

Sistemas pensionales, reformas estructurales y pensiones no contributivas en América Latina

Kevin Siza Iglesias

Universidad del Atlántico, Colombia

En el presente artículo, haremos un recuento general de los orígenes, desarrollos y las más recientes tendencias en materia pensional en América Latina, a partir del estudio de los principales momentos de la evolución de los sistemas de seguridad social, particularmente de los sistemas pensionales en la Región, en el marco de un análisis relacional y contextual entorno al desenvolvimiento de su proceso económico y político durante la segunda mitad del Siglo XX, a la luz del despliegue del modelo desarrollista de inspiración Cepalina, de su crisis y posterior fracaso, así como del surgimiento e implementación del proyecto Neoliberal, desde el cual se proyectaron y realizaron una serie de reformas estructurales que estudiaremos en el marco del proceso de financiarización Neoliberal impuesto en la Región en este ámbito, para finalizar realizando algunas reflexiones sobre las pensiones no contributivas en América Latina desde la última oleada de reformas y su impacto en la cobertura pensional de la Región.

I. Introducción

Desde inicios del Siglo XX, en los países de América Latina se impulsó desigual y paulatinamente la creación de sistemas de seguridad social que protegieran a las y los trabajadores ante los riesgos propios de la actividad laboral, principalmente los relacionados con las contingencias de enfermedad, invalidez, vejez y muerte. Es así como, a medida que avanzaba el proceso de industrialización y el surgimiento cada vez más vertiginoso de la clase obrera, se fue desatando la creación de estos sistemas como en Argentina (1904) donde se creó la primera caja conocida de jubilaciones para empleados públicos, en Uruguay (1919) donde se crea el primer sistema de pensiones no contributivo, en Brasil (1923) con la aparición de las Cajas de Jubilaciones y pensiones, en Chile (1924) se crea la Caja del seguro obrero obligatorio, en México (1943) se constituye el Instituto Mexicano del Seguro Social y en Colombia (1945 - 1946) surgen la Caja Nacional de Previsión y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, sólo por mencionar algunas instituciones que soportaron su despliegue ([Arenas de Mesa, 2019](#), p. 28).

Según ([Mesa Lago, 1986](#), pp. 133-135), los países de América Latina y el Caribe se pueden clasificar en pioneros, intermedios y tardíos, según el momento en el que se dio el surgimiento de sus sistemas de seguridad social. Entre los pioneros, podemos encontrar a aquellos países que como Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay, crearon los suyos durante las primeras tres décadas del Siglo XX; en los intermedios, pueden ubicarse aquellos países que crearon sus sistemas de seguridad social entre la década de 1940 y 1950, dentro de los que encontramos a Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela; finalmente, los tardíos, son aquellos países que crearon sus sistemas de seguridad social entre las décadas de 1960 y 1970, entre los que se hallan El Salvador, Haití, Honduras, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana.

Cada sistema, guardaba sus diferencias respecto de los otros según las realidades y desarrollos de cada país, en lo que respecta a las prestaciones aseguradas, al sistema de funcionamiento, a su financiación y administración y su organización institucional, entre otros aspectos.

Casi la totalidad de los sistemas de seguridad social creados desde entonces en América Latina, se inspiraron en el modelo Bismarckiano, creado en Alemania a finales del Siglo XIX. Este, se abrió paso a partir de la necesidad de brindar protección por parte de los empleadores a los más humildes, es decir, a las y los trabajadores, cuya fuerza iba cobrando relevancia en el contexto del fortalecimiento del movimiento sindical ligado a la industria y al creciente Partido Obrero Socialdemócrata Alemán, teniendo como efecto la expedición de las leyes sobre seguro de enfermedad (1884), seguro de accidentes de trabajo (1884) y el seguro de invalidez y vejez (1889). (Carrillo Prieto, 1981, p. 32), nos recuerda que *“Su rasgo más característico, es que otorgaba prestaciones destinadas a compensar la pérdida que representa la inutilización de la fuerza de trabajo y el consiguiente perjuicio económico”*, es decir, constituían un seguro ante las contingencias propias del devenir vital de los trabajadores, el cual era obligatorio para aquellos que participaban de relaciones de trabajo dependientes, estableciéndose las cotizaciones de forma proporcional al salario y siendo sostenido, además, por un reparto de la carga financiera del mismo entre el trabajador y el empleador.

