

En: Revista *Análisis Laboral* (ISSN 2074-2568),
Nº 504, junio de 2019, AELE, Lima, págs. 26 a 28.

Envejecimiento y Reformas de Pensiones en América Latina

CARMELO
MESA-LAGO

Doctor en Relaciones Industriales y Laborales especializado en Seguridad Social, Universidad de Cornell. Catedrático de Servicio Distinguido Emérito en Economía y Estudios Latinoamericanos, Universidad de Pittsburgh.

Este artículo analiza el proceso de envejecimiento en América Latina y cómo afecta a los sistemas de pensiones; examina la manera en que las diversas reformas previsionales han intentado (o no) hacer frente al envejecimiento y evalúa sus efectos en la sostenibilidad financiera-actuarial de dichos sistemas.

Envejecimiento y efectos en pensiones

En el proceso de envejecimiento, la cohorte más joven de la población (0 a 14 años) disminuye, mientras que la más anciana (60 años y más) aumenta; la cohorte intermedia (15 a 59 años), la "productiva" que financia las otras dos, primero crece y luego merma. Los países latinoamericanos se clasifican en cuatro grupos por su grado de envejecimiento: 1) más envejecidos, Cuba y Uruguay, donde el 20 por ciento de la población tiene 60 años y más; 2) envejecimiento acelerado, Chile, Argentina, Costa Rica y Brasil, la cohorte oscila entre 13 a 16 por ciento; 3) envejecimiento moderado, Colombia, El Salvador, Panamá, Perú, México, Ecuador, Venezuela y República Dominicana, oscila entre 9 y 12 por ciento; y 4) envejecimiento incipiente, Paraguay, Bolivia, Nicaragua Haití, Honduras y Guatemala, oscila entre 7 y 9 por ciento^{/1}.

El envejecimiento es positivo porque las personas viven más tiempo, pero crea problemas financieros previsionales. Al aumentar la esperanza de vida, los pensionistas viven más y cobran sus prestaciones por más tiempo, aumentando los costos del sistema; la cohorte productiva financia el sistema pero disminuye, agravando el problema.

Felicitaciones a *Análisis Laboral* en su **Dossier 500**; el profesor Luis Aparicio Valdez estaría orgulloso de este logro.

Sistemas de pensiones y tipos de reforma

Hay dos tipos de sistemas de pensiones: 1) el "público", caracterizado por una prestación definida, reparto y administración por el seguro social o Estado; y 2) "privado", caracterizado por una contribución definida, capitalización plena basada en cuentas individuales, y administración privada.

Entre 1980-2005, once países de América Latina implementaron reformas estructurales de sus sistemas públicos que fueron parcial o totalmente privatizados (orden cronológico): Chile, Perú, Argentina, Colombia, Uruguay, México, Bolivia, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana y Panamá. Las reformas mejoraron algunos aspectos de los sistemas públicos, pero los efectos negativos excedieron a las ventajas. En 2008-2010 tres países aprobaron re-reformas de sus sistemas privados: Chile lo mantuvo pero con modificaciones sustanciales; Argentina y Bolivia cerraron el sistema/pilar privado y transfirieron a todos sus asegurados y fondos al sistema público. La re-reforma de 2017 en El Salvador se centró en reducir el déficit fiscal sin tocar otros aspectos clave. Panamá, Perú y República Dominicana han intentado sin éxito pasar re-reformas^{/2}.

/1 CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2017* (Santiago, 2017).

/2 Carmelo Mesa-Lago, *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America* (Oxford University Press, 2012) y "Reformas de pensiones privatizadas en el mundo: Argentina, Bolivia, Chile y Hungría", *Revista Trabajo*, México, 2013; OIT, *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*, Isabela Ortiz y otros, (Ginebra: Social Protection Department, 2018).

Las reformas estructurales aumentaron la edad de jubilación en Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay (solo para mujeres); Colombia subió la edad en el sistema público pero no en el privado. Costa Rica, El Salvador, México, Panamá y República Dominicana no cambiaron las edades. Bolivia acrecentó la edad de jubilación en 10 años para los hombres y 15 años para las mujeres, 65 años para ambos, muy alto para la bajísima esperanza de vida; la re-reforma redujo la edad a 58 para ambos sexos. Las re-reformas en Argentina y Chile dejaron sin cambios las edades^{/3}.

