyen una pensión mínima garantizada de aproximadamente 240 dólares de los Estados Unidos por mes (a partir de marzo de 2016), financiada por el Estado, y una pensión mensual del sistema de cuentas nocionales. Las tasas de reemplazo del sistema de cuentas nocionales se estiman en 39 por ciento para los hombres con 45 años de cotización continua, y en 34 por ciento para las mujeres con 40 años de cotización, las que están entre las tasas más bajas de los países de la OCDE (OCDE, 2017a) y no cumplen con las normas de la OIT (Convenios núm. 102 y núm. 128 de la OIT). El Estado también proporciona una pensión asistencial sujeta a comprobación de recursos o a la no recepción de otras pensiones de alrededor de 129 dólares de los Estados Unidos mensuales (Polakowski y Hagemejer, 2018).

2.5. Restablecimiento o creación de una entidad pública administradora

Tras la desaparición de las cuentas individuales de administración privada, el manejo fragmentado por parte de múltiples gestores privados que recaudaban contribuciones y administraban cada uno pequeños fondos -un importante problema de diseño en la mayoría de las reformas pro privatización- fue sustituido por una administración pública centralizada. Esto permitió una mayor eficiencia, vinculada con la reducción de los costos administrativos, además de mejoras en los niveles de beneficios en la mayoría de los países. La reducción del número de administradoras de fondos también permitió lograr una mayor transparencia y mancomunación de riesgos, mejorando también en términos del cumplimiento en la aplicación de los principios de transparencia, rendición de cuentas, y buena gobernanza financiera (Recomendación núm. 202 de la OIT).

En algunos casos, se creó una nueva entidad, encargada de la administración de las cuentas individuales, como en Kazajstán, mientras que en otros casos la gestión fue transferida a las entidades administradoras públicas preexistentes. Debido a que en la Argentina el sistema público de reparto aún se encontraba operando, la administración del sistema de pensiones renacionalizado fue devuelta a la ANSES. Asimismo, en Hungría, la administración del sistema continúa bajo la responsabilidad de una entidad pública, la Administración Central del Seguro Nacional de Pensiones (ONYF). Similarmente, en Polonia, la gestión del régimen público de reparto de cuentas nocionales sigue siendo competencia del Instituto Polaco del Seguro Social (ZUS), el cual venía funcionando desde antes de la reversión de la privatización. El Estado Plurinacional de Bolivia y Kazajstán crearon nuevas entidades públicas administradoras de pensiones, la Gestora Pública y el FPU, respectivamente. En Kazajstán, la gestión de las inversiones de los activos de las pensiones del FPU se transfirió al Banco Nacional de la República de Kazajstán (NBRK) (Mesa-Lago, 2018).

A la luz del vaivén entre la administración privada y la pública de los fondos de pensiones, una cuestión clave en los países que adoptan las reformas es garantizar una administración eficiente, sana y transparente del régimen de pensiones, con el fin de restablecer la confianza en el sistema por parte de los trabajadores y los pensionados. Un paso importante para recuperar la confianza de la población es garantizar la aplicación de valoraciones actuariales sólidas que garanticen la sostenibilidad financiera y poner la información resultante a disposición del público de una manera objetiva y fácil de utilizar, mediante una estrategia de comunicación e información no ideológica.

2.6. Transferencia de afiliados y fondos, el reconocimiento de derechos adquiridos

La transferencia de afiliados desde el sistema privado al público, implica también la transferencia de los activos de los fondos de pensiones -en reconocimiento de los beneficios acumulados en el sistema que se está cerrando. Los recursos podrían transferirse a otra cuenta individual, a una cuenta nocional o a un fondo colectivo. En todos los casos estudiados, excepto en el de Kazajstán, la reversión de la privatización de las pensiones significó el retorno de la mayoría de los afiliados y sus activos acumulados a un fondo público colectivo.

Los fondos transferidos mejoraron la situación fiscal de los gobiernos, lo que puso fin a las presiones creadas por los costos de transición asociados a la privatización y redujo la deuda y el déficit fiscal. En la Argentina, todos los afiliados y activos acumulados de los fondos privados obligatorios — alrededor de 9,5 millones de personas y 25.500 millones de dólares de los Estados Unidos — se transfirieron al sistema público. Con la transferencia de los fondos al sistema público, se produjo un aumento en el número de demandas judiciales

contra el Estado argentino por parte de pensionistas que alegaban aspectos de inconstitucionalidad. Las demandas contra el sistema de pensiones existían mucho antes de la re-reforma, una práctica de larga data en el país. Muchas demandas se referían a la forma en que se fijaron los beneficios iniciales y su posterior ajuste, así como a la metodología aplicada para el reconocimiento de los derechos en el proceso de transferencia de afiliados de un sistema a otro (Bertranou, 2011).

En el Estado Plurinacional de Bolivia, todas las cuentas individuales y activos acumulados — alrededor de 0,5 millones de afiliados y 5.400 millones de dólares de los Estados Unidos — fueron transferidos del sistema privado obligatorio al sistema público en 2010, a pesar de la continuación temporal de la administración privada (Mesa-Lago, 2014). En Hungría, en 2011, casi todos los afiliados — 2,93 millones de un total de 3 millones y cuyos activos acumulados ascendían a 11.000 millones de dólares de los Estados Unidos — optaron por retornar al sistema público de reparto; el cálculo de las prestaciones para los afiliados que optaron por la transferencia, está basada en una fórmula de beneficio definido (Szikra, 2018).

En Kazajstán, la administración de todos los fondos y afiliados al sistema de cuentas individuales se transfirió automáticamente al Fondo de Pensiones Unificado propiedad del Estado; las prestaciones siguen pagándose según la fórmula para beneficio definido aplicado en las cuentas individuales. En Polonia, no fue necesaria la transferencia de afiliados ya que los propietarios de las cuentas individuales también estaban afiliados al sistema público. En 2014, aproximadamente 33.000 millones de dólares de los Estados Unidos en activos de los fondos de pensiones de cuentas individuales se transfirieron al plan público de cuentas individuales notacionales. Además, los activos de los afiliados que permanecieron en el fondo de pensiones de cuentas individuales serán trasladados gradualmente al pilar público de cuentas notacionales durante un período de 10 años previo a su jubilación — el denominado mecanismo “cremallera” que tiene como objetivo proteger a los trabajadores para evitar que reciban bajos niveles de beneficios (Polakowski y Hagemeyer, 2018).

2.7. Mecanismos de financiamiento: Las nuevas tasas de cotización y la reintroducción de las cotizaciones patronales

En un sistema multi-pilar, el componente no contributivo del pilar cero se financia mediante el presupuesto general del Estado, mientras que el primer pilar se financia con las cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores y, en la mayoría de los países, en caso de existir un déficit, el gobierno garantiza el pago de las pensiones (Cichon *et al.*, 2000). En numerosos estudios sobre las re-reformas de pensiones, se documentó la reintroducción de las cotizaciones de los empleadores, con lo que se reforzaron los principios de solidaridad y participación de todos los actores sociales en el financiamiento del sistema de pensiones.

En la Argentina, el Estado financia la Pensión Básica Universal, no contributiva, mediante impuestos, mientras que el régimen público contributivo de reparto recibe cotizaciones de los trabajadores a una tasa de contribución del 11 por ciento y de los empleadores a una tasa del 10,17 por ciento¹⁹.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, luego de la re-reforma, el régimen público contributivo de reparto se financia con las cotizaciones de los trabajadores a una tasa del 12,71 por ciento y de los empleadores a una tasa del 3 por ciento. El Gobierno financia la Pensión Básica Universal (Renta Dignidad), no contributiva, mediante un impuesto a los hidrocarburos y los ingresos provenientes de la capitalización (privatización) de las antiguas empresas públicas. El régimen semi contributivo (solidario) es financiado colectivamente

¹⁹ La tasa del 16 por ciento que los empleadores solían pagar — que se redujo al 10,8 por ciento debido a la crisis de 2001 en la Argentina (Hohnerlein, 2012) — no se restableció.

por los trabajadores con tasas de contribución del 0,5 al 10 por ciento según el nivel de ingresos, y por los empleadores mediante una tasa de contribución del 3 por ciento.

En Hungría, el restablecido régimen público de reparto se financia con las cotizaciones de los trabajadores con una tasa de contribución del 10 por ciento, y de los empleadores con una tasa de contribución del 24 por ciento. Los beneficios de las pensiones no contributivas se financian mediante impuestos (Szikra, 2018).

En Kazajstán, la pensión universal solidaria la financia el Estado a través de impuestos, y el régimen de cuentas individuales lo financian los trabajadores mediante una tasa de cotización del 10 por ciento. Como resultado de la re-reforma, los empleadores aportan una tasa del 5 por ciento al plan ocupacional obligatorio de pensiones para los empleados que trabajan en condiciones laborales peligrosas. Los empleadores financian el régimen de cuentas nocionales con una tasa de cotización del 5 por ciento a partir de 2020 (Maltseva y Janenova, 2018).

En Polonia, el sistema público de reparto basado en cuantías nocionales se financia mediante el pago de cotizaciones, con una tasa de contribución total del 19,52 por ciento, repartida a partes iguales entre trabajadores y empleadores, tal como lo establece la nueva reforma. Puesto que las cuentas individuales son voluntarias a partir de 2014, las cotizaciones pasan por defecto al sistema público de pensiones basado en cuantías nocionales. Los posibles déficits del sistema se cubrirán mediante el presupuesto del Estado.

2.8. Recaudación de cotizaciones y administración de fondos

En los sistemas privados de pensiones, la fragmentación de la recaudación de las cotizaciones era un serio problema. Si cada uno de los fondos establece su propio sistema paralelo para recaudar cotizaciones y llevar los correspondientes registros, los gastos administrativos serán mucho más elevados y menos eficientes, debido a que no se aprovecharán las economías de escala que supone contar con una única entidad administradora. Con las reversiones, en todos los casos se centralizó la recaudación de las cotizaciones a través de una entidad pública, ya sea a cargo de la agencia recaudadora de impuestos o de la entidad administradora pública de las pensiones, lo que permitió aumentar la eficiencia y la eficacia. Al centralizar también la gestión de las inversiones en una entidad pública, algunos países, como el Estado Plurinacional de Bolivia, disponen de una cartera más diversificada, mientras que otros, como la Argentina y Kazajstán, se enfocaron más en proyectos de desarrollo.

En la Argentina, la Administración Federal de Ingresos Públicos, el organismo central de recaudación de impuestos, se encarga ahora de recaudar las cotizaciones, mientras que la ANSES administra el sistema público de pensiones. El Banco Nacional de la República Argentina es responsable de los procedimientos operativos y el Comité de Inversiones (con miembros de la ANSES, la Secretaría de Finanzas en el Ministerio de Hacienda) es el encargado de definir los criterios de inversión. En el Estado Plurinacional de Bolivia, las administradoras privadas de los fondos de pensiones siguen siendo las encargadas, con carácter temporal, de recaudar las cotizaciones y administrar el fondo y las inversiones. La Gestora Pública asumirá esas funciones en cuanto inicie operaciones en 2019. En Kazajstán, el Fondo de Pensiones Unificado se encarga de recaudar las cotizaciones, mientras que el Banco Nacional de Kazajstán administra el fondo y sus inversiones. En Polonia, el estatal ZUS sigue siendo el ente encargado de recaudar las cotizaciones al seguro social, pagar las pensiones y gestionar las inversiones del régimen público de pensiones. En Hungría, la encargada de recaudar las cotizaciones es la Administración Nacional de Impuestos y Aduanas, mientras que los fondos públicos de pensiones los administra el Tesoro (Szikra, 2018).