Es preciso señalar que este proceso de implementación y desarrollo de los sistemas de seguridad social en América Latina, particularmente en el ámbito pensional, se caracterizó porque éstos gravitaron en una diversidad de arreglos institucionales, que se establecieron en función de desplegar la protección social del Estado sobre la clase trabajadora, que podrían sintetizarse según (Oliveri, 2016, p. 125), de la siguiente forma:

Sistemas contributivos: Son aquellos cuyo objeto central, está dirigido a asegurar a las y los trabajadores contra los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte, el cual está orientado principalmente a los que de aquellos estén vinculados por relaciones de trabajo formales con un empleador, pues su financiación se realiza sobre la base de un porcentaje de las nóminas salariales y para tal fin, convergen en términos de responsabilidad el trabajador, el empleador y el Estado.

Sistemas no contributivos: Son aquellos mecanismos de asistencia social que están destinados a proveer algunos ingresos monetarios a los sectores de trabajadores principalmente ligados a la economía popular, los independientes o los informales. Se caracterizan por estar desvinculados de la historia laboral (formal) de los mismos y por financiarse generalmente por las partidas presupuestales que le son asignadas de las rentas del Estado, en quien recae la responsabilidad de sostenerlos. En algunas modalidades de este esquema, se presenta la combinación con elementos del esquema contributivo, fundamentalmente en el aporte realizado por el trabajador.

Dentro de estos esquemas, coexisten unas tipologías, conocidas generalmente como planes de beneficio definido y planes de contribución definida, las cuales van a determinar la forma en la que el afiliado va a recibir la prestación cuando adquiera el derecho a la pensión y que según (, p. 25), pueden entenderse de la siguiente forma:

Beneficio definido: Estos planes, se caracterizan por estar vinculados estrechamente a la historia laboral de las y los trabajadores que lo asuman, por cuanto el nivel de la pensión que reciba el beneficiario estará determinado por una regla que será configurada a partir del último salario recibido por éste o por un periodo mayor, en el que se promedien las contribuciones de un periodo definido por la ley, como por ejemplo, los últimos cinco o diez años, que varía según las normas de cada país.

Prestación definida: Estos planes, se encuentran ligados principalmente al valor de los activos que han podido ser ahorrados por el afiliado al sistema pensional a lo largo de su participación en el mundo del trabajo, ya sea en desarrollo de relaciones laborales subordinadas o en labores independientes, los cuales van a determinar el nivel de su pensión o beneficio. Existe, para el afiliado, libertad de escoger entre retirar los activos acumulados de una sola vez, establecer retiros programados o graduales y adquirir una anualidad que pueda garantizar un ingreso mensual hasta el final de la vida de aquel.

En cuanto a su financiamiento y administración, los sistemas de seguridad social existentes en América Latina se diferencian con relación a las fuentes de los recursos para su funcionamiento. En algunos, totalmente financiados, regularmente en los de contribución definida, se le pagan al pensionado los beneficios pensionales con los recursos provenientes de los activos acumulados en su respectivo plan de pensiones. En otros, como en los parcialmente financiados, incluidos en los de reparto, los beneficios pensionales que recibe el afiliado, son un híbrido en el que los recursos que le son pagados, provienen de la convergencia de tres fuentes distintas, esto es, de los activos acumulados en la vida laboral del trabajador, de las contribuciones que en el tiempo presente realizan los trabajadores al sistema pensional o de los recursos que les son transferidos vía impuestos generales. Finalmente, también en los de reparto, encontramos los sistemas sin fondos, es decir, aquellos cuyos recursos provienen de forma exclusiva de los impuestos del Estado (2013, p. 25).

En lo que respecta a la administración de los sistemas de seguridad social, éstos pueden ser dirigidos por el sector público, que desde nuestro punto de vista sería lo más apropiado producto de la naturaleza propia de los derechos que protege y por el sector privado, donde prima el frío cálculo de las ganancias determinado por el objetivo de obtención de lucro por parte del capital financiero. También, pueden desarrollarse a partir de administraciones en las que coexistan regímenes de carácter público y privados, como en Colombia.

II. Economía, mundo del trabajo y seguridad social en América Latina

En el marco de la que podemos caracterizar como la etapa de robustecimiento y ampliación de los sistemas de seguridad social en América Latina, que se desarrolla a mediados del Siglo XX, se dan varios hechos a nivel internacional que se constituirían en hitos importantes para los desarrollos posteriores de los sistemas de seguridad social de la Región, así como a escala planetaria, los cuales tienen que ver con la publicación del célebre Informe Beveridge (1942), la realización de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Chile (1942), la expedición de la Declaración de Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo OIT (1944) y la inclusión del derecho a la Seguridad Social en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

Refiriéndose a estos importantes hitos, ([Arenas de Mesa, 2019](#), pp. 28-30), señalaría que los mismos

De esa forma, en América Latina se fortalecieron los sistemas de seguridad social obligatorios y contributivos ligados al mundo del trabajo subordinado y formal, los cuales se constituyeron en el signo común de la mayoría de los países y no serían colocados en cuestión sino hasta varias décadas más tarde, cuando las tesis de Beveridge, alrededor de proteger no sólo al trabajador formal sino al conjunto de ciudadanos en general, entre los que se incluyen los trabajadores de la economía popular, los independientes e informales, ganaran terreno en el debate político, académico y social de los países de la Región y sobre todo, ante la crisis de los sistemas de seguridad social que llevaría a varios Estados a impulsar, desde la década de 1980 en adelante, una serie de reformas estructurales tendientes a “corregir” los problemas ocasionados en los propios diseños institucionales de sus sistemas de seguridad social y en la realidad del mundo del trabajo en el marco del capitalismo dependiente y poco desarrollado en que se afincaba.

Podemos ubicar las causas de la crisis de estos sistemas en las propias condiciones particulares en las que se configuraba el capitalismo dependiente ([Marini, 1973](#), p. 48), y su aparejado mundo del trabajo en América Latina, que se desarrollaba a la par que avanzaba en varios países de ésta la implementación de sus sistemas de seguridad social. Ambos acontecimientos, coexistentes principalmente desde mediados del Siglo XX, se vieron enmarcados en un momento histórico en el que se fortalecían en la Región las tesis del modelo keynesiano de capitalismo en el campo económico, alrededor del Estado interventor y benefactor y en pleno auge del desarrollismo de

inspiración Cepalina, como alternativa para superar el atraso económico de los países y que tenía en el modelo de Sustitución de Importaciones (ISI), su principal herramienta para la consecución de este propósito, colocando todas sus apuestas casi que de forma “lítica” en el crecimiento industrial desde la década de 1950. Dicha corriente, según (Bejarano A., 1981, p. 8), identificaba como los principales obstáculos de aquél a

La implementación de estos cambios en la estrategia de desarrollo en América Latina, impactaría de forma determinante en la configuración del mundo del trabajo y su mercado laboral en la región, cuyo eje giró desde entonces hasta su fracaso, alrededor del impulso de la industria, lo cual estuvo aparejado al periodo de pleno robustecimiento y ampliación atravesado por los sistemas de seguridad social latinoamericanos. Por ello, del futuro de la primera, dependería en última instancia, el futuro de los otros. Ambos elementos estuvieron (y están) íntimamente ligados, al ser el mundo del trabajo y su mercado laboral los factores que determinarían las posibilidades, los alcances y los límites de los sistemas de seguridad social que se impulsaban en la región en ese momento, en términos de cobertura y sostenimiento financiero en el largo plazo.

III. Dos concepciones de desarrollo: Entre el desarrollismo Cepalino y la apertura Neoliberal,

a propósito de lo anterior, es posible establecer un parangón entre las principales corrientes económicas de la Región, la Cepalina y la Neoliberal, con la evolución y desarrollo de los sistemas de seguridad social y sus correspondientes reformas, realizadas algunas décadas después de implementados éstos. Para ello, nos serviremos de la esquematización de sus diferencias en cuanto a sus puntos de críticas y alternativas propuestas, realizada por el economista colombiano (Bejarano A., 1981, pp. 7-12), quien recordando la constatación hecha por Albert Hirschman a finales de la década de 1960 alrededor de los desengaños ocasionados por el proceso de industrialización impulsado en América Latina, plantearía importantes elementos que contribuyeron de forma sustancial a desencadenar la posterior crisis de los sistemas de seguridad social, que obligaría a los países a impulsar desde la década de 1980, una primera oleada de reformas en éste ámbito, las cuales repasaremos de forma general más adelante.

Así las cosas, la esquematización de Bejarano parte por reconocer la existencia de, por lo menos, siete grandes núcleos de diferencias teóricas y de alternativas para el desarrollo económico en América Latina, que podrían sintetizarse de la siguiente forma:

Para los Cepalinos, la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) era un proceso necesario e inevitable para superar el atraso económico de la Región, constituyéndose en el único escenario posible y deseable en el contexto del comercio y la economía global que se atravesaba y para los Neoliberales, la propia industrialización era un error per sé, en la medida en que el desarrollo de la Región, debía basarse en el aprovechamiento de sus grandes recursos naturales y de la propia fuerza de trabajo. Los Cepalinos defendían la necesidad de una suerte de política proteccionista del mercado interno en las primeras etapas de implementación del modelo ISI, para sortear los desequilibrios evidentes de la posición de América Latina en el comercio y la economía mundial. Los Neoliberales, por su parte, abogaban por la liberalización de los mercados internos, en función de su apertura total hacia los mercados globales, por lo que señalaban que el proteccionismo era el primer error y la causa fundamental de los desaciertos de la región en su proceso de industrialización. Los errores o “distorsiones” del modelo de ISI, obedecían, para los Cepalinos, a una equivocada aplicación de sus políticas, al trato desigual y discriminatorio que las economías del “centro” imponían a las de la “periferia” y a la propia naturaleza y características estructurales de las economías y sociedades latinoamericanas. Los Neoliberales, por el contrario, asumían que tales distorsiones se originaban en la propia estrategia de desarrollo con la que se estructuró el modelo: la sustitución. De lo anterior, podría colegirse que para los Cepalinos no era una opción el abandono o la renuncia al modelo ISI y que las dificultades que le eran propias, debían superarse con la racionalización del proteccionismo y la ampliación de los estímulos a la

industrialización. Los Neoliberales no transaban en su idea de eliminar de tajo el proteccionismo, abandonar de forma definitiva el modelo ISI y colocar el desarrollo de las economías nacionales en función del desarrollo de la mundial. De ello, se derivan, entonces, dos visiones entorno a la apertura de las economías: La Cepalina, entendía que aquella podía realizarse en un proceso de diversificación de las exportaciones, principalmente las industriales, en aras de transitar hacia economías de escala a partir de mercados externos, en la idea de profundizar la industrialización. Los Neoliberales, desechaban la idea de diversificar y abogaban por concentrarse en la realización de un modelo de exportaciones concentrado en los recursos naturales y la fuerza de trabajo, lo que implicaba la asignación de ingentes recursos para actividades exportadoras, desestimulando, de forma paulatina o abrupta, la industrialización sustitutiva. Frente a las importaciones, para los primeros se debía racionalizar la estructura arancelaria para darle garantías de eficiencia y competitividad a la naciente industria, zanjando por esa vía las distorsiones del modelo ISI, a lo que los Neoliberales le oponían la liberación total de la importaciones en aras de desmontarlo, en dirección de orientar las economías hacia un modelo de especialización de exportaciones reprimarizado. Para los Cepalinos, por tanto, el camino hacia la industrialización pasaba necesariamente por la convergencia de la racionalización de las importaciones y la diversificación de las exportaciones como elementos complementarios. Los Neoliberales, encontraban una contradicción irreconciliable entre el modelo ISI y las exportaciones, por cuanto planteaban que el núcleo del proceso se encontraba en la asignación de recursos, frente a la que la estrategia de exportaciones era incompatible con la política proteccionista del mercado interno, pues de mantenerse, no habría lugar a la referida reasignación de recursos. De lo que finalmente, pueden concluirse las distancias en el abordaje y las alternativas entre ambas concepciones sobre la operatividad de los mecanismos del mercado y de la intervención estatal. Los Cepalinos, si bien no cuestionaban la necesidad y la función esencial del mercado en la economía capitalista, intentan reservar para el Estado la facultad de dirigir recursos destinados para, además de garantizar la acumulación de capital, salvaguardar el bienestar común de los ciudadanos. Los Neoliberales, fieles a su concepción, defendían la tesis de que el mercado, además de garantizar por sí mismo su eficiencia, a partir de su propio desarrollo y crecimiento, también garantizaría la atenuación de las desigualdades sociales.

En los países del capitalismo central de la posguerra, se afianzó el modelo fordista de crecimiento y regulación (Weller, 2017, p. 42), que hundía sus raíces en Estados Unidos desde la década de 1930, el cual se desplegaría sobre todo entre las décadas de 1950 - 1960, coincidiendo con el auge del desarrollismo Cepalino y cuyas principales características, girarían entorno a la producción en masa gracias a los avances tecnológicos, una organización del trabajo en extremo dividida y jerárquica, una creciente productividad que trajo aparejado el abaratamiento de los bienes de consumo y el fortalecimiento del trabajo asalariado. También, se dio un fortalecimiento del poder adquisitivo de las poblaciones con la vinculación de los salarios a la alta productividad, a la ampliación del crédito y a la masificación de políticas sociales. Así mismo, con el despliegue de una política económica y social de cuño keynesiana, se desarrolló un inusitado protagonismo de mecanismos de regulación, principalmente alrededor de la demanda, la promoción del colaboracionismo entre el capital y trabajo y el fomento de la competitividad y la inversión en lo nacional. Finalmente, junto a lo anterior se impulsó, en la idea del New Deal Roosveltiano, una organización sociopolítica de Estado Benefactor, que influyó de manera denodada en el otorgamiento de oportunidades y derechos básicos a los ciudadanos en diversos campos y de forma especial, en lo relacionado con la protección de los trabajadores y la seguridad social, principalmente, como respuesta ante el impacto generado por el avance del movimiento sindical y el movimiento socialista - comunista durante esa década a escala planetaria.

(Bejarano A., 1981, p. 12), haciendo un balance de las experiencias latinoamericanas hasta ese momento, identificaba que países como Brasil y México, tendían a abrazar de forma creciente el modelo ISI, mientras que, de forma posterior, los países del Cono Sur, tenderían a gravitar en la órbita del modelo Neoliberal. Es en el marco de este debate donde se configuró en América Latina un mundo del trabajo y un mercado laboral ligado a lo que se ha dado en llamar *fordismo periférico*. El posterior fracaso del modelo ISI y su proceso industrializador, abrió paso desde la

década de 1970 a las políticas Neoliberales en el continente, lo que tendría serios e importantes efectos en la estructuración de los mercados de trabajo en la región, los cuales estuvieron, como hasta ahora, estrechamente ligados al funcionamiento y desarrollo de los sistemas de seguridad social.

IV. América Latina Capitalismo dependiente, fordismo periférico y seguridad social.

(Weller, 2017, p. 43), caracterizando los principales elementos del denominado *fordismo periférico* que se desarrolló en América Latina, señala que entre sus aspectos más importantes, guardando las diferencias y adaptaciones nacionales, podíamos identificar en él la industrialización basada en tecnologías importadas con poca adaptación a lo local, que estuvo condicionada por los límites de las estructuras sociales y económicas pre existentes, que no permitirían su generalización y llevarían a la creación de “núcleos fordistas”.

El crecimiento de la demanda interna de bienes de consumo que se desarrolló, estuvo ligado al aumento de la productividad y al subsecuente incremento de los salarios, lo cual se vio enfrentado a una profunda distribución desigual del ingreso y a la continuidad del desarrollo de actividades no capitalistas y primario exportadoras, que limitarían la propia productividad de los países e influiría en la disminución posterior de la capacidad adquisitiva de sus poblaciones.

En materia de política económica se promovió la industrialización y el aumento de la presencia del Estado en los sectores estratégicos y en la regulación del mercado. Finalmente, en términos políticos, se impulsó un discurso corporativo integrativo de cuño populista, que se enfrentó a formaciones socio económicas híbridas y atrasadas que lo limitaron de manera profunda en su desarrollo.

Con lo anterior, según (2017, p. 44), surgieron mayores regulaciones contrahechas en el contexto del *fordismo periférico*, que impactaron en el mundo del trabajo y en los propios mercados laborales de América Latina, regulaciones con las cuales

Lo anterior, determinaría el futuro que a mediano y largo plazo, asumiría el mundo del trabajo y el mercado laboral en la Región. Éstos, se vieron ligados a diseños institucionales orientados a proveer seguridad social casi que de forma exclusiva a los trabajadores vinculados a la industria, que estaba en pleno auge con la implementación del modelo ISI y que se erigía en el “deber ser” de las relaciones de trabajo que se desarrollaban junto al avance de la industrialización. Las principales características de estos sistemas de seguridad social, según (, p. 421), eran su carácter contributivo, la protección de los trabajadores ante las contingencias de Invalidez, Vejez y Muerte, el otorgamiento de pensiones a los afiliados, cuyo funcionamiento se daba a través de mecanismos de reparto en el que convergían los aportes del trabajador, del empleador y del Estado para su financiamiento y los beneficios otorgados, se determinaban en razón a la remuneración recibida por aquel a su edad de retiro o durante un tiempo establecido hasta su acaecimiento, el cual se diferenciaba según las leyes de cada país. Estos, solían coexistir con sistemas de pensión mínima contributiva, para aquellas personas que no alcanzaban todos los requisitos exigidos por la ley o para aquellos cuyo monto o tiempos de contribución hubiesen sido insuficientes para acceder a tal prestación. Finalmente, también se presentaban mecanismos de asistencia social no contributiva, donde se otorgaban prestaciones monetarias o no a los beneficiarios, dependiendo de los desarrollos particulares de cada país.

Esto, como afirman (, p. 2), obedeció al hecho de que desde el mismo diseño original de los sistemas seguridad social en América Latina, éstos no estaban dirigidos a cubrir a la totalidad de adultos mayores de la región, pues, siguiendo de forma onírica la tradición de los sistemas de los países del capitalismo central industrializado, quienes eran asegurados previsionalmente en su inmensa mayoría lo constituían los trabajadores asalariados que contraían relaciones laborales

subordinadas y dependientes con un empleador. Por lo que muchos trabajadores se verían excluidos de las bondades de los sistemas de seguridad social, sobre todo en el marco del fracaso del modelo desarrollista e industrializador Cepalino a finales de la década de 1960, que tuvo como efectos el mediocre desarrollo de la industria, la migración rural hacia lo urbano y el consecuente surgimiento de cinturones de pobreza, alimentados por el creciente desempleo, la informalidad y la precarización, lo que se acentuaría más tarde, desde la década de 1970, con la implementación del Neoliberalismo como modelo económico en los países de América Latina. Es por ello que los autores señalados (2013, p. 3), afirmarían que

V. Neoliberalismo y seguridad social

Las críticas que la corriente Neoliberal endilgó contra el modelo de desarrollismo keynesiano en el capitalismo dependiente en la Región, más que dirigirse a corregir los fenómenos anómalos que hacían deficiente su funcionamiento con sus consabidos efectos sociales, especialmente en el terreno de la seguridad social, tenían el propósito, como lo afirma (Estrada, 2004, p. 31), *“de tomarlos como justificación y utilizarlos para adelantar proyectos de redistribución regresiva del ingreso a través de la desregulación, la privatización y la flexibilización”*, pues con la entrada del Neoliberalismo en la escena, en los países de América Latina se introdujo una política de liberación de mercados, de achicamiento del papel del Estado en éstos y en varios escenarios, como en los sectores estratégicos de la economía y en la posición de garante frente a los derechos sociales y económicos de la población.

Los acontecimientos económicos y políticos en América Latina ligados a la implementación del orden Neoliberal, tuvieron un impacto de hondo calado en el mundo del trabajo y en el mercado laboral desde la década de 1970 hacia adelante, pues como lo concluyera (Cabrales, 2011, p. 52), *“En la sociedad de consumo neoliberal el concepto de “crecimiento económico” va unido al reemplazo de puestos de trabajo estables por “mano de obra” flexible, a la sustitución de la seguridad laboral por contratos renovables, en últimas; las reestructuraciones y la racionalización implican reducciones de personal”*, lo que terminó por derrumbar las esperanzas casi “líricas” de los Cepalinos alrededor de construir un mercado de trabajo estable ligado a la producción industrial en un contexto de capitalismo dependiente, abriendo paso, de esa forma a nuevas realidades laborales asociadas al desempleo, a la informalidad y la precarización, por lo que, como consecuencia de los diseños originales de los sistemas de seguridad social de la Región, éstos se vieron afectados con la disminución de afiliados a los regímenes contributivos y a la baja cobertura sostenida en varios países, a lo que vino aparejado la reducción del porcentaje de personas que podían tener derecho y acceso a las pensiones.

No es casual que Chile, fuera el primer país de América Latina donde se impulsara la primera gran reforma (1981) en los sistemas pensionales de la Región, pues desde 1973, venía aplicando el recetario Neoliberal orientado directamente por Milton Friedman, uno de los más destacados economistas de la Escuela de Chicago. En el ámbito de la seguridad social, las fallas y deficiencias de los sistemas de pensiones ligados al empleo formal anteriores, también fueron asumidas por los Neoliberales como justificación para el impulso de esta primera oleada de reformas, pues *“Las condiciones macroeconómicas adversas que enfrentó la región en las décadas de 1980 y 1990 y el avance de la economía informal producto de la liberalización de los mercados de trabajo llevaron a introducir reformas que intentaron subsanar la situación. Las motivaciones detrás de estas reformas se vinculaban con el envejecimiento poblacional y la sostenibilidad fiscal de los programas en el mediano y largo plazo”* (Oliveri, 2016, p. 125), reformas de las que las grandes mayorías sociales serían testigos excepcionales.

Uno de los efectos más cuestionables que tuvo el Neoliberalismo en la Región, estuvo relacionado con la pretensión de despojar al Estado de cantidades ingentes de recursos originados en las deducciones para seguridad social, así como los provenientes de fondos de sus aportes a pensiones y a cesantías, a los cuales, el capital privado, fundamentalmente financiero, terminaría absorbiendo

en desarrollo de su lógica de crecimiento basada en la generación de nuevos ciclos especulativos (Estrada, 2004, pp. 31-32), Es así como, junto a su implementación como proyecto político, económico y cultural, en América Latina se impulsaron reformas jurídicas e institucionales tendientes a fortalecer la presencia del capital financiero en los sistemas de seguridad social, a través de la adopción de la capitalización individual como sistema de ahorro personal para la vejez administrado por los Fondos de Pensiones, pues como lo afirman (, pp. 422-423).

Estos autores, adentrándose en el análisis sobre las principales modificaciones que introdujeron las reformas Neoliberales a las pensiones en América Latina, señalan que estos sistemas de ahorro de capitalización individual, presentarían varias modalidades según el ordenamiento jurídico del país que se tratara, las cuales, gravitarían entre la adopción de sistemas únicos, sólo de CCI, con afiliación obligatoria, sustitutivos del mecanismo de reparto y coexistente con éste en términos de su vigencia sólo para aquellos contribuyentes que anteriormente hacían parte de éstos y cuya continuidad en los mismos había sido así decidida por los propios afiliados, como en el caso de Chile. También, se desarrollaron sistemas de capitalización individual complementarios, en donde coexistían el reparto obligatorio y la CCI obligatoria o el reparto obligatorio y la CCI voluntaria, en los que se daba la posibilidad a los contribuyentes de pasar de un sistema a otro, esto, con sus respectivas variaciones según el país. Así mismo, se crearon sistemas duales en competencia, en los que se otorgaba libertad al beneficiario de elegir a cuál de los sistemas afiliarse, ya sea en el de reparto obligatorio o en el de CCI obligatorio.

VI. Reformas Neoliberales a los sistemas pensionales en América Latina

Con la reforma pensional en Chile (1981), se inicia la primera etapa de una oleada de reformas de los sistemas de seguridad social en América Latina que se extendería hasta la primera década del Siglo XXI, la cual sería señalada como ejemplo para futuras reformas en los demás países del capitalismo dependiente latinoamericano. Entre sus principales novedades, encontramos que realiza una reforma estructural a su sistema, al pasar del sistema de reparto a uno de capitalización único, siendo el primero de la región en establecer un sistema de CCI, con contribuciones definidas, administración del capital privado y con cierta regulación estatal. Frente a los objetivos perseguidos por la reforma, (Uthoff, 2001, pp. 10-11), señala que buscaba

A todo esto, según Uthoff (2001), se sumó lo que anticipábamos en páginas anteriores, pues se hizo uso de la disponibilidad y se trasladaron los ahorros previsionales, aportados por los afiliados al sistema de CCI, al capital financiero, para que, a través de su intermediación, se generaran los rendimientos que permitieran fortalecer la dinámica y el impulso del mercado de capitales, estimulando de esa forma, según los Neoliberales, el ahorro y la inversión, lo que para el investigador de la CEPAL, se vería enfrentado a cuatro desafíos que desde ese momento surgieron y que, en gran medida, se siguen sosteniendo hasta hoy en Chile y en varias latitudes de la América Latina, los cuales, están relacionados con los ingentes esfuerzos fiscales que demandaba la financiación de su implementación; el traslado del riesgo financiero, que implicaba la inversión en el mercado de capitales y sus fluctuaciones, a la cabeza del afiliado al sistema de CCI; los altos y en muchos casos excesivos costos de administración cobrados a los afiliados por parte de los fondos de pensiones; la ausencia de regulación normativa entorno a la participación de éstos en los conglomerados financieros; la poca información sobre su funcionamiento que recibían los afiliados a las CCI, que se transformó en una constante; y lo más preocupante, la carencia de estímulos para la ampliación de la cobertura dirigida a sectores de trabajadores como los de la economía popular, los independientes y los informales, hizo que, ante el aumento del porcentaje de éstos en las últimas décadas, se impusiera su baja cobertura general con relación al total de la Población Económicamente Activa.

Tuvo que pasar más de una década, para que a partir del año 1993 se iniciaran en América Latina, con la de Colombia, una serie de reformas estructurales a los sistemas de seguridad social, las

cuales, según (Mesa Lago, 2004, p. 21), *“modifican radicalmente el sistema público ya sea sustituyéndolo completamente por uno privado o introduciendo un componente privado en adición al público o creando un sistema privado que compite con el público”* como ya lo hemos señalado. De esta forma, se fue desatando una segunda etapa de la oleada de reformas, entre las cuales cabe destacar, además de la ya mencionada, la de Perú (1994), la de Argentina (1994), la de Uruguay (1996), Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1998) y una tercera etapa de la misma, que se inicia a partir de las reformas en Costa Rica (2001), Ecuador (2003), Nicaragua (2003) y República Dominicana (2003).

En este sentido, el análisis hecho por (Mesa Lago, 2004, pp. 21-23), del conjunto de las reformas mencionadas, coincidiendo con la caracterización hecha por Suárez y Pescetto, reconoce la existencia de tres modelos implementados a los sistemas de seguridad social en América Latina: el sustitutivo, el paralelo y el mixto. En el primero, se cierra el sistema público al no permitir más afiliados nuevos, sustituyéndolo por un sistema totalmente privado y se aplicó en países como Chile, Bolivia, México, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. En el segundo, implementado en Colombia y Perú, no se cierra el sistema público y sólo se realiza una reforma que crea un sistema nuevo, el privado y ambos compiten entre sí. En el tercero, que se desarrolla en Argentina, Uruguay, Costa Rica y Ecuador, el sistema público se mantiene abierto para antiguos y nuevos afiliados, otorgando una pensión básica, integrándose con un sistema privado que ofrece una pensión complementaria, cada uno con las características que le son comunes. Finalmente, hasta ese momento, se evaluaba y proyectaba la realización de reformas en Brasil, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela.

El análisis de las reformas a los sistemas de seguridad social en la región hecho por (Mesa Lago, 2004, pp. 21-56), ubica diez aspectos de aquellas para desmitificar, a partir de un balance general de sus efectos, las promesas con las que los Neoliberales impulsaron su implementación en varios países latinoamericanos. Para nuestra investigación, ubicaremos cuatro núcleos problemáticos a partir de las reflexiones de Mesa Lago, de los que consideramos son, quizá, los más importantes dentro del debate.

En primer lugar, se partía del supuesto de que los nuevos sistemas, por su naturaleza privada, eran mejores que los públicos y por esta razón, atraerían muchos más afiliados, lo que redundaría en un incremento del nivel de cobertura. Aunque en general, en algunos países se incrementó efectivamente el nivel de afiliados a los sistemas de capitalización individual, esto no obedeció necesariamente a las bondades que, per se, venían aparejadas a éstos, sino que estuvo determinado por otros factores que de alguna u otra forma condicionaron dicho crecimiento de afiliados y que están relacionados con aspectos como la obligación legal de cambiarse al nuevo sistema; la restricción a la libre elección de afiliación a éstos; la creación de incentivos para el traslado de uno a otro; y el uso excesivo de la publicidad para vender los supuestos mayores beneficios del sistema de CCI, lo cual, deja en entre dicho el mito que afirmaba que, automáticamente, al sustituirse los sistemas públicos por sistemas privados, asistiríamos a un vertiginoso e inevitable ascenso de la cobertura.

En segundo lugar, frente a la cobertura, a pesar de que efectivamente hubo un aumento relativo de la misma, ésta se dio sólo en relación a los trabajadores formales, dejando por fuera al inmenso mundo de los trabajadores de la economía popular, los independientes y los precarizados. