

LOS PROCESOS DE REFORMAS Y MODIFICACIONES A LOS SISTEMAS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL EN AMÉRICA LATINA*

REFORM PROCESSES AND CHANGES TO INDIVIDUAL
CAPITALIZATION SYSTEMS IN LATIN AMERICA

LES PROCESSUS DE RÉFORME ET LES MODIFICATIONS
AUX SYSTÈMES DE CAPITALISATION INDIVIDUELLE
EN AMÉRIQUE LATINE

María Ascensión MORALES RAMÍREZ**

RESUMEN: La oleada de reformas de los años noventa en América Latina parece haberse frenado o por lo menos se vislumbra una moderación en el entusiasmo por la privatización de los sistemas de pensiones. Las deficiencias del sistema de capitalización individual y las fallas en los marcos institucionales, aunadas a la informalidad, al desempleo y a los bajos salarios que caracterizan a la región, han dado lugar en el primer lustro del siglo XXI a diferentes procesos legales para resolver las problemáticas enfrentadas: cobertura, eficiencia y equidad. A pesar de los enfoques distintos, ellos comparten, en cierta forma, el reforzamiento de la intervención de las instituciones públicas y la incorporación de mecanismos de solidaridad.

Palabras clave: Pensiones, re-reformas, capitalización individual.

ABSTRACT: The wave of reforms that took place in Latin America in the 1990's seems to have slowed down or at least checked the zeal for privatizing pension systems. The shortcomings in the individual capitalization system and the failings of the institutional frameworks, along with the informal economy, unemployment and low salaries that characterize

* Recibido el 16 de febrero de 2015 y aceptado para su publicación el 23 de marzo de 2015.

** Profesora de Derecho del trabajo y la seguridad social en la Facultad de Derecho de la UNAM (mmoralesr@derecho.unam.mx).



the region, have given rise to different types of legal processes to solve the problems that have appeared in the early 21st century: coverage, efficiency and equality. Despite the various approaches, they all share, to a certain extent, the common goals of reinforcing the involvement of public institutions and implementing solidarity mechanisms.

Key Words: Pensions, re-reforms, individual capitalization.

RÉSUMÉ: La vague de réformes des nonante en Amérique latine, semble s'être freinée ou pour le moins se dessine une modération dans l'enthousiasme pour la privatisation des systèmes de pension. Les déficiences du système capitaliste individuel et les pannes dans le cadre institutionnel ajoutées à l'informalité, le chômage et les bas salaires qui caractérisent la région, ont donné lieu dans le premier lustre du XXI^{ème} siècle à différents processus légaux pour résoudre les problèmes rencontrés. Couverture, efficacité et équité. Malgré les approches distinctes, elles partagent, d'une certaine forme, le renforcement de l'intervention des institutions publiques dans l'incorporation des mécanismes solidaires.

Mots-clés: Pensions, re-réformes, capitalisation individuelle.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Retrospectiva*. III. *Los procesos de reformas*. IV. *Modificaciones al sistema*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas a los sistemas tradicionales de pensiones acapararon la atención en América Latina en los noventa, particularmente al tomar como antecedente la experiencia de Chile en 1981 al instaurar un sistema privado de pensiones basado plenamente en el ahorro obligatorio personal, de ahí su nombre “capitalización individual”. Posteriormente, once países de la región —Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), Nicaragua (2000), Ecuador (2001) y República Dominicana (2001)—¹ realizaron reformas es-

¹ Promulgó la Ley 87-01 el 8 de mayo de 2001, y la implementación del sistema se realizó en forma gradual entre 2003 y 2006.

tructurales para cambiar el sistema de reparto por la introducción total o parcial del sistema de capitalización individual, que se constituía en ese momento en el nuevo paradigma.

El sistema nunca operó en Ecuador, porque el Tribunal Constitucional determinó la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley 2001-55,² entre los cuales se encontraban los referentes a la capitalización individual.³ Tampoco el sistema floreció en Nicaragua, a causa de que la Ley 340 (fundamento del nuevo sistema) fue derogada,⁴ en razón del fuerte costo que implicaría el periodo de transición y su incidencia en el gasto público.⁵

En el establecimiento de la capitalización individual se señalaron como presupuestos o bondades del sistema a los siguientes elementos: que al vincular la cotización con la prestación se favorecería el aumento de la cobertura, el cumplimiento de las obligaciones pensionales y la eliminación de las distorsiones del mercado laboral (evasión, mora, transferencias regresivas, retiro anticipado); asimismo, que la competencia entre las administradoras aseguraría bajos costos administrativos y ofrecería mejores incentivos al mercado de trabajo; además, la tasa de rentabilidad sería mayor y contribuiría mediante sus mecanismos financieros a impulsar el desarrollo de mercado de capitales, el aumento del ahorro y el crecimiento económico.

Después de la oleada de reformas, en el escenario internacional se aprecia una moderación en el entusiasmo por la privatización de los sistemas de pensiones. Puede adelantarse que tres aspectos contribuyeron a ello: 1) el incumplimiento de los presupuestos (bondades) del sistema; 2) las evaluaciones realizadas a los sistemas de los países de la región y los cambios de postura de

² Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), *Banco de información de los sistemas de seguridad social en Iberoamérica*, Madrid, 2007, p. 56.

³ La ley previó un régimen transitorio (el antiguo sistema) que debía desaparecer poco a poco a medida que tomara vigencia el sistema mixto de pensiones; sin embargo, como esto no sucedió por la inconstitucionalidad, en la actualidad continúa vigente el sistema de reparto.

⁴ Navarro, Karlos, "El fracaso del modelo chileno de pensiones en Nicaragua", *Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, núm. 45, mayo de 2006.

⁵ El 1o. de enero de 2014 este país introdujo reformas paramétricas a la Ley de Seguridad Social, consistentes en: a) el aumento gradual de la aportación patronal para llegar a un 3% en un periodo de cuatro años, a partir de 2014 (de un 17% se estabilizará en un 19%); b) una ampliación del límite superior de cotización; c) el cambio en el cálculo de la pensión, y d) la reactivación del 0.25% de aportación del trabajador para financiar las pensiones a las víctimas de guerra.

las instituciones financieras internacionales promotoras del sistema,⁶ y 3) la crisis de 2008-2009. Asimismo, al parecer el paradigma inspirado en la idea de la gestión individual del riesgo social se topó con obstáculos presentes en América Latina que impiden su cabal desarrollo: alta informalidad, desempleo y bajos salarios. Tales elementos constituyen algunas de las razones de los cambios y enfoques experimentados después del primer lustro del siglo XXI.

En razón de lo anterior, el objetivo del trabajo se centra en dar cuenta de los procesos legales de que han sido objeto los sistemas de pensiones de capitalización individual en América Latina, para poner a la vista las causas de tales procesos, los aspectos que pretenden atender y las lecciones que pueden extraerse. Para ello, previamente se realiza una revisión breve de la introducción del sistema en la región. Después se analizan los procesos de reformas hasta ahora realizados en algunos países. Posteriormente, se abordan las modificaciones llevadas a cabo por los otros países, así como las iniciativas de reformas que se encuentran pendientes para atender los problemas del sistema.

II. RETROSPECTIVA

Los diseños del sistema de capitalización individual en América Latina fueron diferentes en cada país. Igualmente, su implementación en los nueve países de la región se apartó, en cierta medida, del modelo exclusivo de capitalización chileno, dando lugar a diversos modelos conceptuales y a estrategias para privilegiar de cierta forma el pilar de ahorro obligatorio individual, de tal suerte que la gama de opciones se sintetizó en tres grupos generales, de acuerdo con la tipología de Mesa-Lago:⁷

A. *Sustitutivo*. Implicó el cierre del antiguo sistema de reparto hacia el futuro al no permitir nuevos afiliados, y se sustituyó o cambió totalmente por el de capitalización individual; en consecuencia, la afiliación fue obligatoria para todos los trabajadores cubiertos, así como para los de nuevo ingreso al

⁶ Gill, I. et al., *Cumpliendo la promesa de seguridad social de los ingresos en la vejez en América Latina*, Washington D. C., Banco Mundial-Stanford University Press, 2004; Holzmann, Robert y Hintz, Richard, *SopORTE del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y sus reformas*, Washington D. C., Banco Mundial, 2005.

⁷ Mesa-Lago, Carmelo, "Las reformas de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos, desempeños y lecciones", *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*, Caracas, Nueva Sociedad, 2004.

mercado laboral. Este modelo fue adoptado por Chile, Bolivia, El Salvador, México y República Dominicana.

Este modelo conceptual tuvo dos variantes: a) cierre inmediato y total del antiguo sistema, tal y como sucedió en México y Bolivia, donde se obligó a todos los asegurados a trasladarse al sistema de capitalización individual,⁸ y b) cierre para los futuros asegurados y extinción gradual de los asegurados existentes que se quedaron en el antiguo, como es el caso de Chile, El Salvador y República Dominicana.

B. *Paralelo*. Este modelo dio lugar a la coexistencia del antiguo sistema de reparto y el nuevo de capitalización individual, en franca competencia entre sí. El antiguo sistema, aunque no se cerró, fue completa o parcialmente reformado; empero, terminó su monopolio con la creación del nuevo. El modelo fue adoptado por Perú y Colombia.

En Perú, el antiguo sistema quedó a cargo de la Oficina de Normalización Provisional. Este sistema no fue reformado inicialmente, sino más tarde, y de manera parcial en sucesivas etapas —entre 1995 y 1997— para impulsar el traslado de los asegurados al sistema de capitalización individual. Se dejó libre la opción para cambiarse al nuevo sistema, pero sin la posibilidad de regresar al antiguo. Para los trabajadores de nuevo ingreso se concedieron diez días para ejercer su elección; en caso contrario, el empleador los afiliaría.

Colombia fortaleció el sistema público para hacerlo competitivo frente al nuevo. Este país reformó íntegramente el antiguo sistema, unificando los dos sistemas públicos (trabajadores privados y del gobierno) en el Instituto de Seguros Sociales, y estableció como método financiero el de capitalización parcial colectiva (prima media), a fin de reforzar sus finanzas. El sistema de capitalización individual quedó a cargo de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantía. Bajo este esquema, se permitió al afiliado moverse entre los dos sistemas tantas veces como quisiera, pero siempre dentro de los márgenes definidos por la ley (edad o periodo de tres años).

C. *Mixto*. Este modelo tuvo como característica la permanencia del sistema público (reformado) y la introducción de un componente de capitalización individual con carácter complementario. El nuevo elemento asumió parte de la prestación global, de modo que los beneficios se determinan sobre la base

⁸ En México, la ley otorgó al asegurado la opción de calcular su pensión de acuerdo con el antiguo sistema o con base en el monto acumulado en su cuenta individual.

de un componente público y otro privado (sistema mixto). El antiguo paga una pensión básica (prestación definida), y el de capitalización individual, una pensión complementaria (prestación no definida). El modelo fue adoptado por Argentina, Uruguay y Costa Rica, aunque cada país imprimió características específicas en su diseño, resultando las siguientes variantes:

1. *Complementario voluntario*. En esta variante se permitió al asegurado elegir entre el modelo antiguo público y el nuevo mixto.

En Argentina, el antiguo sistema no se cerró, pero fue reformado, haciendo más estrictas las condiciones de acceso a las prestaciones. Al continuar funcionando, éste se convirtió en un componente del sistema mixto, denominado “Sistema integrado de jubilaciones y pensiones” (antiguo sistema reformado más el de capitalización individual). El régimen de reparto quedó a cargo de la Administración Nacional de Seguridad Social (Anses),⁹ y el de capitalización, a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP). El asegurado presente y futuro podía elegir entre los dos regímenes. Esto no sólo era un mecanismo complementario al antiguo sistema, sino además era alternativo, hasta en tanto el trabajador eligiera una de las opciones posibles, ya que el Estado mantenía la vigencia de la oferta estatal en el área de pensiones; es decir, siempre existía la opción de cambiarse del antiguo reformado al mixto, pero no a la inversa.

En Uruguay, el antiguo sistema se cerró hacia el futuro y quedó a cargo del Banco de Previsión Social (BPS). El sistema mixto (antiguo reformado y capitalización individual) unificó los sistemas para los trabajadores del sector privado y público, así como las condiciones de acceso, y quedó bajo la gestión de las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP). Los asegurados al tiempo de la reforma pudieron elegir entre el antiguo o el nuevo mixto, de acuerdo con su edad y nivel de ingresos.

2. *Complementario obligatorio*. En esta variante, el antiguo sistema continúa operando y coexiste con un régimen obligatorio de pensión complementaria.

Costa Rica no realizó una reforma estructural en materia de pensiones; pero en 1995 introdujo el sistema de capitalización individual de tipo voluntario y complementario al sistema tradicional básico.¹⁰ Posteriormente, en

⁹ Organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

¹⁰ Costa Rica durante la década de los ochenta y principios de los noventa introdujo reformas a su Caja de Seguro Social para estabilizar subprogramas de pensiones: incrementó la

2000, Costa Rica incorporó la capitalización individual obligatoria, instituyendo un sistema de pensiones multinivel: a) un primer nivel, cubierto por el antiguo sistema para invalidez, vejez y muerte, fortalecido y racionalizado de la Caja Costarricense de Seguro Social; b) un segundo, de capitalización individual obligatoria, mediante el régimen obligatorio de pensión complementario, y c) el tercero, de capitalización individual voluntario, a través del régimen privado de pensiones complementarias,¹¹ que ampara vejez y muerte.¹² Adicionalmente, existe un cuarto nivel, que comprende una pensión no contributiva para las personas mayores de 65 años en condición de pobreza. Este pilar se financia por medio del fisco y el 95% de las utilidades netas de la lotería electrónica.¹³ En razón del diseño, Costa Rica aparece como el país de menor gado de implementación de la privatización.

III. LOS PROCESOS DE REFORMAS

1. *La re-reforma*

Chile se ubica no sólo como el pionero en introducir la capitalización individual en los sistemas de pensiones en América Latina, sino también por iniciar un examen reflexivo de su sistema.

En este país, el sistema fue objeto de múltiples reformas en el transcurso de más de veinticinco años de vigencia. Sin embargo, en 2006, el gobierno conformó un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Pensional, a fin de que en un lapso de tres meses evaluara y elaborara una propuesta de reforma.¹⁴

edad para la pensión de vejez de 55/57 a 60/62 para mujeres y hombres; elevó la cotización y estableció aportaciones escalonadas para desanimar el retiro anticipado; incorporó medidas de control para disminuir la evasión y mora, así como políticas de ajuste y eficiencia para recortar el gasto administrativo. En 1992, Costa Rica integró a la CCSS los programas de jubilación de los empleados públicos que ofrecían privilegios injustificables.