Políticas para enfrentar el envejecimiento

En los sistemas públicos con reparto, la contribución hay que incrementarla gradualmente y, si no se hace, requieren una reforma paramétrica que los equilibre financieramente a corto plazo (los ingresos anuales deben ser superiores a los gastos anuales) y también actuarialmente a largo plazo (los ingresos proyectados deberán cubrir los gastos previstos). Según aumentan los gastos debido al envejecimiento de la población y del sistema de pensiones, habrá que incrementar los ingresos, de lo contrario no habrá fondos suficientes para pagar las pensiones o el Estado tendrá que financiar el déficit. Para reducir los gastos, hay que aumentar la edad de retiro o las contribuciones o recortar

las prestaciones o una combinación de estas medidas. Teóricamente, los sistemas privados tienen una "contribución definida", o sea, que no hay que aumentarla, pero en la práctica también son afectadas por el envejecimiento: como la esperanza de vida crece, la suma acumulada en la cuenta individual se torna insuficiente para financiar los años adicionales de expectativa de vida, así que requieren medidas similares a las de los sistemas públicos. Las medidas para lidiar con el envejecimiento son muy difíciles de aplicar políticamente porque ellas perjudican a los asegurados en el corto plazo aunque ayudan a pagar sus pensiones a largo plazo.

En general, las edades de jubilación deben ajustarse al grado de envejecimiento: los países más antiguos deberían tener las edades más altas y los países más jóvenes las edades más bajas, pero el Cuadro 1 muestra contradicciones: Cuba (el país más envejecido) y Honduras (el más joven) requieren los mismos años de edad. El tipo de sistema podría hacer una diferencia porque, como se señaló, las reformas estructurales aumentaron las edades de jubilación en varios países. Actualmente, Costa Rica, México y Perú (todos con sistemas privados) tienen la mayor edad; sin embargo Brasil (sistema público) tiene la misma edad que Chile (sistema privado).

^{/3} C. Mesa-Lago, *Reassembling*, op. cit.

CUADRO N° 1
Ordenamiento de los países por envejecimiento y edades de retiro, 2017

Grado de envejecimiento	Países	Tipo de sistema	Cohorte 60 años y más (%)	Edad de retiro		
				Hombre	Mujer	
1. El mayor	Cuba	Público	20	65	60	
	Uruguay	Ambos ^{/*}	20	60-70	60-70	
2. Acelerado	Chile	Privado	16	65	60	
	Argentina	Público	15	65	60	
	Costa Rica	Ambos ^{/*}	14	65	65	
	Brasil	Público	13	65	60	
3. Moderado	Colombia	Ambos ^{/**}	12	62	57	
	El Salvador	Privado	12	60	55	
	Panamá	Ambos ^{/*}	11	62	57	
	Ecuador	Público	10	Varios		
	R. Dominicana	Privado	10		60	60
	México	Privado	10		65	65
	Perú	Ambos ^{/**}	10		65	65
Venezuela	Público	10	60	55		
4. Incipiente	Bolivia	Público	9	58	58	
	Paraguay	Público	9	60	60	
	Nicaragua	Público	8	60	60	
	Guatemala	Público	7	60-62	60-62	
	Haití	Público	7	55	55	
	Honduras	Público	7	65	60	

Fuente: Elaboración del autor basado en la legislación de los países.

^{/*} Sistema mixto con un pilar público y otro privado.

^{/**} Sistema paralelo con un sistema público y otro privado que compiten entre sí.

Género y pensiones

En la mitad de los países, las edades de jubilación femeninas son menores que las masculinas, cinco años en la mayoría. Sin embargo, la esperanza de vida femenina promedia cuatro o cinco años más que la masculina, por lo tanto, el periodo de jubilación de la mujer es generalmente diez años más, considerando que el período de cotización es cinco años menos, una disparidad que aumenta significativamente el costo financiero-actuarial. Los efectos en las mujeres son diversos dependiendo del tipo de sistema previsional. Los públicos usualmente hacen transferencias entre los géneros por lo que la pensión menor de la mujer se incrementa algo con transferencias de los hombres (aun así, la pensión femenina es inferior). En los sistemas privados, la cuenta individual es propiedad del asegurado y no hay transferencias, además las mujeres normalmente reciben salarios más bajos que los hombres por la misma tarea, por lo tanto, aportan menos. También las mujeres comúnmente dejan su trabajo para criar a los niños, reduciendo aún más sus contribuciones y cuentas individuales. Finalmente, la pensión se calcula en base a la suma acumulada en dicha cuenta y tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Como resultado, las pensiones de las mujeres en sistemas privados son considerablemente menores que las de los hombres⁴.