2.9. Cambios en la supervisión y regulación del sector

Como mínimo, la regulación del sector debería incluir los tres elementos siguientes: i) normas de contabilidad que proporcionen información que permita un proceso de auditoría independiente que verifique la información y la divulgación periódica de datos de solvencia y desempeño financiero; ii) regulación para guiar el comportamiento de las entidades administradoras, y iii) instituciones capaces de hacer cumplir las normas y reglamentos (Gillion *et al.*, 2000). La mayoría de las privatizaciones crearon organismos autónomos para la regulación y supervisión de las pensiones privadas; por ejemplo, las superintendencias en la Argentina y en el Estado Plurinacional de Bolivia, y las Autoridades de Supervisión Financiera en Hungría y en Polonia. En la práctica, sin embargo, el bajo desempeño de los fondos y de la administración ponía en tela de juicio la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas de los sistemas privados.

En Kazajstán, por ejemplo, la mayoría de las administradoras privadas de los fondos de pensiones no publicaban ni el listado ni la estructura de los accionistas. Debido a la escasa regulación, tomaban sus propias decisiones en cuanto a inversiones y gastos administrativos. Asimismo, en Polonia las comisiones de administración cargadas a los afiliados siguieron sin regularse hasta 2014, y nunca se adoptó ninguna medida regulatoria sobre las prácticas oligopólicas de las administradoras privadas de fondos de pensiones. Con la reversión de las privatizaciones, la mayoría de las entidades de supervisión y regulación fueron reemplazadas por entidades públicas de nueva creación, o bien fortalecidas, a menudo parte de una estructura regulatoria más amplia, lo que aumentó la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza del sistema de pensiones, al tiempo que redujo la propensión a la captura de la regulación por parte de intereses privados del sector.

Argentina abolió la Superintendencia que anteriormente vigilaba los fondos privados de pensiones e introdujo como parte de la re-reforma una comisión en el Congreso (con miembros electos de ambas cámaras) que supervisa el régimen público de pensiones de reparto y su evolución, y que puede formular recomendaciones no vinculantes. El Estado Plurinacional de Bolivia estableció un nuevo ente público no autónomo, la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros, que sustituyó a la anterior Superintendencia del sistema privado de cuentas individuales, cuyo mandato es el de ejercer la supervisión tanto de las pensiones como de los seguros. En Hungría, las funciones de supervisión y regulación recaen ahora en el Ministerio de Recursos Humanos y en el Banco Nacional de Hungría. En Kazajstán, la Agencia Supervisora de Mercados Financieros y Organizaciones Financieras (AFN) supervisa al Banco Nacional de la República de Kazajstán y su funcionamiento, incluida la administración de los fondos de pensiones. En Polonia, las cuentas individuales privadas y los fondos privados de pensiones están regulados por la Autoridad de Supervisión Financiera (FSA), que supervisa los mercados financieros, incluidos el sector bancario, los mercados de capitales y seguros, las cooperativas de ahorro y crédito y otras instituciones y servicios de pago. El Ministerio de Familia, Trabajo y Política Social se encarga de la supervisión general de los regímenes públicos del ZUS (Polakowski y Hagemeyer, 2018).

2.10. La gobernanza de los sistemas re-reformados

La gobernanza de los sistemas de pensiones debe garantizar la adecuada formulación de políticas y los correspondientes procesos de toma de decisiones, el diseño institucional y las estructuras ejecutivas, así como la operacionalización administrativa necesaria para que las estructuras funcionen realmente, incluida la supervisión (Gillion *et al.*, 2000; Cichon *et al.*, 2000). En varios países las pensiones se privatizaron con base en debates hipotéticos sobre las mejoras que aportaría el sector privado; sin embargo, como se ha expuesto en las secciones anteriores, el modelo privado no produjo los resultados esperados. En consecuencia, el papel del Estado resultó fortalecido.

En todos los casos, la re-reforma reforzó el papel del Estado en la administración, regulación y supervisión del sistema de pensiones. En algunos casos, como en la Argentina, el nuevo sistema de gobernanza incluye una estructura tripartita, de conformidad con las normas internacionales de la OIT en materia de seguridad social. En otros casos, como el del Estado Plurinacional de Bolivia, a pesar del mandato constitucional, aún no se ha incluido la representación tripartita, lo que podría socavar la sostenibilidad política de los nuevos sistemas públicos de pensiones (Mesa-Lago, 2018).

La Argentina, por ejemplo, creó una Comisión del Congreso Nacional y un consejo consultivo tripartito, integrado por representantes de los pensionados y los bancos. En Polonia, se mejoró el carácter participativo de la gobernanza, puesto que los representantes de los sindicatos y de los empleadores son miembros del consejo de supervisión del ZUS. El ZUS está regido por un Consejo de Administración compuesto por 2-4 miembros que son nombrados y destituidos por el Consejo de Supervisión (tripartito) por recomendación del Presidente del ZUS. Tras restaurar el sistema público de pensiones, Hungría creó en 2010 el Consejo Económico y Social, un ente consultivo nacional tripartito, en el que participan los representantes de los trabajadores y de la sociedad civil; sin embargo, en el nuevo sistema de pensiones no se ha producido ninguna representación tripartita específica. Por otra parte, en el Estado Plurinacional de Bolivia y Kazajstán, el Estado aumentó significativamente sus poderes ejecutivos sobre los sistemas de pensiones, pero sin representación de los trabajadores ni de los empleadores en la estructura de gobernanza de los regímenes. En Kazajstán, el FPU es administrado por el Banco Nacional, mientras que la supervisión del órgano asesor está directamente a cargo del presidente de la República de Kazajstán.

2.11. El diálogo social en el proceso de re-reforma

El Estado, las instituciones de seguridad social, los empleadores y los trabajadores (como cotizantes y beneficiarios), y los jubilados son los principales actores en un sistema de seguridad social y, por lo tanto, deberían participar en cierta medida en la gobernanza del mismo. En concreto, la representación de los trabajadores y de los empleadores está consagrada en las normas internacionales del trabajo de la OIT (recuadro 2). Su involucramiento puede consistir en la participación en las decisiones de re-reforma, el monitoreo del desempeño y jugando algún papel en la administración del régimen.

En la mayoría de los casos, el pobre desempeño general de los regímenes privados de pensiones, en términos de los bajos niveles de beneficios y de la cobertura en general, así como la creciente carga para el Estado en lo que se refiere a los elevados costos de transición y de administración, motivaron a los gobiernos a emprender con impaciencia el proceso de re-reforma, priorizando la celeridad por sobre el diálogo social. Si bien la crisis financiera redujo la resistencia de las administradoras privadas de pensiones ante la reversión y la población en general apoyó el regreso a los sistemas públicos, los gobiernos tendieron a centralizar los procesos, ignorando a veces tanto la oposición a la re-reforma por parte de las administradoras privadas, como las demandas de los sindicatos que, si bien estaban a favor de revertir la privatización de las pensiones, exigían cambios adicionales.

En la Argentina, a pesar del largo proceso de re-reforma de las pensiones, la crisis financiera de 2008 aceleró el proceso de implementación; como resultado, el Gobierno implementó el anteproyecto final de la ley de renacionalización de los activos de pensiones en sólo un par de meses después de que se anunciara, lo que dio poco tiempo a los interlocutores sociales, la sociedad civil y las administradoras de fondos de pensiones para reaccionar ante el anuncio. Si bien los sindicatos, en su mayoría, apoyaron la reforma, las organizaciones de empleadores y el sector financiero se mostraron reacios al proceso, y las administradoras privadas de fondos de pensiones elaboraron una contrapropuesta (Bertranou *et al.*, 2018).

El Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia consultó a la única federación sindical, la Central Obrera Boliviana (COB), durante el proceso de diseño, y sostuvo debates públicos y en el Congreso, con lo que se logró un consenso con los trabajadores. Sin embargo, el Gobierno no involucró en la medida necesaria a las organizaciones patronales; en este sentido, cabe señalar que la Confederación de Empleadores Privados no fue consultada en lo absoluto respecto de las cotizaciones de los empleadores al Fondo Solidario.

En Hungría, el Consejo Económico y Social se creó en 2010 para sustituir al anterior ente consultivo nacional tripartito, aunque con menos poder de negociación y sin capacidad para influir en el proceso de re-reforma. Su implementación fue liderada por el Gobierno y se llevó a cabo a un ritmo vertiginoso, sin ningún tipo de consulta. A pesar de la falta de diálogo social, los sindicatos apoyaron la renacionalización, contra la cual se movilizaron las organizaciones de empleadores, pero sin éxito. El Gobierno volvió a ganar popularidad después de la re-reforma de las pensiones.

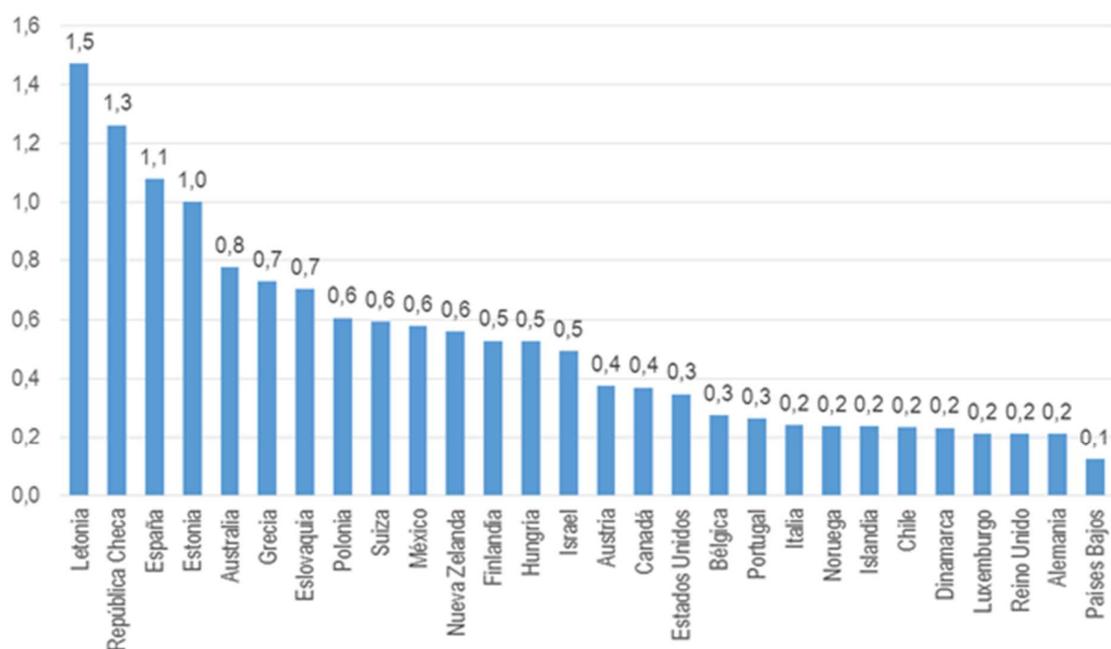
De forma análoga, en Kazajstán no intervino más que un mínimo de diálogo social en la formulación de la re-reforma. La re-reforma fue liderada resueltamente por el Presidente y el Gobierno, con escasa participación de la sociedad civil, los interlocutores sociales, los fondos de pensiones y el público en el proceso de reversión y en el debate en torno al mismo. El público estuvo más dividido y los grupos opositores organizaron protestas contra las reformas. En la mayoría de las protestas se abordaron aspectos relacionadas con el aumento de la edad de jubilación y el efecto de la re-reforma sobre las pensiones de las mujeres. En términos generales, la resistencia a la re-reforma propiamente dicha provino en la mayoría de los casos sólo de los miembros de la comunidad financiera y de los fondos privados de pensiones (Altiparmakov, 2014).