¹¹ Los pilares de capitalización tanto obligatoria como voluntaria están a cargo de las operadoras de planes de pensiones complementarias.

¹² Argueda Gourzong, Cinthya, *Reforma al sistema de pensiones en Costa Rica: evaluación de la nueva organización*, Santiago, Universidad de Chile, 2002, p. 9.

¹³ Morera Martinelli, Ana Patricia, *Benchmark de las superintendencias de pensiones en América Latina*, Costa Rica, Superintendencia de Pensiones, 2003, pp. 5 y 6.

¹⁴ El Consejo estuvo integrado por quince personalidades de los distintos sectores públicos.

El informe del Consejo confirmó que muchos de los problemas del antiguo sistema no se habían eliminado (evasión, mora, etcétera), y tampoco se habían cumplido los supuestos en los que se construyó el sistema de capitalización individual, entre otros aspectos se identificaron: baja cobertura y densidad de cotizaciones;¹⁵ altos costos administrativos; falta de competencia entre las administradoras;¹⁶ altas comisiones; discriminación hacia la mujer, y no daba cuenta de las complejidades del trabajo en la actualidad, como la alta rotación e informalidad.¹⁷ Por tanto, el sistema generaría pensiones bajas o ninguna para una proporción importante de la población. De acuerdo con su cometido, el Consejo formuló un proyecto de reforma, el cual fue presentado por la presidencia al Congreso el 30 de junio de 2006.

La re-reforma chilena fue aprobada por el Congreso en enero de 2008, y el 17 de marzo de ese mismo año se promulgó la Ley 22.255, fundamento del ahora sistema mixto de pensiones.

El nuevo sistema incorporó un componente solidario integrado; reformó el pilar contributivo de capitalización individual, y pretende la consolidación del pilar voluntario (individual y colectivo).

A. *Componentes*

a. *Pilar solidario*

Este pilar, denominado “Sistema de pensiones solidarias” (SPS), está dirigido a la obtención de una pensión básica universal, por un lado, para las

¹⁵ A causa de que el trabajador con empleo permanente tenía una cotización continua a lo largo de su vida laboral que no correspondía a la realidad; por ende, el número de afiliados con cuentas individuales no implicaba cantidad igual de contribuyentes efectivos.

¹⁶ Por un lado, esto era producto de la normatividad aplicable a las administradoras privadas e, incluso, la concentración de afiliados en determinadas administradoras, entre algunas causas, provocada por los propios trabajadores: a) al no contar con la información y/o calificación para hacer una selección adecuada; b) verse influenciados por la publicidad, la cual vendía una imagen de seguridad y solidez, pero no proporcionaba la información comparativa necesaria sobre comisiones y rendimientos a fin de identificar a las mejores administradoras, y c) por ser su afiliación producto de la actividad de los promotores, quienes recibían sus respectivas comisiones, por parte de las administradoras, por la transferencia de clientes.

¹⁷ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, *Reforma al sistema de pensiones en Chile*, Santiago, Gobierno de Chile, 2006, vol. 1.

personas que no reciban una pensión contributiva; en efecto, reemplaza a la pensión mínima garantizada y a los programas de pensión asistencial.¹⁸ Por otro lado, este sistema es complementario de la cuenta de capitalización individual o pilar contributivo cuando la persona no obtenga una pensión suficiente. El sistema solidario será financiado con recursos fiscales.

El sistema está constituido por dos tipos de pensiones: la básica solidaria y el aporte previsional solidario.¹⁹

a) *Pensión básica solidaria (PBS)*. A ella accederán las personas de 65 años o más que pertenezcan al 60% de la población de menores ingresos, y tengan un mínimo de veinte años de permanencia en el país, cuatro de los cinco años previos a la solicitud del beneficio.²⁰

b) *Aporte previsional solidario*. Éste complementará la pensión que el beneficiario logre en la cuenta de capitalización individual, cuando sea inferior o igual a la pensión básica solidaria.²¹ Asimismo, este aporte tendrá un carácter progresivo, y su cuantía decrecerá a medida que aumente el valor de la pensión autofinanciada,²² hasta extinguirse para las personas cuyas pensiones alcancen un monto igual o superior al establecido. Las mujeres mantendrán el derecho a pensionarse a los sesenta años, pudiendo recibir la pensión mínima mientras duren los fondos acumulados en la cuenta individual capitalizada (segundo pilar contributivo). Cuando cumplan los 65 años, ellas podrán recibir los beneficios del sistema solidario.²³

¹⁸ La pensión mínima garantizada se otorgaba a quienes cotizaran 240 meses. La pensión asistencial se concedía a las personas de 65 años en adelante que no hubieran cotizado. El acceso dependía del resultado de una evaluación de la situación socioeconómica del grupo familiar y de la disponibilidad de recursos estatales para financiarlo.

¹⁹ Artículos 1o., 2o., inciso a, 3o.-5o. y 9o.-15 de la Ley 20.255.

²⁰ El monto de la pensión sería de \$75.000 (150 dólares) a partir del 1o. de julio de 2009; sin embargo, el transitorio décimo tercero de la Ley previó la pensión del 1o. de julio de 2008 al 30 de junio de 2009 con un monto de \$60.000 para el 40% de los menores ingresos.

²¹ Los beneficiarios también tienen que cumplir los requisitos de edad, ingresos y residencia.

²² Este aporte pretende estimular la cotización por parte de los trabajadores, pues al sumarlo al esfuerzo de ahorro personal se intenta evitar la situación sucedida con la pensión mínima garantizada, que al ser alcanzada, el trabajador dejaba de cotizar.

²³ Ruiz Tagle, Jaime, "Hacia una reforma previsional solidaria. Propuestas alternativas", *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, Santiago, núm. 9, 2007, p. 111.

b. Pilar contributivo de capitalización individual (reformado)

El sistema comprende la afiliación obligatoria de todos los trabajadores formales e independientes, otorgando el mismo trato tributario. Los segundos fueron incorporados como contribuyentes activos a través de varios mecanismos, que incluyen un método más fácil, incentivos, beneficios suplementarios y fiscalización (tendrán derecho a la asignación familiar y se elimina la prohibición de afiliarse a las cajas de compensación).²⁴ La incorporación pasará por un proceso de transición gradual hasta la plena integración de este tipo de trabajadores.²⁵

c. Pilar de ahorro voluntario: individual y colectivo

Se creó un marco legal para fomentar el ahorro voluntario individual y abrir la puerta al ahorro colectivo. En torno al ahorro individual, se perfeccionó el régimen tributario general, al eliminarse el trato diferenciado entre trabajadores dependientes e independientes (los ingresos no serán considerados como renta del trabajador, pero sí gasto para el empleador, en el supuesto de contratación laboral).

Asimismo, se creó la figura del afiliado voluntario, cuyo objeto es ampliar la cobertura del sistema de pensiones a personas que realizan actividades no remuneradas,²⁶ o sea, se pretende un pilar voluntario más fuerte y con mayor cobertura en los sectores medios de la población.²⁷ Igualmente, se establecieron beneficios tributarios y bonificación del Estado para permitir al trabajador elegir el régimen de afectación de sus aportes, en consideración al pago

²⁴ Estos trabajadores representan el 30% de la fuerza de trabajo.

²⁵ Los trabajadores independientes cotizarían obligatoriamente a partir del cuarto año de inicio de la vigencia de la Ley 20.255. Ellos aportarían el 40%, 70% y 100% de la renta imponible correspondiente al cuarto, quinto y sexto año, respectivamente. En el séptimo año, ellos contribuirán sobre la totalidad de su renta imponible.

²⁶ Las cotizaciones del afiliado voluntario no tendrán tope imponible. Se considerará como ingreso gravable la cotización mensual, descontando el monto correspondiente a comisiones, multiplicada por diez de acuerdo a una norma de la superintendencia. La comisión se establecerá sobre el total del ingreso por el cual se cotiza.

²⁷ La oferta de los planes es voluntaria por parte de los empleadores; sin embargo, una vez vigente un contrato, éste se obliga a realizar los aportes comprometidos. Los trabajadores tienen el derecho y no la obligación a adherirse a tales planes.

o exención de impuestos al momento del aporte o retiro de los recursos del ahorro voluntario.

Respecto del ahorro voluntario colectivo, se regularon planes de contribución definida, capitalizables en cuentas individuales y administradas por entidades especialmente autorizadas para ello. El financiamiento de este ahorro será con los aportes de trabajadores y empleadores, más los rendimientos respectivos que se generen.

B. *Financiamiento*

El sistema conserva las cuentas individuales; por ende, las pensiones se financian con las aportaciones del trabajador y, en su caso, con los rendimientos en caso de existir éstos.

C. *Administración*

En esto continúan las administradoras de fondos de pensiones; sin embargo, se introdujeron una serie de modificaciones, con el objetivo de bajar sus costos; generar competencia para traducirse en menores comisiones; favorecer la entrada de nuevos actores, y reemplazar la inercia de los trabajadores en la elección de la administradora. De estos cambios revisten singular importancia dos: a) el mecanismo de licitación para la asignación de los nuevos afiliados²⁸ y b) los mecanismos complementarios.²⁹

a) *Mecanismo de licitación.* Se estableció un proceso de licitación, en el cual participarán todas las administradoras y las que estén en formación. Los afiliados de nuevo ingreso serán asignados a la administradora que ofrezca la comisión más baja,³⁰ respecto del salario imponible promedio de los trabajadores incorporados al sistema en el año anterior.³¹ Si la licitación es declarada desierta, los nuevos afiliados se asignarán de manera aleatoria a las dos admi-

²⁸ Artículo 160 de la Ley 20.255.

²⁹ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, *op. cit.*, pp. 137-141.

³⁰ La comisión se cobrará por un periodo de 24 meses, y la misma se aplicará a los afiliados preexistentes en la administradora, así como a los que voluntariamente se afilien durante la vigencia del contrato de adjudicación.

³¹ Los afiliados de la administradora licitante no podrán traspasarse a otra durante el plazo de los 24 meses, salvo que sea a una de menor comisión o cuando el traspaso se realice a una

nistradoras más baratas a la fecha de su entrada al mercado de trabajo. Los afiliados inscritos voluntariamente quedarán en libertad de acción.

b) *Mecanismos complementarios*. Éstos comprenden medidas para fomentar los descuentos por permanencia (24 meses), restricción de los traspasos antes de haber cotizado seis meses en la administradora que se abandona.³²

2. *Las contrarreformas*

A. *Argentina*

En este país, desde 2001, con motivo de la recesión económica se suscitaron una serie de reformas al componente de capitalización individual.³³ En 2006, en el marco del denominado “Plan de Inclusión Jubilatoria”, se flexibilizaron las condiciones para pensionarse. Se permitió optar por una pensión reducida a quienes tuvieran la edad, pero no contaran con los años de cotización.³⁴ También se creó la prestación anticipada por desempleo³⁵ para las personas que tuvieran cinco años de edad menos para acceder a la pensión, pero que contaran con los años de cotización.

En 2007, con la Ley 26.222, referida a la Libre Opción Jubilatoria, se realizaron varias acciones, como: a) reimplantar el aporte del 11% para el régimen de capitalización; b) permitir en un plazo de seis meses el regreso de los trabajadores al antiguo, y c) la asignación automática de los indecisos en el sistema de reparto (después de un periodo de noventa días, si es que no se elegía sistema).

Asimismo, fueron regresados en forma automática al antiguo sistema³⁶ los que estaban a diez años de pensionarse y no tenían suficientes recursos en su

administradora cuya mayor rentabilidad respecto de la obtenida por la adjudicataria supere la diferencia de comisiones entre ambas.

³² Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, *op. cit.*, pp. 137-141.

³³ Cardozo, Nelson, “Reformas a los sistemas de pensiones en Argentina y Chile: regímenes de bienestar y seguridad social en perspectiva comparada”, *Revista Política Pública*, São Luis, vol. 14, núm. 2, pp. 225-234.

³⁴ Para las mujeres 60 años de edad y 65 años para los hombres, y 30 años de cotización.

³⁵ Con motivo de la recesión económica en ese país, desde 2001 se realizaron una serie de reformas.

³⁶ Bertranou, Fabio *et al.*, “¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones?”, *Centro de la Jubilación*, núm. 9-14, 2009, p. 8.

cuenta individual (ni siquiera alcanzaban la pensión garantizada). Igualmente, se realizaron cambios en materia de comisiones, estableciéndose como nivel máximo el 1% de los salarios.

Finalmente, similares argumentos vertidos sobre el funcionamiento del sistema de capitalización chileno dieron lugar a la presentación, por parte del gobierno, de una iniciativa de ley para eliminar dicho régimen.

El retorno al sistema de reparto

Mediante la Ley 26.425 del 9 de diciembre de 2008³⁷ se creó el Sistema integrado previsional argentino (SIPA),³⁸ el cual eliminó el régimen de capitalización individual e implicó el regreso al sistema de reparto.³⁹ En este sentido, con las modificaciones establecidas por dicha ley (particularmente en algunas denominaciones, como en el nombre del sistema y del fondo de garantía,⁴⁰ etcétera) se aplica el sistema de reparto regulado por la Ley 24.241;⁴¹ en este sistema se toma en cuenta el promedio del salario de los últimos diez años, y sobre ese valor se aplica el 1.5% por cada cotización.⁴²

El retorno al sistema público tradicional estuvo acompañado de tres medidas importantes:

- a) Administración de los fondos. Los recursos en poder de las administradoras privadas⁴³ pasaron a la Administración Nacional de Seguridad

³⁷ *Boletín Oficial*, 9 de diciembre de 2008.

³⁸ Se cuestiona la poca discusión pública y debate parlamentario en la reforma.

³⁹ Se transfirieron diez millones de cotizantes al sistema de reparto.

⁴⁰ Antes de la reforma se denominaba “sistema integrado de jubilaciones y pensiones” (SIJP), que incluía a los afiliados tanto del régimen de capitalización como el de reparto. Por su parte, el fondo se denominaba “Fondo de garantía de sustentabilidad del régimen previsional público de reparto”, el cual fue creado en 2007.

⁴¹ Ley 26.425: Sistema integrado previsional argentino; Decreto 2103/08 (Fondo de garantía de sustentabilidad del sistema integrado previsional argentino); Decreto 2104/08 (Las personas que se encontraban incluidas en el Sistema integrado de jubilaciones y pensiones quedan comprendidas en los alcances del Sistema integrado previsional argentino).

⁴² Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), *Banco de información de los sistemas de seguridad social en Iberoamérica*, 2014, pp. 18 y 19.

⁴³ Administradoras de fondos de jubilación y pensiones.

Social (Anses)⁴⁴ —entidad pública con autonomía financiera y económica—. ⁴⁵

- b) Fondo de garantía de sustentabilidad del sistema para asegurar las pensiones.⁴⁶
- c) Supervisión. Como organismo fiscalizador del destino del dinero de los afiliados se crea la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social del Congreso Nacional.⁴⁷

B. *Bolivia*

La nacionalización de las pensiones privadas fue el resultado de las fallas exhibidas por el sistema y las modificaciones legales realizadas desde 2002 (se introdujo una pequeña pensión universal contributiva “bonosol”), y particularmente las efectuadas en 2008.

El retorno al sistema de reparto

La Ley de Pensiones No. 65 de diciembre de 2010⁴⁸ eliminó el sistema de capitalización individual, y en su lugar estableció un sistema integral de pensiones, estructurado en tres niveles, los cuales otorgan distintos beneficios, de acuerdo con su regulación:⁴⁹ a) no contributivo, b) contributivo, y c) semicontributivo.⁵⁰ La ley destaca como principios del sistema:

⁴⁴ Las aseguradoras continuaron pagando las rentas vitalicias pactadas antes de la reforma de 2008.

⁴⁵ La entidad pública existe desde 1991 y tiene a su cargo también la administración de las asignaciones familiares y de las prestaciones por desempleo.

⁴⁶ Se traspasaron 300,000 millones de las cuentas individuales de los afiliados a este fondo, sin separarlo de los fondos del sistema público y sin la cautela para impedir que dichos recursos sean utilizados por el Estado para cubrir el déficit fiscal y/o de deudas externas

⁴⁷ La Comisión está integrada por seis senadores y seis diputados, así como un consejo conformado por empleadores, trabajadores, jubilados, funcionarios, entidades bancarias y legisladores.

⁴⁸ *Gaceta Oficial*, Ley de Pensiones No. 65, 10 de diciembre de 2010.

⁴⁹ Artículo 2o. de la Ley de Pensiones No. 65.

⁵⁰ El Banco Interamericano de Desarrollo afirma que Bolivia con el sistema integral de pensiones proporciona la mayor cobertura pensionaria en América Latina (97%). Véase *Mejores pensiones, mejores trabajo. Hacia la cobertura universal en América Latina*, 2013.

- a) Universalidad. Protección sin discriminación.
- b) Sostenibilidad. Equilibrio financiero a largo plazo.
- c) Solidaridad. Protección a los menos favorecidos.
- d) Equidad. Otorgamiento ecuánime de prestaciones.
- e) Eficacia. Correcto uso de los recursos de seguridad social.

El nuevo sistema integral introdujo modificaciones relevantes: amplió la cobertura a trabajadores del sector público de autotransporte, así como a trabajadores independientes (gremiales, domésticos, indígenas, artesanos y todos los no asalariados); aumentó los beneficios; flexibilizó las condiciones de acceso a las prestaciones; eliminó a las administradoras privadas y creó una entidad pública; reincorporó la aportación del empleador; estableció medidas de gobernanza, entre otros cambios.⁵¹

a. Componentes

— Régimen no contributivo

Este régimen otorga una pensión a las personas de sesenta años en adelante que hayan o no cotizado al sistema de pensiones.⁵² Esta prestación es denominada la “pensión dignidad”.

— Régimen contributivo

Este régimen otorga una pensión a quienes, previo el cumplimiento de los requisitos de ley, tengan 58 años de edad. La mujer puede reducir la edad un año por hijo hasta un máximo de tres; es decir, podrá pensionarse a los 55 años. El régimen permite pensionarse antes de los 58 años si las cotizaciones permiten financiar el 60% del promedio salarial del trabajador. Los mineros pueden pensionarse a los 56 años, o a los 51 años si trabajan en condiciones insalubres.

— Régimen semicontributivo

Este régimen concede la pensión adquirida bajo cuentas individuales con un componente solidario adicional, a fin de garantizar una pensión mínima a los cotizantes de bajos ingresos o independientes que no cumplan los re-

⁵¹ Montenegro, Marcelo y Quispe A., Saúl Roberto, *Efectos macroeconómicos de la nueva Ley de Pensiones en Bolivia*, 2011, m3bcb.gob.bo/eeb/sites/default/files/archivos2/D1T2P1%20Montenegro.

⁵² Bolivia, al ser uno de los países con menores ingresos y con un porcentaje muy bajo de trabajadores cotizantes, atendió este problema con la instauración de la pensión dignidad, como pilar universal para todos los ciudadanos.

quisitos para una pensión contributiva completa. La prestación se denomina “pensión solidaria de vejez”. Los trabajadores deberán cotizar por lo menos diez años y tener 58 años de edad.⁵³ La pensión ascenderá a un porcentaje del referente salarial, según los años cotizados:⁵⁴

- a) 60% del referente salarial con veinte años de cotizaciones.
- b) 65% del referente salarial con veinticinco años de cotizaciones.
- c) 70% del referente salarial con treinta años de cotizaciones.

b. Financiamiento

- Régimen no contributivo. La pensión se financia con impuestos directos sobre los hidrocarburos.
- Régimen contributivo. Como el régimen mantiene las cuentas individuales, la pensión es financiada sólo con las cotizaciones del trabajador; por tanto, el monto será acorde con la contribución realizada y el rendimiento generado.
- Régimen semicontributivo. Se financia con el fondo solidario creado para tal efecto, y se integra con las siguientes aportaciones:
 - a) Empleador 3% del total de ingresos.
 - b) Trabajador 0.5% de su salario mensual.
 - c) Aporte sobre las primas por riesgos provisionales 20%.
 - d) Aporte nacional solidario de personas con ingresos superiores a 13,000, 25,000 y 35,000 bolívares a razón de 1%, 5% y 10%.

c. Administración

En el nuevo sistema integral, los fondos de pensiones son administrados por una entidad estatal denominada Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo,⁵⁵ la cual sustituyó a las dos administradoras privadas.⁵⁶ Esta

⁵³ Ministerio de Economía y Finanzas, *La Ley de Modificación de la Ley de Pensiones incrementa la pensión solidaria*, p. 4, www.economiaefinanzas.bog.bo.

⁵⁴ En 2010, esto equivalía a 476 bolívares (66 dólares).

⁵⁵ De conformidad con el artículo 6o. de la Ley de Pensiones No. 65.

⁵⁶ Aunque los fondos de las dos administradoras —Banco Vizcaya Argentina S. A. de España y Zurich Financial Services AG de Suiza— ya estaban en poder del Estado desde 2009.

entidad está adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Entre algunas de sus funciones se encuentran:

- Administrar el sistema integral de pensiones.
- Prestar servicios a los asegurados.
- Recaudar, acreditar y administrar las cotizaciones.
- Generar rendimientos financieros con los recursos de los fondos administrados.
- Otorgar informes de estado de cuenta a los asegurados.
- Invertirá en empresas productivas y mantendrá el 95% de cada fondo en entidades de depósito de valor con calificadores de riesgo.
- El 5% podrán invertirse en valores e instrumentos financieros sin calificación de riesgo emitidos por pequeñas y medianas empresas.

d. Supervisión

La Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y seguros, entidad dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, entre otras, tiene como funciones: fiscalizar, supervisar, regular, controlar, inspeccionar y sancionar a la Gestora Pública de la Seguridad Social, así como a otras entidades participantes en el sistema.⁵⁷

3. Los enfoques

Las diferencias de los procesos legales saltan a la vista por los diversos enfoques seguidos. Por un lado, en Chile se está ante un modelo intermedio liberal que otorga prestaciones focalizadas con base en el pilar no contributivo, y por otro, dos posicionamientos que avanzan hacia el reconocimiento de nuevos derechos a la ciudadanía.

No obstante ello, en alguna medida, comparten similitudes en aspectos como: a) el fortalecimiento del papel del Estado en el sistema de pensiones; b) la preocupación por la extensión de la cobertura, y c) la reducción de la inequidad de género.

⁵⁷ Artículo 167 de la Ley de Pensiones No. 65.

a) *Papel del Estado*. En Chile se redefine el rol del Estado hacia un papel más activo, aunque dentro de la órbita del mercado. Por su parte, en Argentina y Bolivia el Estado asume su carácter de proveedor único.

b) *Extensión de la cobertura*. En Chile, la solución ha sido la creación del componente solidario, aunque como un pilar focalizado claramente definido, como una acción protectora complementaria para que amplios sectores de la población accedan a los bienes y servicios necesarios para aliviar el impacto del riesgo social en la vejez. En Argentina y Bolivia avanzan hacia la universalización.

c) *Equidad de género*. Chile estableció un subsidio a la maternidad, consistente en el derecho de la mujer a recibir una bonificación monetaria por cada hijo nacido vivo, la que será depositada en su cuenta de capitalización individual cuando cumpla 65 años. Por cada hijo, la madre recibirá un aporte estatal equivalente al 10% de dieciocho ingresos mínimos vigentes en el mes de nacimiento del hijo. Esta bonificación devengará una rentabilidad de un 4% real anual por año completo. Argentina dispuso que las madres sin recursos reciban la pensión no contributiva y una asignación universal por cada menor de dieciocho años. En Bolivia, las madres con diez años de cotización pueden reducir un año por cada hijo nacido (limitado a tres hijos).

IV. MODIFICACIONES AL SISTEMA

Las modificaciones parciales y las iniciativas de ley aún pendientes tienen como causas comunes el atender las deficiencias del sistema compartidas y exhibidas por el modelo chileno.

1. *Modificaciones o propuestas*

A. *Colombia*

Este país ha realizado modificaciones, entre ellas el permitir el regreso al sistema público a las personas que les faltaban diez años para su retiro laboral.⁵⁸ Asimismo, se incrementó la edad de retiro, la cual se hizo efectiva en 2014; para los hombres de 60 a 62 años, y para las mujeres de 55 a 57 años.

⁵⁸ Con base en la Ley 797 de 2003.

Igualmente, se incorporaron modificaciones en los esquemas y formas de financiamiento para mejorar la solidaridad y equidad del sistema.

Desde 2013 existe el proyecto el nuevo modelo de protección para la vejez, que comprende la integración de cuatro medidas importantes:

a) *Reforma al sistema general de pensiones*. Se pretende que los dos subsistemas que integran el sistema y compiten entre sí (reparto y de capitalización individual), funcionen en forma complementaria. Todos los trabajadores estarían obligados a cotizar al régimen de reparto hasta un salario mínimo. Los ingresos que excedan de este monto se dirigirán al componente de capitalización individual.

b) *Beneficios económicos periódicos*. Éstos se encuentran dirigidos a quienes tienen ingresos, pero no superan el salario mínimo o no cumplen con los requisitos para pensionarse en el sistema contributivo. Para ello, las personas deberán cotizar en una cuenta de ahorro, y al momento de pensionarse (57 años de edad para las mujeres y 62 hombres), si los recursos son insuficientes, el Estado realizará un aporte del 20% proporcional al ahorro realizado. Se creó una administradora del Estado (Colpensiones) para el sistema de reparto.⁵⁹

c) *Colombia Mayor*.⁶⁰ Esta medida está dirigida a las personas mayores de 65 años de edad.

d) *Pensión familiar*. Es aquella pensión en la cual las parejas podrán sumar sus semanas de cotización para completar el tiempo requerido, y de esta forma recibir una pensión conjunta.⁶¹

Hasta el momento, el único componente que falta por aprobar por parte del Congreso es la reforma al sistema de pensiones, a efecto de lograr la complementariedad. Los demás componentes están funcionando, porque fueron introducidos antes de la propuesta de proyecto integral.

B. Costa Rica

Dado su sistema multipilar y no haber experimentado un proceso de reforma con tendencia hacia el mercado, Costa Rica tampoco hasta el momento

⁵⁹ Esta entidad pública sustituyó al Instituto del Seguro Social.

⁶⁰ En 2012 se reemplazó el Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

⁶¹ Ley 1580 de 2012. Esta ley entró en vigor el 1o. de octubre de ese año, y la razón que está detrás es el hecho de que los cotizantes activos son muy pocos; en consecuencia, esta pensión cubrirá al 55% de los afiliados que no alcanzarían una pensión.

ha seguido un proceso de contrarreforma en pro del Estado.⁶² Por ello, las modificaciones al sistema se ven reflejadas particularmente en el incremento gradual de la tasa de cotización (de 7.5% a 10.5%) y en la fórmula de cálculo de las pensiones⁶³ (se tomarán en cuenta los ingresos promedios de los últimos veinte años, ajustados a la inflación).⁶⁴ Sin embargo, en opinión de Mesa-Lago, hay aspectos que deben considerarse, como el crédito por maternidad y la división del fondo capitalizado entre los cónyuges en caso de divorcio (tal como lo hizo Chile en la re-reforma).⁶⁵

C. El Salvador

En 2003 se introdujo al sistema un beneficio adicional subsidiado por el Estado, que estaba dirigido a los afiliados que al pensionarse tuvieran un monto menor al que hubieran recibido bajo el sistema de reparto. Asimismo, se introdujeron reformas para fortalecer el sistema: se estableció como edad mínima para el retiro 60 años para los hombres y 55 años las mujeres; se determinó una máxima tarifa combinada para el cobro de comisiones y regulación de los traspasos (permanecer por lo menos un año en la administradora). Existen recomendaciones internacionales y proyectos para realizar una revisión integral al sistema para abordar sus deficiencias: evasión y mora, diversificación de la cartera de inversiones, mejoramiento de los rendimientos, reducción de las inequidades, extensión de la cobertura, mayor eficiencia y reducción de costos, fortalecimiento de la supervisión del sistema.⁶⁶

D. México

Durante el tiempo de vigencia del sistema de capitalización individual, el país ha realizado diversas reformas con la finalidad de corregir algunas fallas,

⁶² Rofman, Rafael *et al.*, *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, Buenos Aires, Banco Mundial, 2013, pp. 255 y 256.

⁶³ Bertranou, Fabio *et al.*, *op. cit.*

⁶⁴ Antes de 2006 se consideraban las cotizaciones de los 48 meses más altos durante los últimos cinco años de la vida laboral.

⁶⁵ Mesa-Lago, Carmelo, *La re-reforma de pensiones en América Latina: modelos de Argentina y Chile, y lecciones para Costa Rica*, San José, Universidad de Costa Rica, 2009.

⁶⁶ Mesa-Lago, *Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010)*, San Salvador, Fundaungo, 2011.

y de esta forma fortalecer las capacidades de gestión de las administradoras para la obtención de mejores rendimientos y eficiencia operativa; una mayor competencia y menores comisiones; la creación de multifondos (siefores) y una mayor vinculación con los ahorradores,⁶⁷ entre otros aspectos.⁶⁸

Igualmente, quedan pendientes otros temas objeto de reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, la cual fue aprobada en marzo de 2014 por la Cámara de Diputados, y hasta la fecha se encuentra en discusión en la Cámara de Senadores.⁶⁹ Los aspectos objeto de reforma son:

- *Traspasos*. Cada dos años.
- *Comisiones*. Lograr la disminución de las comisiones y ligarlas al desempeño de la administradora. En este sentido, sería una comisión única estructurada en dos componentes: 1) calculado como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados, y 2) sobre el desempeño de las administradoras; además, en caso de omitir la prestación de su propuesta de comisión anual o le sea autorizada, cobrará la comisión más baja del mercado.
- *Incentivar la competencia*. Asignación de afiliados a la afore con más altos rendimientos y menores comisiones, y establecer las cuentas con baja actividad.
- *Fortalecimiento del gobierno*. Establecer con claridad las responsabilidades y funciones de los órganos de gobierno y funcionarios ejecutivos.
- *Supervisión y control interno*. Creación de un Comité de Auditoría de las Afore y un Comité de Prácticas Societarias.
- *Ampliación del objeto de las administradoras*. Prestar, ofrecer servicios y productos de previsión social aprobados por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).
- *Nuevas reglas operativas*. Que la información que generen se respalden para las afores con los últimos avances tecnológicos.

⁶⁷ Se emplean nuevos formatos para que el trabajador conozca las implicaciones de un traspaso, así como las posiciones de la administradora cedente como la receptora.

⁶⁸ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), *Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, octubre-diciembre 2014*, México, 2014, p. 6.

⁶⁹ La discusión está aún pendiente, porque también se encuentra en juego la creación de un seguro de desempleo que vendría a modificar una la *subcuenta* de vivienda de la cuenta individual del trabajador.

- *Nuevas facultades a la Consar.* Para determinar las características, los requisitos y las demás particularidades para la asignación de afiliados.
- *Medidas preventivas y/o correctivas adicionales de aplicación.* Suspender o limitar las operaciones cuando no se observe la normativa.
- *Atención y servicios.* Asesorar al trabajador y sus beneficiarios.
- *Incentivos al ahorro voluntario.* Se autorice a las afores otorgar incentivos para el ahorro complementario a los trabajadores o patrones, a favor de los primeros.
- *Facilidad en los trámites administrativos.* En los contratos con las afores tendrán que estar determinados los beneficiarios y sus porcentajes.
- *Cambios en las inversiones.* Ampliar el universo de alternativas de inversión.

Asimismo, existen recomendaciones que abordan aspectos que presentan desafíos para el sistema.⁷⁰

E. Perú

Desde la creación del sistema de capitalización individual se han realizado diversas modificaciones regulatorias en materia de eficiencia, costos e inversiones. Asimismo, a partir de 2006 se permite a los afiliados cambiarse al sistema de reparto. Para ello, los trabajadores debían haber contribuido al sistema público antes de 1996 y cumplir las condiciones mínimas para pensionarse bajo dicho sistema (haber cotizado durante veinte años).⁷¹ Igualmente, se realizaron modificaciones para incorporar un proceso de licitación a fin de lograr la competencia entre las administradoras, la creación de multifondos, la regulación sobre los traspasos. En 2011 se conformó un grupo técnico de expertos para revisar el sistema y recomendar una reforma integral; sin embargo, no prosperó el trabajo de dicho grupo.⁷²

⁷⁰ Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), *Condiciones de competencia en el sistema financiero y sus mercados*, México, 2014.

⁷¹ Conforme a la ley 28,991 de 2007.

⁷² Bosch, Mariano *et al.*, *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

F. Uruguay

Entre 2007 y 2008 se aprobaron diversas leyes que flexibilizaron el acceso a las pensiones. Se concedió regresar al sistema de reparto a quienes tenían cuarenta años o más al momento de introducir el sistema de capitalización. La Ley 18.395 permitió pensionarse al cumplir treinta años de cotización, aun cuando no se cumpliera con la edad requerida (redujo cinco años de cotizaciones).⁷³

La Ley 19.162 entró en vigencia el 1o. de febrero de 2014, porque introdujo diversas modificaciones relevantes en el sistema de pensiones.

— *Revocaciones.* La ley establece dos tipos de revocaciones:

- a) Regreso al sistema de reparto.⁷⁴ Se permite a los afiliados que optaron voluntariamente por el sistema mixto, revocar retroactivamente la decisión que emitieron en 1996,⁷⁵ con sus correspondientes aportaciones realizadas a la administradora privada,⁷⁶ para ser transferidas al Banco de Previsión Social (instancia encargada del régimen público).
- b) Cambio de distribución de las cotizaciones. Permite a los afiliados al sistema mixto entre 40 y 50 años de edad, cambiar la distribución de sus cotizaciones personales entre las gestionadas por las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP) y el Banco de Previsión Social, de acuerdo con su nivel salarial. La medida no implica un cambio de sistema.⁷⁷

— *Asignación automática a una administradora.* Adjudicación de los afiliados que no elijan administradora a aquellas que cobren la comisión más baja.⁷⁸

⁷³ Rofman, Rafael *et al.*, *op. cit.*

⁷⁴ Artículo 2o. de la Ley 19.162 de 2014.

⁷⁵ Las personas mayores de cuarenta años de edad, pero sin contar con los requisitos para pensionarse, quedaron comprendidas en el régimen de transición; es decir, en el sistema de reparto modificado, salvo que ellas voluntariamente decidieran cambiarse al nuevo sistema (al mixto).

⁷⁶ Los afiliados tienen hasta el 31 de enero de 2016 para regresar al sistema de reparto.

⁷⁷ El artículo 4o. de la Ley 19.162 establece que para la revocación de cualquiera de las dos opciones, el interesado previamente deberá recibir el asesoramiento por parte del Banco de Previsión Social.

⁷⁸ Artículo 16 de la ley.

- *Creación de subfondos*. La creación de un esquema de bifondo para dotar de menor volatilidad las cuentas individuales de las personas cercanas al retiro.
 - a) Fondo de acumulación. Conserva gran parte de los ahorros durante la vida laboral, hasta que el afiliado cumpla 55 años de edad.
 - b) Fondo de retiro. Quienes cumplan 55 años recibirán gradualmente los recursos. Se tienen restricciones en las inversiones, a efecto de tener menor exposición al riesgo.⁷⁹
- *Reingreso*. Los pensionados tienen la posibilidad de reingresar a la actividad laboral conservando su pensión, pero deben aportar al Banco de Previsión Social (componente de reparto).

2. *Las soluciones*

Casi todos los países han llevado a cabo medidas flexibilizadoras y de corrección para atenuar las deficiencias del sistema, aunque ello no implique por el momento un cambio al estilo chileno, y mucho menos la eliminación del mismo: extender la cobertura a los trabajadores independientes; bajar los costos administrativos; comparar rendimientos y comisiones; asignar a los trabajadores de nuevo ingreso a determinadas administradoras; limitar los traspasos, reglas y nuevas estrategias de inversión para diluir el riesgo; creación de multifondos, conformación de fondos de reserva, y fomentar la cultura financiera de los afiliados. También estos países empiezan a atender la problemática de la equidad de género.

V. CONCLUSIONES

La oleada de reformas en América Latina hacia el sistema de capitalización al parecer se ha frenado. Las causas de la re-reforma, los retornos al sistema de reparto y las modificaciones parciales al sistema son similares, como en su

⁷⁹ Las personas mayores de cuarenta años de edad, pero sin contar con los requisitos para pensionarse, quedaron comprendidas en el régimen de transición; es decir, en el sistema de reparto modificado, salvo que ellas voluntariamente decidieran cambiarse al nuevo sistema (al mixto).

oportunidad fueron mostrados por los informes internacionales y el diagnóstico oficial chileno.

Enfrentar las deficiencias y los vacíos institucionales pasó inicialmente en casi todos los países por un proceso de flexibilización de las condiciones para acceder a los beneficios. Posteriormente, los enfoques se diferenciaron. Por un lado, la re-reforma chilena y las modificaciones parciales comparten la idea general de atender la cobertura, la eficiencia del sistema (generar competencia; reducir comisiones y gastos administrativos; diluir el riesgo social, y otorgar educación financiera) y la equidad. Por su parte, las reformas del retorno hacia el sistema de reparto avanzan hacia el reconocimiento de nuevos derechos a la ciudadanía y la universalización de la cobertura, a fin de prevenir la pobreza en la vejez.

Sin embargo, puede observarse que los diferentes procesos han reforzado la intervención de instituciones públicas: a) al permitir el regreso a los sistemas tradicionales; b) al incorporar mecanismos de solidaridad y redistribución de ingresos a través de la expansión de componentes no contributivos, con miras a avanzar hacia la ampliación de la cobertura,⁸⁰ y c) al crear fondos públicos de reserva para las pensiones.

Como lecciones tenemos a la existencia del conflicto entre el funcionamiento del sistema de capitalización individual y el mercado de trabajo; la equidad y la solidaridad, así como la evolución de las necesidades de los individuos y la sociedad. Por otra parte, como soluciones encontramos al reconocimiento de la importancia de los mecanismos para reducir la pobreza durante la vejez, así como la igualdad y la protección a los participantes respecto de los riesgos del mercado.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARGUEDA GOURZONG, Cinthya, *Reforma al sistema de pensiones en Costa Rica: evaluación de la nueva organización*, Santiago, Universidad de Chile, 2002.
- AMAFORE, *Reporte del sistema de ahorro para el retiro en México*, vol. 1, núm. 4, diciembre de 2014.

⁸⁰ Este aspecto genera dudas sobre la capacidad del mercado de trabajo para proporcionar un mecanismo de ahorro para la vejez.

- BENE, Nicolás, *Nfile:///G:/usbverde2/2015/Academia/Publicaciones/Situa
ci%C3%B3n%20actual%20de%20las%20pensiones/Material%20bibliogr%C3%
A1fico/pensiones/Uruguay/cambios_introducidos_por_la_ley_19162_en_el_regi-
men_jubilatorio_uruguayo_bene.pdf.*
- BERTRANOU, Fabio *et al.*, “¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas in-
dividuales de pensiones?”, *Centro de la Jubilación*, núm. 9-14, 2009.
- BOSCH, Mariano *et al.*, *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal
en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.
- COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (CON-
SAR), *Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR,
octubre-diciembre 2014*, México, 2014.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL, *Reforma
al sistema de pensiones en Chile*, Santiago, Gobierno de Chile, 2006, vol. 1.
- CARDOZO, Nelson, “Reformas a los sistemas de pensiones en Argentina y
Chile: regímenes de bienestar y seguridad social en perspectiva compara-
da”, *Revista Políticas Públicas*, São Luis, vol. 14, núm. 2, 2010.
- FIAP, “Uruguay. Gran debate sobre pensiones”, octubre de 2013.
- GILL, I. *et al.*, *Cumpliendo la promesa de seguridad social de los ingresos en la vejez
en América Latina*, Washington D. C., Banco Mundial-Stanford University
Press, 2004.
- HOLZMANN, Robert y HINTZ, Richard, *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo
veintiuno: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y sus reformas*,
Washington D. C., Banco Mundial, 2005.
- MESA-LAGO, Carmelo *et al.*, “Re-reformas de sistemas de pensiones privati-
zadoras en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y
Hungria”, *Revista de Trabajo*, México, núm. 10, 2013.
- , *Diagnóstico del sistema de pensiones en el Salvador (1998-2010)*, San Salva-
dor, Fundaungo, 2011.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, *Sistema integral de pensiones*, La Paz,
2013.
- , *La Ley de Modificación de la Ley de Pensiones incrementa la pensión solidaria*,
www.economiayfinanzas.bog.bo.
- MINISTERIO DEL TRABAJO, *Abecé. En nuevo modelo de protección para la vejez*,
Colombia, 2013, www.minitrabajo.gob.co.

———, *Nuevo modelo de protección para la vejez*, 2013.

MONTENEGRO, Marcelo, *Efectos macroeconómicos de la nueva ley de pensiones en Bolivia*, 2011, m.3bcgob.bo/ceb/sites/default/files/archivos2/D1T2P1%20Montenegro.

MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, *Modelos de financiamiento de las pensiones de vejez. Hacia una viabilidad social y financiera*, México, Porrúa-UNAM, 2012.

MORERA MARTINELLI, Ana Patricia, *Benchmark de las superintendencias de pensiones en América Latina*, Costa Rica, Superintendencia de Pensiones, marzo de 2003.

NAVARRO, Karlos, “El fracaso del modelo chileno de pensiones en Nicaragua”, *Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, núm. 45, mayo de 2006.

ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS), *Banco de información de los sistemas de seguridad social en Iberoamérica*, 2014.

ROFMAN, Rafael *et al.*, *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, Buenos Aires, Banco Mundial, 2013.

RUIZ TAGLE, Jaime, “Hacia una reforma previsional solidaria. Propuestas alternativas”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, Santiago, núm. 9, 2007.

Legislación

Decreto 39-2013, *La Gaceta, Diario Oficial*, Managua, 20 de diciembre de 2014.
Iniciativa de Decreto de la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, México, 8 de septiembre de 2013.

Ley 20.255/2008, *Diario Oficial*, Santiago, 17 de marzo de 2008.

Ley 26.425, *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 9 de diciembre de 2008.

Ley 65, *Gaceta Oficial*, La Paz, 10 de diciembre de 2010.

Ley 1731, *Gaceta Oficial*, La Paz, 29 de noviembre de 1996.

Ley 28.991, *Diario Oficial*, Lima, 27 de marzo de 2007.

Ley 797, *Diario Oficial*, Bogotá, 29 de enero de 2003. 