Reformas de sistemas públicos

Actualmente, once países latinoamericanos tienen sistemas públicos. En Brasil, la reforma paramétrica de 2015 aumentó gradualmente la fórmula de pensión que combina años de edad y contribuciones, desde 85 para las mujeres y 90 para los hombres en 2018 a 90 y 100 respectivamente en 2026. El déficit actuarial se ha reducido pero no eliminado.

Cuba tiene la población más envejecida y en 2011 la fuerza laboral comenzó a disminuir; durante muchos años el sistema sufrió un considerable y creciente déficit financiero cubierto por el Estado que alcanzó su cénit el 2008, obligando a una reforma paramétrica que, entre varios cambios, aumentó las edades de jubilación en cinco años para ambos sexos (60 mujeres y 65 hombres). Estas políticas han aliviado el déficit financiero a corto plazo pero no han sido suficientes y el desequilibrio actuarial crecerá⁵.

En Ecuador, una reforma paramétrica en 2015 dejó las edades intactas. Las edades de retiro en Venezuela están entre las menores en la región; el país se coloca en el grupo moderado de envejecimiento, pero debido a la severa y prolongada crisis económica, la esperanza de vida ha declinado en los últimos años. En Guatemala, Haití, Honduras,

Nicaragua y Paraguay, las edades de jubilación son muy bajas (55 a 62 hombres y mujeres, salvo 65 para hombres en Honduras) pero el envejecimiento es incipiente; a largo plazo enfrentarán desequilibrios financiero-actuariales⁶.

El envejecimiento en Nicaragua está entre los más acelerados en su grupo y la edad de jubilación es 60 para ambos sexos, la menor regional salvo en Haití. En los últimos cinco años ha crecido el déficit financiero y la reserva se proyecta se agotará en 2019. Para prolongar la vida del sistema, una ley de 2018 aumentó la contribución en siete puntos porcentuales (la mayor en América Latina) y redujo las pensiones en 5 por ciento. Estas medidas provocaron demostraciones masivas demandando la anulación de la ley; lo cual fue finalmente concedido por el presidente pero demasiado tarde, y las protestas se han convertido en un movimiento nacional contra su régimen⁷.

Muchos países en el mundo han aumentado las edades jubilatorias paralelas al proceso de envejecimiento, entre ellos Alemania, Australia, Bélgica, Bielorrusia, Bulgaria, Corea del Sur, Croacia, Curazao, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Kazajistán, Letonia, Lituania, Madagascar, Marruecos, Portugal, St. Maarten y Reino Unido. La gran mayoría de ellos son países desarrollados y muy envejecidos, pero cinco son países en desarrollo, en los grupos de envejecimiento acelerado, incipiente y moderado⁸.

Se ha demostrado que la mayoría de los países latinoamericanos necesitan aumentar sus edades de retiro, especialmente para las mujeres. Si esto no se hace, se agravará el déficit actuarial y algunos países enfrentarán desequilibrios financieros, el sistema quebrará y no podrá pagar las pensiones.

⁴ Mesa-Lago, *Reassembling*, op. cit.

⁵ Carmelo Mesa-Lago, "Bienestar Social en Cuba", La Habana: *Cuba Posible*, 2017.

⁶ Rafael Rofman y otros, *Más allá de las pensiones contributivas: Catorce experiencias en América Latina* (Buenos Aires: Banco Mundial, 2013); Mariano Bosch y otros, *Mejores pensiones mejores trabajos* (Washington DC: BID, 2013).

⁷ Carmelo Mesa-Lago, *La Seguridad Social en Nicaragua: Diagnóstico y Recomendaciones para su Reforma* (Managua: INIET, 2018).

⁸ FIAP, *Reformas paramétricas en los programas de pensiones públicos de reparto 1995-junio 2018* (Santiago, 2019).