En Polonia, el ente consultivo formal aún no inicia operaciones, debido a que los sindicatos boicotearon a la Comisión Tripartita en 2013, cerrando así la puerta a posibles debates sobre el sistema de seguridad social. El proceso de re-reforma de las pensiones en Polonia careció de transparencia y el diálogo social o el debate y la comunicación abiertos en torno al tema fueron limitados. No obstante, la medida de transferir los activos de los fondos privados al fondo público fue bien recibida (Cohen y Cienski, 2014).

2.12. Efectos positivos: reducción de los costos administrativos

Los altos costos administrativos, incluyendo las diversas formas de cargas y comisiones que las administradoras privadas de pensiones cobraban a sus afiliados, planteaban un grave problema y en muchos casos impulsaron el proceso de re-reforma. La OCDE observó que los países con sistemas de beneficio definido y operando con un gran número de pequeños fondos de pensiones tenían costos operativos más elevados, incluidos los costos administrativos y los gastos en concepto de gestión de las inversiones, en comparación con los países con sistemas públicos de reparto de beneficio definido e híbridos. Los costos operativos en 2016 (gráfico 2) representaron el 1,5 por ciento de los activos administrados en Letonia, el 1,3 por ciento en la República Checa, el 1,1 por ciento en España, el 1,0 por ciento en Estonia, el 0,8 por ciento en Australia y el 0,7 por ciento en Grecia y Eslovaquia. En tanto que en los regímenes de beneficio definido, los costos operativos representaron el 0,3 por ciento de los activos totales en Bélgica y Portugal, el 0,2 por ciento en Dinamarca, Alemania, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega y el Reino Unido y el 0,1 por ciento en los Países Bajos (OCDE, 2017b).

Gráfico 2. Gastos operativos en países seleccionados de la OCDE, 2016
(porcentaje de los activos totales)



Fuente: OCDE, 2017b.

Como parte de las re-reformas, muchos países introdujeron medidas para reducir los costos administrativos a fin de garantizar que los nuevos sistemas de pensiones fueran más baratos. Las comisiones de administración y los cargos por primas fueron abolidas en la Argentina, incluso las del sistema público. En Hungría, también se suprimieron las tasas y comisiones aplicables a las cuentas individuales remanentes. En Kazajstán, las comisiones y los costos operativos se redujeron a la mitad bajo el FPU. Las comisiones administrativas han ido en disminución en Polonia, incluso desde antes de la re-reforma, y puesto que los fondos ahora son administrados por el ZUS, es probable que los costos disminuyan aún más debido a las economías de escala (Polakowski y Hagemeyer, 2018).

2.13. Repercusiones sociales y económicas

Los sistemas de pensiones tienen un importante impacto social y económico. Las repercusiones sociales dependen en gran medida del diseño del régimen de pensiones en lo que respecta al tratamiento de los individuos con carreras laborales irregulares, bajos ingresos, obligaciones de cuidado de familiares y otros factores. Los regímenes de reparto con prestaciones definidas están en mejores condiciones de cumplir los principios de solidaridad y no discriminación, igualdad de género y capacidad de respuesta a las necesidades especiales (Recomendación núm. 202, Woodall y Hagemeyer 2009). Los sistemas públicos también pueden generar un impacto económico positivo mediante la inversión de los ahorros de los individuos en proyectos de inversión pública para el desarrollo.

La reversión de la privatización de las pensiones mejoró el monto de las pensiones debido a los nuevos derechos y prestaciones, y a los principios de solidaridad que sustentan a los regímenes de beneficio definido. Las prestaciones para las mujeres mejoraron en países como la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y Hungría. Además, la mayoría de las re-reformas también dieron lugar a un aumento de la cobertura, incluso mediante la creación o el fortalecimiento de las pensiones asistenciales o no contributivas. Con el aumento de las

tasas de cobertura, la introducción y extensión de prestaciones no contributivas, así como mayores tasas de reemplazo de los regímenes de reparto reintroducidos, el riesgo de caer en la pobreza en la vejez se ha reducido significativamente en todos los países.

Además, los gobiernos pudieron invertir parte de los fondos nacionalizados en proyectos públicos de inversión para el desarrollo, como fueron los casos de Argentina y Kazajstán. Por ejemplo, en la Argentina, el Gobierno invirtió una parte de los fondos nacionalizados en proyectos de inversión pública (por ejemplo, centrales nucleares, carreteras, trenes, vivienda pública, etc.) para crear bienes públicos que se espera tengan efectos multiplicadores positivos en relación con los ingresos públicos, como los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social (Hujo y Rulli, 2014).

En la Argentina, la tasa de beneficio por cada año cotizado, la cual se suma a la Pensión Básica Universal, aumentó del 0,85 al 1,5 por ciento, lo que dio lugar a un aumento de la cobertura y los niveles de prestaciones, especialmente para las mujeres y para los grupos de bajos ingresos. Parte de la re-reforma en Argentina consistió en la introducción de la Pensión Básica Universal (PBU), la cual contribuyó a aumentar tanto la cobertura como la suficiencia de las prestaciones. La brecha de género también se abordó como parte de la expansión de la cobertura de las pensiones contributivas. Por ejemplo, las madres con siete o más hijos y que carecen de recursos para mantenerse a sí mismas y a sus familias, son elegibles para recibir una prestación no contributiva y una asignación universal por cada hijo menor de 18 años o discapacitado si están desempleados o pertenecen a la economía informal y carecen de una pensión. Además, el Gobierno argentino lanzó otro programa de importancia crítica, conocido como programa de moratoria previsional, que permitía a los trabajadores en edad de jubilarse recibir una pensión independientemente de si habían cumplido los 30 años completos de cotización a la seguridad social mediante el empleo formal. El programa de moratoria tuvo un efecto importante en las tasas de cobertura, beneficiando principalmente a las mujeres y a las personas de bajos ingresos. Desde la reversión de la privatización, las tasas de cobertura de las mujeres han aumentado del 67,57 por ciento en 2006 al 92,37 por ciento en 2010, y desde 2009 las mujeres tienen tasas de cobertura más altas que los hombres (Hujo y Rulli, 2014).

El principal efecto positivo de la reforma en el Estado Plurinacional de Bolivia fue la reintroducción de elementos solidarios y redistributivos en el nuevo sistema de pensiones. Las proyecciones oficiales indican aumentos sustanciales de las prestaciones para los grupos de menores ingresos, en el marco del nuevo sistema de pensiones. Los regímenes no contributivos de pensiones (Renta Dignidad y la Pensión Solidaria) fueron de particular importancia para proporcionar protección de ingresos a las personas adultas mayores que no están cubiertas por los regímenes contributivos, incluidas muchas mujeres. Además, el Estado Plurinacional de Bolivia está abordando el problema de la brecha de género al disponer que las madres aseguradas con 10 años de cotización puedan añadir un año de cobertura por cada hijo nacido (crédito por hijo) hasta un máximo de tres años. Alternativamente, las mujeres pueden utilizar el crédito por hijo para jubilarse anticipadamente, pudiendo adelantar la jubilación en un año por hijo (hasta un máximo de 3 años) (Arza, 2017).

En Hungría, la re-reforma dio lugar a una disminución de la deuda pública y a un aumento de la solidaridad social. También se observan efectos positivos en la equidad de género, debido a que el bono de maternidad aumenta de 2 a 3 años. Las proyecciones realizadas por Freudenberg *et al.* (2016) sobre los efectos a mediano y largo plazo de la reversión de la reforma de pensiones en la suficiencia indican una mejora en las pensiones de las afiliadas mujeres, especialmente en el corto y mediano plazos. La tasa de reemplazo, calculada como porcentaje del salario promedio de la economía, se prevé que sea de 0,54 y 0,50 para los hombres y las mujeres, respectivamente, en 2020 en el escenario de la reversión, y de 0,5 y 0,46 en el caso más optimista de capitalización plena basada en contribución definida, con una tasa de rentabilidad sobre la inversión del 4 por ciento (significativamente más alta que las tasas de rentabilidad de los últimos años).

En Kazajstán, la Pensión Social Básica no contributiva y la Pensión Solidaria mejoraron la suficiencia de las prestaciones, particularmente para los grupos de bajos ingresos, con lo que se mejoró la equidad en el sistema en términos generales. Con la administración pública de las inversiones, el Estado también obtuvo acceso a financiamiento a largo plazo para proyectos de infraestructura de gran escala. Por otro lado, es poco probable que la re-reforma genere efectos socioeconómicos significativos en Polonia, ya que los principios operativos cambiaron muy poco con la renacionalización y, además, las tasas de reemplazo y el nivel (suficiencia) de los beneficios siguen siendo bajos en el sistema de cuentas nocionales.

2.14. Impactos fiscales

El experimento de privatización se basó en la convicción de que los regímenes privados de pensiones de capitalización plena serían sostenibles. Sin embargo, las finanzas públicas se deterioraron significativamente como resultado de los altos costos de transición asociados a la privatización. La carga fiscal adicional generada por el rescate del sector financiero como resultado de la crisis financiera de 2008, redujo la capacidad de los gobiernos para seguir financiando los costos de la privatización.

Además, la crisis financiera mundial tuvo efectos negativos en los mercados de capitales y afectó significativamente la rentabilidad de los fondos privados de pensiones, lo que creó una presión adicional sobre las finanzas públicas, puesto que los niveles de las pensiones cayeron muy por debajo de las expectativas, por lo que muchos gobiernos tuvieron que poner en marcha prestaciones complementarias financiadas con fondos públicos. Las elevadas cifras de déficit público y deuda pública plantearon un problema considerable para los Estados afiliados a la UE en particular, debido a que, de conformidad con los criterios de Maastricht para la UE, los países deben mantener un déficit presupuestario por debajo del 3 por ciento del PIB y una deuda pública por debajo del 60 por ciento del PIB.

Tras la nacionalización de los fondos privados de pensiones, los gobiernos mejoraron su situación fiscal de corto plazo, reduciendo el déficit fiscal y la deuda pública. La transferencia de los activos acumulados y de las cotizaciones desde el sistema privado al público tuvieron, naturalmente, un impacto abrumadoramente positivo en las finanzas de los sistemas de pensiones y en el equilibrio fiscal.

Los impactos fiscales de largo plazo asociados con las reversiones dependerá en gran medida de la capacidad de los países para adaptar sus sistemas de pensiones a las cambiantes condiciones demográficas, económicas y del mercado de trabajo mediante reformas paramétricas oportunas y adecuadamente diseñadas.

En la Argentina, la reforma tuvo un efecto positivo en las condiciones financieras a corto plazo del régimen de pensiones, con influjo de ingresos fiscales equivalente a aproximadamente el 9,5 por ciento del PIB en 2008 (Datz y Dancsi, 2013). La transferencia de fondos al sistema público por alrededor de 25.500 millones de dólares de los Estados Unidos mejoró significativamente la situación fiscal de los gobiernos y alivió la presión presupuestaria en un contexto de acceso limitado a los mercados financieros internacionales. El Gobierno utilizó los activos del fondo de pensiones en parte para pagar la deuda externa, financiar los subsidios familiares e invertir en proyectos gubernamentales. La deuda pública bruta disminuyó del 53 al 38 por ciento del PIB entre 2009 y 2011 (Angelaki y Carrera, 2015). A largo plazo, el sistema público de pensiones también tendrá que cubrir un número cada vez mayor de beneficiarios de pensión en el marco del fondo público consolidado (SIPA). Entre 2010 y 2012, en el curso de la re-reforma, la deuda pública del Estado Plurinacional de Bolivia disminuyó del 38,5 al 33,9 por ciento del PIB. La renacionalización permitió al Estado acceder a alrededor de 5.400 millones de dólares de los Estados Unidos, expandiendo significativamente su posición fiscal. Sin embargo, a la larga, existe el riesgo de que se produzca un desequilibrio financiero en el sistema.

En Hungría, la nacionalización de los activos de los fondos de pensiones contribuyó a una disminución inicial de la deuda soberana de alrededor de 5 puntos porcentuales del PIB en el primer semestre de 2011, colocando el déficit presupuestario en un mínimo histórico. Se trataba de un asunto de alta prioridad para el Gobierno, que contribuyó para que Hungría saliera de la lista de Procedimiento de Déficit Excesivo de la Unión Europea (Criterios de Maastricht sobre Deuda y Déficit Fiscal). El déficit fiscal de Hungría se redujo tras la re-reforma, con un promedio anual del 2,75 por ciento entre 2011 y 2016, en comparación con 5,8 por ciento entre 2005 y 2010 anterior a la reforma. La deuda del sector público también disminuyó del 81,8 al 79,0 por ciento del PIB entre 2010 y 2012. El Gobierno húngaro también utilizó parte de los activos de los fondos de pensiones para reembolsar un préstamo del FMI y cubrir otros gastos urgentes, una práctica no recomendada por la OIT debido a sus efectos negativos sobre la sostenibilidad. Si bien el impacto positivo puede observarse claramente, hay que señalar que la nacionalización también provocó fuertes críticas por parte de las IFIs — el FMI y el Banco Mundial —, así como de la UE, la OCDE y varias agencias de calificación crediticia. Como resultado, el forinto húngaro se depreció, los diferenciales de permutas (swaps) de incumplimiento crediticio aumentaron y se degradaron los bonos del Estado (Datz y Dancsi, 2013), lo que afectó negativamente a la economía húngara en el corto plazo; sin embargo, las perspectivas a mediano plazo muestran mejoras asociadas a la reversión de la privatización de las pensiones.

La reversión de la privatización de las pensiones en Kazajstán siguió un patrón en parte similar; el cual el bajo rendimiento de las inversiones y los elevados costos de transición de la privatización afectaron negativamente la situación fiscal del Gobierno (Zhandildin, 2015). Con la nacionalización de la administración de los fondos privados de pensiones, el Gobierno extendió implícitamente su espacio fiscal y aumentó su margen de gestión de su deuda soberana, lo cual le permitió al país realizar inversiones orientadas al desarrollo nacional.

En Polonia, la re-reforma dio lugar a un importante traslado de activos y pasivos desde los fondos privados hacia el Estado, lo que mejoró la situación fiscal a corto plazo. Tras la reversión, el régimen estatal de seguro social (ZUS) redujo su déficit del 3,52 al 2,73 por ciento del PIB, y la situación fiscal del Gobierno mejoró, bajando su nivel déficit fiscal de un promedio del 4,78 por ciento anual entre 2006-2011 al 3,72 por ciento entre 2012 y 2017. Los niveles de deuda de la administración pública también disminuyeron del 56,2 al 50,2 por ciento del PIB entre 2011 y 2014 (Base de Datos Perspectivas de la Economía Mundial del FMI).

Cuadro 6. Reversión de la privatización de las pensiones, reconstrucción de los sistemas públicos de pensiones y sus resultados en la Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Hungría, Kazajstán y Polonia

Áreas	Argentina	Bolivia, Estado Plur. de	Hungría	Kazajstán	Polonia
Calendarización de la reforma	Octubre – Diciembre 2008	2009-2010	Abril – Diciembre 2010	2012-2013	2013-2014
Leyes promulgadas	<ul style="list-style-type: none"> ■ La ley núm. 26.222 de abril de 2007 introdujo la posibilidad de optar por el sistema público y lo convirtió en la opción por defecto para los nuevos afiliados. ■ La ley núm. 26.425 de diciembre de 2008 abolió las cuentas individuales y transfirió a los afiliados al sistema público de reparto. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ La Constitución de 2009 prohibió la privatización de la seguridad social y garantizó el derecho a la pensión universal no contributiva (<i>Renta Dignidad</i>). ■ La ley núm. 065 de diciembre de 2010 introdujo el nuevo régimen público de reparto: <i>Sistema Integral de Pensiones (SIP)</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ La Ley CI/2010 de octubre de 2010 deriva las aportaciones de los fondos privados de pensiones al Tesoro Público durante 14 meses. ■ La ley núm. 1281/2010 de diciembre de 2010 reguló la transferencia automática de trabajadores al régimen público de reparto. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ La ley núm. 105-V ZRK, de 21 de junio de 2013, sobre las pensiones, consolidó los 10 fondos privados de pensiones en el Fondo de Pensiones Unificado (FPU). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ La Ley Dz. U. 2011 poz. 398, redujo la tasa de cotización a los fondos de cuentas individuales del 7,3 al 2,3 por ciento. ■ La Ley Dz. U. 2013 poz 1717, hizo voluntarias las cotizaciones a las cuentas individuales y permitió la transferencia de las cuentas al sistema público.
Características básicas del nuevo modelo público	El sistema consiste en un régimen público de reparto de beneficio definido, combinado con una pensión básica universal no contributiva.	El sistema se compone de una prestación del régimen público de reparto de beneficio definido, combinada con una pensión básica universal no contributiva (la Renta Dignidad). Un Fondo Solidario de carácter semi-contributivo garantiza una protección mínima a los afiliados del régimen público.	El sistema consiste en un régimen de reparto con prestaciones definidas combinado con un régimen no contributivo sujeto a la comprobación de recursos.	El sistema consiste en una pensión solidaria universal para todos los ciudadanos; y planes públicos de pensiones obligatorios: uno es un régimen de reparto de beneficio definido y el otro es un régimen de cuentas individuales administrado por el Fondo de Pensiones Unificado (FPU). Existe una pensión ocupacional para las profesiones de alto riesgo, financiada por los empleadores.	El sistema consiste en un régimen público de reparto de cuentas nocionales, administrado por el Estado; se garantiza un nivel de pensión mínima, financiada con fondos públicos. El Estado también proporciona una pensión no contributiva, sujeta a comprobación de recursos y otros ingresos por concepto de pensión. Las cuentas individuales privadas son voluntarias a partir de 2014.
Nuevos derechos y prestaciones	Pensión pública de reparto a la edad de 65 años para hombres y 60 para mujeres, con una tasa de reemplazo esperada de alrededor del 71,6 por ciento con 35 años de cotización. El régimen no contributivo de	Una pensión pública del régimen de reparto con beneficio definido a la edad de 55 y 50 años para hombres y mujeres, respectivamente, con una tasa de reemplazo garantizada del 70 por ciento	Una pensión pública de reparto y beneficio definido para hombres y mujeres de 63 años y 6 meses de edad, a una tasa de reemplazo del 74 por ciento con 35 años de cotización. Una pensión no contributiva sujeta a	La pensión pública de reparto garantiza tasas de reemplazo de 60 y 70 por ciento para los hombres a partir de los 63 años y para las mujeres a partir de los 58,5 años, respectivamente. La pensión universal solidaria no contributiva se	Las tasas de reemplazo de las pensiones del reparto público son del 39 por ciento para los hombres con 45 años de cotización y del 34 por ciento para las mujeres con 40 años de cotización. La pensión mínima mensual garantizada se concede a los

Áreas	Argentina	Bolivia, Estado Plur. de	Hungría	Kazajstán	Polonia
	pensiones sujetas a la comprobación de otros ingresos por pensiones concede una prestación a los mayores de 65 años y una prestación sujeta a comprobación de recursos a los mayores de 70 años que no tienen ninguna otra fuente de ingreso.	con 30 años de cotización. El Fondo Solidario financia cualquier déficit para alcanzar el nivel garantizado. La pensión universal no contributiva (Renta Dignidad) se concede a partir de los 60 años de edad.	comprobación de recursos se concede a los 62 años de edad.	concede a las mismas edades. El sistema de cuentas individuales, administrado por el estatal FPU, otorga prestaciones mensuales.	hombres mayores de 65 años y para las mujeres mayores de 60 años. Las pensiones no contributivas sujetas a comprobación de recursos y otros ingresos por concepto de pensión se conceden a las mismas edades.
Restablecimiento o creación de un ente administrador público de pensiones	La ANSES se hizo cargo de los recursos de las administradoras privadas de pensiones y de sus afiliados.	En 2015 se creó una nueva entidad administradora pública de pensiones (la Gestora Pública), cuya puesta en marcha está prevista para marzo de 2019.	La administración del sistema continúa bajo la responsabilidad de la Administración Pública Central del Seguro Nacional de Pensiones (ONYF).	Una nueva entidad pública, el Fondo de Pensiones Unificado (FPU), se hizo cargo de la administración del sistema. La gestión de las inversiones de los activos de pensiones de la FPU se transfirió al Banco Nacional de la República de Kazajstán (NBRK).	El régimen público de reparto de cuentas nocionales es administrado por el Instituto Polaco del Seguro Social (ZUS); quienes aún se encuentran temporalmente en el régimen privado de cuentas individuales, continúan bajo la gestión de las administradoras privadas de fondos de pensiones.
Transferencia de los fondos y de los afiliados y reconocimiento de los derechos adquiridos	Todos los afiliados, sus derechos adquiridos y fondos fueron transferidos al Sistema Integrado de Pensiones Público Argentino administrado por la ANSES.	Todos los afiliados, sus derechos y fondos fueron transferidos al régimen público.	La mayoría de los afiliados optaron voluntariamente por el régimen público de reparto. Los fondos de las cuentas individuales se transfirieron al Tesoro.	Todos los fondos previsionales de las cuentas individuales y los afiliados se transfirieron automáticamente a la FPU. Los derechos en el marco del sistema de cuentas individuales se reconocen en el nuevo sistema mediante una fórmula de contribución definida.	No se requirió ninguna transferencia de afiliados, ya que cada uno de ellos también estaba afiliado al sistema público administrado por el ZUS. Los activos de los fondos de pensiones de cuentas individuales se transfirieron a las cuentas individuales basadas en cuentas nocionales en el régimen público.
Reintroducción de las cotizaciones patronales	Los empleadores pagaban contribuciones antes de la reforma y seguirán haciéndolo.	Sí	Sí	Sí (régimen laboral de pensiones)	Sí
Financiamiento	El régimen público de reparto recibe contribuciones de trabajadores y empleadores. La pensión básica universal no	El régimen público de reparto y el régimen solidario se financian mediante cotizaciones de los trabajadores y de los empleadores. La Renta Dignidad, no contributiva, se	El régimen público de reparto se financia mediante las cotizaciones de los trabajadores y los empleadores. Las prestaciones no	La Pensión Social Básica y la Pensión Solidaria se financian con impuestos. El régimen de cuentas individuales se financia mediante las cotizaciones de los trabajadores. Los empleadores contribuyen al régimen	El régimen de reparto se financia con las cotizaciones de los trabajadores y los empleadores. Los posibles déficits del sistema se financian con cargo al presupuesto general.

Áreas	Argentina	Bolivia, Estado Plur. de	Hungría	Kazajstán	Polonia
	contributiva se financia con cargo al presupuesto general.	financia principalmente con el impuesto a los hidrocarburos y los ingresos de la capitalización de antiguas empresas públicas.	contributivas se financian mediante impuestos.	obligatorio de pensiones ocupacionales para los empleados en condiciones laborales de alto riesgo.	
Nuevas tasas de cotización	Trabajadores: 11 por ciento Empleadores: 10,17 por ciento	Trabajadores: 12,71 por ciento (en el régimen solidario, se sitúa entre el 0,5 y el 10 por ciento en función del nivel de ingresos) Empleadores: 3 por ciento (al régimen solidario, 3 por ciento)	Trabajadores: 10 por ciento Empleadores: 24 por ciento	Trabajadores (cuentas individuales): 10 por ciento Empleadores: (pensiones ocupacionales obligatorias): 5 por ciento	Trabajadores: 9,76 por ciento Empleadores: 9,76 por ciento
Recaudación de las cotizaciones	Por la Administración Federal de Ingresos Públicos (autoridad centralizada de recaudación de impuestos)	La Gestora Pública se encargará de recaudar las cotizaciones a partir de 2019.	Las cotizaciones son recaudadas por la Administración Nacional de Impuestos y Aduanas.	El FPU es el administrador y operador público del sistema pensiones, incluyendo la recaudación de cotizaciones.	El ZUS recauda las cotizaciones y paga las pensiones.
Gestión de fondos e inversiones	El Banco Nacional de Argentina administra los fondos; la política de inversión está definida por un Comité de Inversión.	La Gestora Pública se encargará de la administración de los fondos y de las inversiones, las AFP privadas se encargarán temporalmente de ello.	Los fondos públicos de reparto son administrados por el Tesoro.	Administrado por el Banco Nacional de Kazajstán.	El ZUS se encarga de la administración de las inversiones de los fondos públicos de pensiones.
Cambios en la supervisión y regulación	Argentina clausuró la Superintendencia de Pensiones e introdujo una comisión del Congreso que supervisa el régimen público de reparto.	La Autoridad de Supervisión y Control de Pensiones y Seguros reemplazó a la Superintendencia, con el mandato de supervisar tanto las pensiones como los seguros.	El Ministerio de Recursos Humanos y el Banco Nacional de Hungría desempeñan dichas funciones.	La Agencia de Regulación y Supervisión de los Mercados Financieros y de las Organizaciones Financieras (AFN) supervisa al Banco Nacional y sus operaciones, incluyendo la administración de los fondos de pensiones.	Tanto los fondos de pensiones públicos como los privados están regulados por la Autoridad de Supervisión Financiera (FSA). El Ministerio de Familia, Trabajo y Política Social se encarga de la supervisión general de los regímenes públicos del ZUS.
Gobernanza de los sistemas reformados	El nuevo Sistema de Pensiones es supervisado por una Comisión Nacional del Congreso y un consejo consultivo tripartito, que incluye	El Estado aumentó sus poderes ejecutivos sobre el sistema de pensiones. El nuevo régimen todavía no tiene representación de los trabajadores o de los empresarios.	Se creó un Consejo Económico y Social tripartito como órgano consultivo. No hay representación tripartita en el nuevo sistema de pensiones.	La FPU está administrada por el Banco Nacional. La supervisión está directamente a cargo del Presidente de la República de Kazajstán. No hay representación de los	El ZUS está regido por el Consejo de Administración, integrado por 2-4 miembros, nombrados o destituidos por el Consejo de Supervisión (tripartito), por recomendación del Presidente del ZUS.

Áreas	Argentina	Bolivia, Estado Plur. de	Hungría	Kazajstán	Polonia
	a representantes de pensionistas y bancos.			trabajadores ni de los empleadores en la administración del régimen.	
El diálogo social en el proceso de la reforma	Diálogo social limitado y debate en el Congreso sobre la reforma.	Se realizaron debates en el Congreso; los sindicatos fueron ampliamente consultados.	La discusión pública y el debate en el Congreso fueron limitados.	Diálogo social limitado, donde el Gobierno preside la formulación de políticas.	Diálogo social limitado durante el proceso de reforma.
Efectos positivos: a) Reducción de los gastos administrativos	Se eliminan las comisiones y otros cargos. El régimen público no puede cobrar ninguna comisión.	Hasta que se establezca una Gestora Pública, las comisiones de administración no cambian.	Se suprimieron las comisiones y los cargos para los fondos restantes basados en cuentas individuales.	Las comisiones y los costos operativos se redujeron a la mitad en el marco de la FPU.	No hay ninguna indicación, pero como los fondos son ahora administrados por el ZUS, es probable que los costos sean más bajos debido a las economías de escala.
b) Efectos sociales y económicos	Las tasas de beneficio por año cotizado aumentaron del 0,85 al 1,5 por ciento, como complemento a la pensión básica universal, lo que dio lugar a un aumento de la cobertura y de los niveles de beneficios, especialmente para las mujeres y los grupos de bajos ingresos. Reservas de los fondos de pensiones invertidas en proyectos de infraestructura.	Las proyecciones indican aumentos sustanciales en los beneficios para los grupos de bajos ingresos y las mujeres. Las madres aseguradas con 10 años de cotización ganan un año de jubilación por cada hijo nacido; la pensión solidaria para las madres mejora la equidad de género.	La re-reforma condujo a una disminución de la deuda pública y a un aumento de la solidaridad social. También se observan efectos positivos en cuanto a la equidad de género, vinculados con el bono de maternidad.	La pensión social básica no contributiva y la pensión solidaria mejoraron la suficiencia de las prestaciones para los grupos de bajos ingresos y la equidad en el sistema. Con la administración pública de las pensiones, el Estado obtuvo acceso a financiamiento de largo plazo para proyectos de infraestructura.	No se prevén efectos sociales y económicos importantes, ya que los principios de funcionamiento han cambiado poco en el caso del régimen de cuentas nocionales y la tasa de reemplazo y la suficiencia de las prestaciones siguen siendo bajas.
c) Impactos fiscales	Se transfirieron 25.500 millones de dólares de los EE.UU. de fondos privados al fondo público, eliminando el déficit del sistema público y reduciendo la deuda pública del 53 al 38 por ciento entre 2009 y 2011.	Se transfirieron 5.400 millones de dólares de los EE.UU. del sistema privado al público, lo que redujo la deuda pública del 38,5 al 33,9 por ciento del PIB entre 2010 y 2011.	Se transfirieron 11.000 millones de dólares de los EE.UU. de los fondos privados al fondo público, lo que redujo el déficit fiscal del 5,8 por ciento entre 2005-2010 al 2,75 por ciento en 2011 y la deuda pública disminuyó del 81,8 al 79 por ciento del PIB entre 2010 y 2012.	Dado que las cuentas individuales continuaron operando bajo la administración pública, es probable que no hayan tenido un efecto importante en la situación fiscal.	Se transfirieron 33.000 millones de dólares de los EE.UU. al ZUS, reduciendo el déficit fiscal del 4,78 por ciento (entre 2006 y 2011) al 3,72 por ciento (entre 2012 y 2017), y la deuda pública del 56,2 al 50,2 por ciento del PIB entre 2011 y 2014.

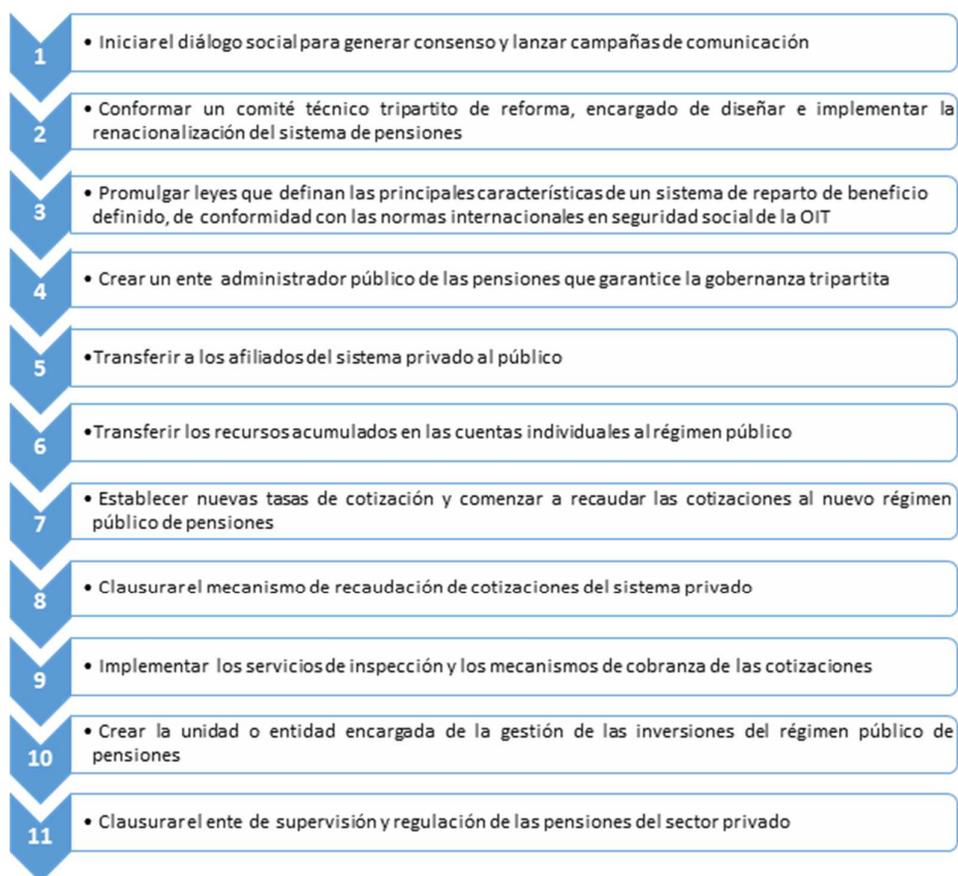
Fuentes principales: Bertranou *et al.*, 2018; Maltseva y Janenova, 2018; Mesa-Lago, 2018; Polakowski y Hagemeyer, 2018; Szikra, 2018.

3. ¿Cómo revertir la privatización de las pensiones? Pasos a seguir

Sobre la base de la vasta experiencia de la OIT prestando apoyo a los gobiernos de todo el mundo para reformar sus sistemas de pensiones y partiendo un profundo análisis de casos recientes de reforma, en la presente sección se ofrece orientación sobre cómo revertir la privatización de las pensiones, dirigida a aquellos países que pudieran estar interesados en retornar a un sistema público de pensiones.

Se presentan once medidas de política principales para revertir la privatización de las pensiones (gráfico 3). Dichas medidas comprenden: i) iniciar el diálogo social para generar consenso y lanzar una campaña de comunicación; ii) conformar un comité técnico tripartito de reforma, encargado de diseñar e implementar la renacionalización del sistema de pensiones; iii) promulgar leyes que definan las principales características de un sistema de reparto de beneficio definido, de conformidad con las normas internacionales de seguridad social de la OIT; iv) crear una entidad administradora pública de las pensiones que garantice la gobernanza tripartita; v) transferir a los afiliados del sistema privado al público; vi) transferir los recursos acumulados en las cuentas individuales; vii) establecer las nuevas tasas de cotización y comenzar a recaudar las cotizaciones al nuevo sistema público de pensiones; viii) clausurar el mecanismo de recaudación de cotizaciones del sistema privado; ix) implementar los servicios de inspección y los mecanismos de cobranza de las cotizaciones; x) crear la unidad o entidad encargada de la gestión de las inversiones del régimen público de pensiones; xi) clausurar el ente de supervisión y regulación de las pensiones del sector privado.

Gráfico 3. Principales pasos de política a seguir para la reversión de la privatización de las pensiones



Paso 1. Iniciar el diálogo social para generar consenso y poner en marcha campañas de comunicación

Idealmente, toda reforma de la seguridad social, particularmente las de gran escala, debe llevarse a cabo en un contexto de diálogo social y consenso entre los actores sociales, incluida la sociedad civil y, en particular, los grupos de defensa de los derechos de los pensionados. La participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es particularmente necesaria, debido a que son quienes financian el sistema a través de sus cotizaciones a la seguridad social. Aunque no todos los países se comprometen con el diálogo social, la OIT recomienda que se establezca un proceso sólido de diálogo social nacional que contribuya a crear el apoyo del público para revertir la privatización de las pensiones. La participación de los actores sociales en el proceso de toma de decisiones y en el diseño de las reformas generará un sentido de propiedad y de responsabilidad por el éxito de la reforma, lo que permitirá que el proceso de implementación se desarrolle sin problemas. Nunca como hoy es más apremiante la necesidad de proseguir el diálogo social tripartito para garantizar el grado apropiado de voluntad política y consenso social a fin de lograr reformas más sostenibles y adecuadas y resultados sociales positivos.

El diálogo social debe combinarse con campañas de comunicación y educación para informar al público sobre los beneficios del nuevo sistema público. Las campañas de comunicación son necesarias para asegurar que el público esté bien informado sobre las ventajas del proceso de re-reforma, incluyendo los pasos que se tomarán para la transición al nuevo sistema, los nuevos derechos y deberes, la asignación de fondos, las tasas de cotización y las opciones a nivel individual. La incertidumbre podría crear una resistencia innecesaria al cambio. Las mejores prácticas a partir de las experiencias nacionales muestran que es importante iniciar una campaña de información pública desde el principio, para garantizar un diálogo nacional adecuado y generar consenso, mantenerla en marcha durante todo el proceso de reforma y ampliar la campaña de comunicación una vez finalizada la transición para que todos los ciudadanos estén bien informados.

Paso 2. Conformar un comité técnico tripartito de reforma, encargado de diseñar e implementar la renacionalización del sistema de pensiones

Dadas las complejidades técnicas vinculadas con el proceso de reforma de pensiones, se recomienda constituir un comité técnico tripartito de reforma, que será el encargado de diseñar e implementar la renacionalización del sistema de pensiones. El comité debe estar integrado por representantes de los empleadores y de los trabajadores, así como por expertos de varias disciplinas con experiencia demostrada en sistemas públicos de la seguridad social; a saber, economistas, actuarios, abogados, estadísticos, administradores, especialistas en inversiones, entre otros expertos. El comité tripartito de reforma debe proponer las características principales que tendrá el régimen público, realizar un estudio de factibilidad o una evaluación actuarial para evaluar la sostenibilidad económica y financiera del nuevo sistema y formular recomendaciones sobre las opciones de reforma, para consideración de los actores.

Paso 3. Promulgar leyes que definan las principales características de un sistema de reparto de beneficio definido, de conformidad con las normas de la OIT sobre seguridad social

La elaboración de la nueva ley requerirá un análisis jurídico. Esta tarea puede estar bajo la responsabilidad del comité técnico tripartito de reforma, idealmente con la participación de abogados especializados en seguridad social, para garantizar la funcionalidad y el cumplimiento de las normas de la OIT sobre seguridad social.

El buen funcionamiento y la sostenibilidad futura de un sistema de pensiones dependerán en gran medida de la calidad de su diseño, lo que normalmente incluye la definición del perfil de beneficios, la fórmula para el cálculo de la pensión, las tasas de cotización y los requisitos de calificación, así como del diseño de la implementación y la gobernanza. El diseño del nuevo sistema debe tener en cuenta una implementación basada en medidas transitorias y graduales. El diseño también debe tener en cuenta la suficiencia de las prestaciones, en particular para garantizar al menos las prestaciones mínimas establecidas en los Convenios núms. 102 y 128 de la OIT sobre las pensiones de la seguridad social. Los aspectos de equidad y solidaridad también deben reflejarse en la ley en lo que respecta al género y los mecanismos redistributivos entre las personas de bajos y altos ingresos. Deberán incluirse mecanismos de solidaridad adecuados en todos los sistemas públicos de pensiones.

Paso 4. Crear un ente público administrador de las pensiones que garantice la gobernanza tripartita

En los casos en que no exista un ente administrador público del régimen general de pensiones, la prioridad será proceder a su diseño e implementación. Existe una amplia experiencia internacional en materia de diseño de instituciones públicas para la administración de los regímenes de pensiones. Las funciones básicas a considerar en el diseño de dicho ente administrador incluyen la recaudación y cobranza de las cotizaciones, incluyendo el mantenimiento de registros individuales de los afiliados y registros contables de las cotizaciones; la administración de los beneficios, incluyendo el procesamiento de solicitudes y pagos periódicos; la gestión de las inversiones; y servicios de planificación y asesoría, incluyendo asesoría actuarial y jurídica. De conformidad con las normas de la OIT y las directrices de la AISS/OIT para la buena gobernanza de los sistemas de seguridad social (AISS, 2013a), el nuevo sistema público de pensiones debe contar con un ente rector tripartito (el consejo o la comisión), con la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores (los principales financiadores del sistema), el cual, en última instancia, será responsable de emitir las políticas en materia de pensiones, así como de supervisar la implementación del régimen y la operación de la organización de seguridad social que administra el régimen de pensiones, así como otros asuntos generales relacionados con la gobernanza.

Paso 5. Transferir a los afiliados del sistema privado al público

Una vez creado el marco institucional, el siguiente paso es transferir a los afiliados del sistema privado al público. El proceso administrativo incluye la migración de las bases de datos de los afiliados y sus historias contributivas, así como información sobre los empleadores, con sus respectivas características individuales y registros de las cotizaciones a nivel de empresa e individual, con el fin garantizar la continuidad del proceso de recaudación.

Para la futura verificación de las condiciones de elegibilidad y el cálculo de las prestaciones, se deberán tener en cuenta las disposiciones para la transferencia de la información de salarios e históricos de cotizaciones individuales. A falta de un registro central de cuentas individuales por parte de una entidad pública, debe exigirse a las administradoras de fondos de pensiones que faciliten dicha información a través de un proceso debidamente regulado.

Para aquellos afiliados que formaban parte del antiguo sistema público de pensiones que funcionaba antes de la privatización, también es necesario tomar medidas para reconocer sus cotizaciones y derechos adquiridos, y totalizar debidamente todos los períodos cotizados en cada uno de los diferentes sistemas.

Paso 6. Transferir los recursos acumulados de las cuentas individuales

Una decisión importante se refiere al destino de los recursos acumulados en las cuentas individuales del sistema por clausurar. Idealmente, dichos recursos deberían formar parte de los activos jubilatorios del nuevo régimen de reparto, con el fin de reforzar su financiamiento. Cualquiera que sea la decisión, la transición debe ser justa en términos de valores actuariales, por lo que los períodos de cotización al sistema privado que se va a clausurar deben ser adecuadamente reconocidos en el nuevo sistema. En el caso de que los ahorros en las cuentas individuales se transfieran al nuevo régimen de reparto, se debe garantizar a los afiliados que sus derechos jubilatorios en el nuevo sistema son iguales o superiores (actuariamente) a los del sistema que se va a clausurar. En algunas legislaciones nacionales las cuentas individuales son consideradas propiedad privada, por lo que no pueden ser transferidas al régimen público de reparto, excepto si los afiliados aceptan la transferencia voluntariamente. De lo contrario, los recursos acumulados en las cuentas individuales pueden transferirse a una cuenta individual complementaria, si existe.

Paso 7. Establecer las nuevas tasas de cotización y comenzar a recaudar las cotizaciones al nuevo sistema público de pensiones

Las tasas de cotización son un aspecto crítico para garantizar el financiamiento del nuevo régimen público y deben basarse en estudios actuariales sólidos, a fin de garantizar la sostenibilidad a largo plazo. La gran mayoría de los regímenes públicos de pensiones operan bajo el concepto de beneficio definido, garantizando un nivel de prestaciones (basado en los años de cotización, incluidos los períodos acreditados y el importe de las ganancias durante el mismo período), y con el nivel de reservas que el régimen ha de mantener durante períodos futuros definidos. Algunos países optan por un sistema de financiamiento basado en la capitalización parcial, es decir, la acumulación parcial de reservas actuariales, lo que requiere idealmente una serie de incrementos futuros en las tasas de cotización (sistema de financiamiento de primas escalonadas) para ajustar el nivel de cotizaciones a medida que el sistema de pensiones madura y los costos crecen. También deben abordarse los mecanismos para el ajuste de otros parámetros, como la edad de jubilación, en consonancia con el aumento de la longevidad; y los períodos de cotización, respetando los principios establecidos en las normas internacionales de seguridad social.

Una vez definidas las tasas de cotización, el sistema público puede comenzar a recaudar las cotizaciones. Para ello, se debe establecer un sistema centralizado de recaudación de cotizaciones que asegure una adecuada coordinación con otras entidades públicas, en particular con las autoridades fiscales encargadas de recaudar los impuestos, y que tenga en cuenta las Directrices de la AISS sobre la Recaudación y Cobranza de Cotizaciones (AISS, 2013b). Algunos países han optado por un sistema de recaudo de cotizaciones unificado con el de la recaudación de impuestos, que debería garantizar la aplicación de criterios de recaudación específicos para el sistema de seguridad social. En algunos países, a pesar del establecimiento de fondos privados de pensiones, la recaudación de las cotizaciones seguía estando centralizada bajo la responsabilidad de un ente público. En esos casos, gran parte del trabajo para la transición hacia el sistema público de pensiones ya está hecho.

Paso 8. Clausurar el mecanismo de recaudación de cotizaciones del sistema privado

El inicio de la recaudación de las cotizaciones al sistema público centralizado debe sincronizarse con el cierre de la recaudación de cotizaciones en el sistema privado que se

está clausurando. La población debe mantenerse debidamente informada de los cambios en el proceso de recaudación, incluido el acceso a los nuevos reglamentos y procedimientos.

Paso 9. Implementar los servicios de inspección y los mecanismos de cobranza de las cotizaciones

Una de las principales responsabilidades de una institución de seguridad social es establecer un sólido servicio de inspección de la seguridad social, acompañado de mecanismos de cobranza de las cotizaciones. Los servicios de inspección deben contar con un número suficiente de inspectores, altamente cualificados. Los mecanismos de control contributivo deben contar con procesos de coordinación con otras entidades públicas, incluidas otras instituciones de seguridad social, a fin de compartir información útil para identificar a los cotizantes. La información sobre los empleadores y los trabajadores por cuenta propia y su escala de operaciones, tales como registros comerciales, licencias de operación, consumo energético, entre otros, puede ayudar a generar una plataforma de inteligencia de negocios adecuada, que puede ser de crucial importancia a la hora de garantizar un control contributivo sólido, eficiente y eficaz.

Paso 10. Crear la unidad o entidad encargada de la gestión de las inversiones del régimen público de pensiones

La gestión de inversiones es otra función crucial que debe ser diseñada e implementada como parte del marco institucional del nuevo sistema de pensiones. Las directrices de la AISS/OIT relativas a la inversión de los fondos de seguridad social (AISS, 2013c), ofrecen una orientación detallada para el diseño e implementación de un marco de inversiones integral. Deberán tenerse en cuenta las estructuras de inversión (que serán las estructuras encargadas específicamente de llevar a cabo esta función y sus tareas correspondientes), los reglamentos para las inversiones, las estrategias de inversión, los procesos de inversión (cómo se lleva a cabo la función en la práctica) y el seguimiento a la gestión de las inversiones.

Paso 11. Clausurar el ente de supervisión y regulación de las pensiones del sector privado

La reversión del sistema privado se completa con el cierre del ente de supervisión y regulación que se creó con la privatización. Como las administradoras privadas de los fondos de pensiones ya no son necesarias, tal ente tampoco lo es. En los países en los que funcionan sistemas privados de pensiones voluntarios, las funciones de regulación y supervisión pueden transferirse a un organismo de supervisión financiera independiente.

Cabe señalar que, si bien las funciones reguladoras de los regímenes de cuentas individuales privadas han funcionado dentro del sistema financiero y bancario, los órganos de regulación y supervisión de las instituciones de seguridad social están normalmente bajo la tutela de los ministerios de trabajo y de seguridad social, e interactúan de manera óptima dentro de un marco tripartito.

A modo de conclusión, en el presente informe y los estudios de caso de los países que lo acompañan, se documenta el bajo desempeño de las pensiones privadas obligatorias y se extraen algunas enseñanzas que podrían ser útiles para los gobiernos que se proponen mejorar sus sistemas nacionales de pensiones. A nivel mundial, los países están abandonando las pensiones privadas de cuentas individuales obligatorias. Entre 1981 y 2018, treinta países privatizaron total o parcialmente sus pensiones públicas obligatorias de la seguridad social. En el año 2018, dieciocho de estos países habían vuelto a reformar su

sistema de pensiones, revirtiendo total o parcialmente las privatizaciones. Los sistemas privados y obligatorios de pensiones tuvieron que hacer frente a elevados costos administrativos y de transición, vieron reducidas sus tasas de cobertura, sufrieron del deterioro de los niveles de beneficios y crecientes desigualdades de género y de ingresos. Si bien las reversiones de la privatización de las pensiones necesitan más años para madurar, desde ya se pueden observar mejoras claras y mensurables, y efectos positivos en términos de la reducción de las presiones fiscales, menores costos administrativos, mayores niveles de cobertura y de beneficios, y menores desigualdades de género e ingresos. El fortalecimiento del seguro social público, combinado con las pensiones solidarias no contributivas, ha contribuido a la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y mejorado los derechos a las prestaciones, haciéndolos más predecibles, lo que permite a los afiliados planificar mejor su jubilación y gozar de una mayor seguridad de ingresos durante la vejez.

Bibliografía

- Albo, A.; González, F.; Hernández, O.; Herrera, C.; Muñoz, A. 2008. *Toward the Strengthening of the Pension Systems in Mexico: Vision and Reform Proposals* (México D.F., BBVA).
- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social). 2013a. *Good Governance Guidelines for Social Security Institutions* (Ginebra).
- . 2013b. *Guideline on Contribution Collection and Compliance* (Ginebra);
- . 2013c. *Guideline on Investment of Social Security Funds* (Ginebra).
- Altiparmakov, N. 2014. *Initial Performance of Pension Privatization in Eastern Europe – Are Reform Reversals Justified?* Documento de Trabajo (Belgrado, Consejo Fiscal de Serbia).
- Angelaki, M.; Carrera, L.N. 2015. “Radical pension reforms after the crisis: a comparative analysis of Argentina and Greece” en *Politics and Policy*, vol. 43, núm. 3, págs. 378-400.
- Arza, C. 2015. *The Gender Dimensions of Pension Systems: Policies and Constraints for the Protection of Older Women*. Documento de Debate núm. 1 de ONU Mujeres (Nueva York, ONU Mujeres).
- . 2017. “Non-contributory Benefits, Pension Re-Reforms and the Social Protection of Older Women in Latin America”, en *Social Policy and Society*, vol. 16, núm. 3, julio de 2017, págs. 361-375.
- Atkinson, A.; Harrison, D.; Messy, F.-A.; Yermo, J. 2012. “Lessons from National Pensions Communication Campaigns”, *Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Finanzas, Seguros y Pensiones Privadas*, núm. 18, (París, Publicación de la OCDE).
- Banco Mundial. 1994. *Envejecimiento sin Crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento* (Washington, D.C.).
- . 2014. Base de Datos de la Unidad de Protección Social de la Red de Desarrollo Humano (HDNSP) del Banco Mundial (Washington, D.C.).
- Barr, N. 2000. *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*. Documento de Trabajo del FMI WP/00/139 (Washington D.C., FMI).
- ; Diamond, P. 2008. *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices* (Nueva York, Oxford University Press).
- Beattie, R.; McGillivray, W. 1995. “A risky strategy: reflections on the World Bank report Averting the old age crisis” en *International Social Security Review*, vol. 48, núm. 3-4, págs. 5-23.
- Behrendt, C.; Woodall, J. 2015. “Pensions and other social security income transfers” en: J. Berg (Ed.), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century* (Cheltenham, Reino Unido, Ginebra, Edward Elgar, OIT), págs. 242-262.
- Bertranou, F. 2011. *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. (Buenos Aires, CEPAL/OIT).
- ; Cetrángolo, O.; Grushka, C.; Casanova, L. 2018. *Pension privatization and reversal of pension reforms in Argentina*. Documento de Extensión de la Seguridad Social (ESS) núm. 64 (Ginebra, OIT).

-
- Bonilla-Garcia, A.; Conte-Grand, A. (ed.) 1998. *Pensiones en América Latina: Dos décadas de reforma* (Lima, OIT).
- BPS (Banco de Previsión Social). 2005. *Boletín Estadístico 2005*. (Montevideo).
- CENDA (Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo). 2010. *Resultados para sus afiliados de las AFP y compañías de seguros relacionadas con la Previsión 1982-2008* (Santiago de Chile).
- Cetrángolo, O.; Grushka, C. 2004. *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma.*, Serie Financiamiento del Desarrollo núm. 151 (Santiago de Chile, CEPAL).
- Cichon, M., 1999. “Notional defined-contribution schemes: Old wine in new bottles?” En *International Social Security Review*, vol. 52, núm. 4, págs. 87-105.
- . 2004. *Approaching a common denominator? An interim assessment of World Bank and ILO position on pensions* (Ginebra, OIT).
- ; Hagemeyer, K.; Woodall, J. 2006. *Changing the paradigm in social security: From fiscal burden to investing in people* (Ginebra, OIT).
- ; Scholz, W.; van de Meerendonk, A.; Hagemeyer, K.; Bertranou, F.; Plamondon, P. 2000. *Financing social protection* (Ginebra, OIT).
- Claramunt, C.O. 2004. “Assessing Pension System Reforms in Latin America” en *International Social Security Review*, vol. 57, núm. 2, abril de 2004, págs. 25-46.
- Cohen, N.; Cienski, J. 2014. “Poland pension reform reversal highlights public disillusion”, en *Financial Times*, 5 de febrero de 2014.
- Comisión Europea. 2015. *Informe sobre el Envejecimiento 2015. Proyecciones económicas y presupuestarias para los 28 Estados miembros de la UE (2013-2060)*. Economía Europea 3/2015 (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea).
- Comisión Presidencial Pensiones Bravo. 2015. *Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones* (Santiago de Chile).
- Crabbe, C.A. (ed.). 2005. *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps* (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).
- Crabtree, J.; Durand, F. 2017. *Peru: elite power and political capture* (Londres, Zed Books).
- Datz, G.; Dancsi, K. 2013. “The politics of pension reform reversal: a comparative analysis of Hungary and Argentina”, en *East European Politics*, vol. 29, núm. 1, págs. 83-100. DOI:10.1080/21599165.2012.759940
- Díaz, L.D. 2018. *The Reversal of Pension Privatization in Venezuela*. Documento de Extensión de la Seguridad Social (ESS) núm. 71 (Ginebra, OIT).
- Didier, T.; Schmukler, S.L. (eds.). 2014. *Emerging issues in financial development: Lessons from Latin America* (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Diop, A. 2008. *Pension reforms in Central and Eastern Europe in a global perspective: Lessons learned*, ponencia presentada en el Wissenschaftliches Kolloquium “Internationale Entwicklungen in der Rentenpolitik”, Berlín, 2 de abril de 2008.

-
- Drahokoupil, J.; Domonkos, S. 2012. "Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008", en *Global Social Policy*, vol. 12, núm. 3, págs. 283-299.
- Durán-Valverde, F.; Pena, H. 2011. *Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados*. Serie Seminarios y Conferencias, núm. 64 (Santiago de Chile, CEPAL).
- Égert, B. 2012. *The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe*, Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la OCDE, núm. 942 (París, Publicación de la OCDE). DOI: 10.1787/18151973.
- Flores Konja, A.; Sanchez Cruz, J. 2016. "Los fondos de pensiones y su desempeño durante la crisis 2007-2012", en *Revista de la Facultad de Ciencias Contables*, vol. 24, núm. 45, págs. 99-106.
- FMI. 1998. *Republic of Kazakhstan: Recent Economic Developments*. Informe de País del FMI núm. 98/84 (Washington, D.C.).
- . Base de Datos Perspectivas de la Economía Mundial (Washington, D.C.).
- Freudenberg, C.; Berki, T.; Reiff, A. 2016. *A Long-Term Evaluation of Recent Hungarian Pension Reforms*. Documentos de Trabajo del MNB núm. 2 (Budapest, Magyar Nemzeti Bank/Banco Nacional de Hungría).
- Fultz, E. 2004. "Pension reform in the EU accession countries: Challenges, achievements and pitfalls", en *International Social Security Review*, vol. 57, núm. 2, págs. 3-24.
- . 2011. *Pension crediting for caregivers: Policies in Finland, France, Germany, Sweden, the United Kingdom, Canada and Japan* (Washington, D.C., Institute for Women's Policy Research).
- ; Hirose, K. 2018. *Second-pillar Pension Re-reforms in Bulgaria, Croatia, Estonia, Latvia, Macedonia, Romania, and Slovakia*. Documento de Extensión de la Seguridad Social (ESS) núm. 72 (Ginebra, OIT).
- Gillion, C.; Turner, J.; Bailey, C.; Latulippe, D. (Eds.), 2000. *Social Security Pensions: Development and Reform* (Ginebra, OIT).
- Grishchenko N. 2015. *Pensions after pension reforms: A comparative analysis of Belarus, Kazakhstan, and Russia*, ponencia presentada en el I Congreso Internacional de Economía Aplicada y Empresa, ICAEB 2015.
- Gubbels J.; Snelbecker D.; Zezulín L. 2007. *The Kosovo Pension Reform: Achievements and Lessons*, Documento de Debate sobre Protección Social núm. 0707 (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Hall, D. 2012. *Re-municipalising municipal services in Europe* (Londres, Universidad de Greenwich).
- Hansen, T. 2018. *Gender Issues and Redistributive Mechanisms in the Norwegian Pension System*. Seminario técnico de IEN sobre la transversalización del género en la seguridad social (Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social).
- Hernandez, D.G.; Stewart, F. 2008. *Comparison of Costs and Fees in Countries with Private Defined Contribution Pension Systems*. Documento de Trabajo de la IOPS núm. 6 de junio 2008 (París, Organización Internacional de Supervisores de Pensiones).

-
- Hinz, R.P.; Zviniene, A.; Vilamovska, A. 2005. *The New Pensions in Kazakhstan: Challenges in Making the Transition*. Documento de Debate sobre Protección Social núm. 0537 (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Hirose, K. (ed.). 2011. *Pension Reform in Central and Eastern Europe in times of crisis, austerity and beyond* (Budapest, OIT).
- Hohnerlein, E.M. 2012. “Pension Re-reform in Argentina”, en *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)*, núm. 3/2012, págs. 213-234.
- Holzmann, R. 2017. *The ABCs of Nonfinancial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Documento de Política del IZA núm. 130 (Bonn, IZA – Instituto de Economía del Trabajo).
- ___; Palmer, E. (eds.). 2006. *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Memorias de la Conferencia sobre CDN en Sandhamn, Suecia, 28-30 de septiembre de 2003 (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Hu, Y.; Stewart, F. 2009. *Licensing Regulation and the Supervisory Structure of Private Pensions: International Experience and Implications for China*, Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Seguros y Pensiones Privadas, núm. 33 (París, Publicación de la OCDE).
- Hujo, K. (ed.). 2014. *Reforming Pensions in Developing and Transition Countries* (Basingstoke, Ginebra, Palgrave, UNRISD).
- ___; Rulli, M. 2014. *The Political Economy of Pension Re-Reform in Chile and Argentina: Toward More Inclusive Protection*. Documento de Investigación 2014-1 (Ginebra, UNRISD).
- Iglesias, A.; Acuña, R. 1991. *Chile: Experiencia con un Régimen de capitalización 1981-1991*. Colección Estudios Políticos y Sociales (Santiago, CEPAL/UNDP).
- Impavido, G.; Lasagabaster, E.; García-Huitrón, M. 2010. *New policies for mandatory defined contribution pensions: Industrial organization models and investment products* (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Ionescu, L.; Robles, E.A. 2014. *Update of IOPS Work on Fees and Charges*, Documentos de Trabajo de la IOPS sobre Supervisión Efectiva de las Pensiones, núm. 20 (París, IOPS).
- Kangas, O.E. 2006. *Pensions and Pension Funds in the Making of a Nation-State and a National Economy: the Case of Finland*. Documento del Programa de Políticas Sociales y Desarrollo núm. 25 (Ginebra, UNRISD).
- Kay, S.J. 2009. “Political risk and pension privatization: The case of Argentina (1994-2008)”, en *International Social Security Review*, vol. 62, núm. 3, págs. 1-21. DOI:10.1111/j.1468-246X.2009.01335.x.
- Kishimoto, S.; Lobina, E.; Petitjean, O. (eds.). 2015. *Our public water future: The global experience with remunicipalisation* (Amsterdam, Londres, París, Ciudad del Cabo y Bruselas: Instituto Transnacional (TNI), Unidad Internacional de Investigación de Servicios Públicos (PSIRU), Observatorio de las Multinacionales, Proyecto de Servicios Municipales (MSP) y la Federación Europea de Sindicatos de la Función Pública (EPSU)).
- Kleinjans, J.K. 2003. “The Colombian pension system after the reform of 1994: An evaluation”, en *International Social Security Review*, vol. 56, núm. 1, págs. 31-52.
- Laeven, L. 2014. *The Development of Local Capital Markets: Rationale and Challenges*. Documentos de Trabajo del FMI 14/234 (Washington D.C., FMI).

-
- Liu, T.; Sun, L. 2016. "Pension Reform in China" en *Journal of Aging & Social Policy*, vol. 28, núm. 1, págs. 15-28. DOI: 10.1080/08959420.2016.1111725
- Maltseva, E.; Janenova, S. 2018. *Reversing Pension Privatization in Kazakhstan*, Documento de Extensión de la Seguridad Social (ESS) núm. 67 (Ginebra, OIT).
- Mesa-Lago, C. 2004. *An appraisal of a quarter-century of structural pension reforms in Latin America*. Revista CEPAL núm. 84, diciembre de 2004 (Santiago de Chile, CEPAL).
- . 2008. *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America* (Oxford, Oxford University Press).
- . 2012. *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- . 2014. *Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*. Documento de Extensión de la Seguridad Social (ESS), Documento de Trabajo núm. 44 (Ginebra, OIT).
- . 2018. *Reversing Pension Privatization in Bolivia*. Documento de Extensión de la Seguridad Social (ESS) núm. 65 (Ginebra, OIT)
- ; Bertranou, F. 2016. "Pension reforms in Chile and social security principles, 1981-2015", en *International Social Security Review*, vol. 69. núm. 1, págs. 25-45.
- ; Hohnerlein, E.M. 2002. "Testing the Assumptions Concerning the Effects of the German Pension Reform Based on Latin American and Eastern European Outcomes," *European Journal of Social Security*, vol. 4, núm. 4, págs. 285-330.
- ; Rivera, M.E. 2017. *Propuestas de re-reforma de pensiones en El Salvador: Evaluación comparativa y recomendaciones*. Documentos de Trabajo 2017-1 (San Salvador, FundaUngo).
- Müller, K. 2008. *Pension privatization and economic development in Central and Eastern Europe: A Political Economy Perspective* (Ginebra, UNRISD).
- Navarro Medal, K. 2018. *Repeal of the Privatization of the Pension System in Nicaragua*, Documento de Extensión de la Seguridad Social (ESS) núm. 70 (Ginebra, OIT).
- Obermann, T.P. 2005. *The effect of the privatization of pension plans on financial and regulatory systems in Latin America* (Atlanta, GA, Banco de la Reserva Federal de Atlanta).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2014. *Society at a Glance: Asia/Pacific 2014* (París).
- . 2017a. "How does Poland compare?" en *Pension at a Glance 2017* (París).
- . 2017b. *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators* (París).
- . 2018. *OECD Survey of Investment Regulation of Pension Funds* (París).
- . Base de Datos de la OCDE sobre Estadísticas Mundiales de Pensiones (París).

-
- OIT. 2010. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2010/11. Brindar cobertura en tiempos de crisis y después de las crisis* (Ginebra).
- . 2014. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (Ginebra).
- . 2017. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Ginebra).
- . 2018a. *The ILO Multi-Pillar pension model: Building equitable and sustainable pension systems*. Nota Informativa sobre la Protección Social para Todos (Ginebra).
- . 2018b. *Social Protection for Older Persons: Policy trends and statistics 2017-19*. Documentos de Políticas sobre Protección Social núm. 17 (Ginebra).
- ONU Mujeres, 2015. *Protecting Women's Income Security in Old Age: Towards Gender-Responsive Pension Systems* (Nueva York).
- Orenstein, M.A. 2008. *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform* (Princeton, NJ, Princeton University Press).
- Orszag, P.R.; Stiglitz, J.E. 1999. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems", presentado a la conferencia sobre "New Ideas About Old Age Security," Banco Mundial, Washington, D.C. 14-15 de septiembre de 1999. Publicado posteriormente en R. Holzman and J. Stiglitz (eds.). 2001. *New Ideas about Old Age Security* (Washington D.C., Banco Mundial).
- Ortiz, I. 2018. "The Welfare State in the 21st Century: Latest Trends in Social Protection" en J.A. Ocampo and J. Stiglitz (eds.), *The Welfare State Revisited* (Nueva York, Columbia University Press).
- Peña-Jarrín, F. 2018. *The Reversal of Pension Privatization in Ecuador*. Documento de Extensión de la Seguridad Social (ESS) núm. 69 (Ginebra, OIT).
- Polakowski, M.; Hagemeyer, K. 2018. *Reversing pension privatization: The case of Polish pension reform and re-reforms*. Documento de Extensión de la Seguridad Social (ESS) núm. 68 (Ginebra, OIT).
- Queisser, M. 1998a. *The Second-Generation Pension Reforms in Latin America*. Documento de Trabajo núm. AWP 5.4 (París, OCDE).
- . 1998b. "Regulation and supervision of pension funds: principles and practices" en *International Social Security Review*, vol. 51, núm. 2, págs. 39-55.
- Riesco, M. 2004. *Private Pensions in Chile: A Quarter Century On* (Santiago de Chile, CENDA).
- Rofman, R. 2000. *The pension system in Argentina: six years after the reform*. Serie de Documentos de Debate sobre Protección Social del Banco Mundial núm. 15 (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Simonovits, A. 1999. *The New Hungarian Pension System and its Problems*. Documentos de Debate de KTK/IE núm. 1999/1 (Budapest, Instituto de Economía/Academia Húngara de Ciencias).
- . 2012. "Pension Re-reform in Hungary", en *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)*, núm. 3/2012, págs. 213-234.

-
- Soto, C. 2008. “Movimiento laboral y su efecto en la tasa de reemplazo”, en R. Ham Chande, B. Ramírez López y A. Valencia Armas (eds.). *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México* (México, Tijuana, Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa).
- Szikra, D. 2018. *Reversing privatization and re-nationalizing pensions in Hungary*. Documento de Extensión de la Seguridad Social (ESS) núm. 66 (Ginebra, OIT).
- Titelman, D.; Vera, C.; Pérez Caldentey, E. 2009. *Pension System Reform in Latin America and Potential Implications for the Chinese Case*. Serie de Documentos de Trabajo de IDEAs, Documento núm. 06/2009.
- Turner, J.; Hughes, G.; Maher, M. 2016. “An international comparison of regulatory capture and regulatory outcomes: The case of pension regulators in Ireland and the United States”, en *Journal of Financial Regulation and Compliance*, vol. 24, núm. 4, págs. 383-401.
- Undurraga, T. 2011. *Rearticulación de grupos económicos y renovación ideológica del empresariado en Chile 1980-2010: Antecedentes, preguntas e hipótesis para un estudio de redes*. Documentos de Trabajo del ICSO-UDP, núm. 2011 (Santiago de Chile, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales).
- Urteaga-Crovetto, P. 2014. “On Environment: The ‘Broker State,’ Peruvian Hydrocarbons Policy, and the Camisea Gas Project”, en R. Stryker and R. González (eds.). 2014. *Up, down, and sideways: Anthropologists trace the pathways of power*. (Nueva York, Berghahn Books).
- Valencia, E. 2008. “Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: an Assessment of their Contributions and Limitations”, en *Annual Review of Sociology*, vol. 34, págs. 475-499.
- Velculescu, D. 2010. *Some Uncomfortable Arithmetic Regarding Europe’s Public Finances*. Documento de Trabajo del FMI núm. WP/10/177 (Washington, D.C., FMI).
- Wilson Sokhey, S. 2017. *The Political Economy of Pension Policy Reversal in Post-Communist Countries* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Wodsak, V.; Koch, M. 2010. “From three to five: the World Bank’s pension reform policy norm”, en S. Park and A. Vetterlein (eds.): *Owning Development- Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank* (Cambridge, Cambridge University Press, págs. 48-70).
- Woodall, J.; Hagemeyer, K. 2009. *How can we maintain pension levels in pay-as-you-go schemes? – Maintaining Pension Levels in PAYG Schemes in Ageing Societies: Rules versus Discretion*. Ponencia presentada en el Seminario Técnico sobre Pensiones de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, París, 1-2 de octubre de 2009.
- Zhandildin, M. 2015. “Pension System Reform in Emerging Countries: The Case of Kazakhstan,” en *Global Journal of Emerging Market Economies*, vol. 7, núm. 1, págs. 65-88.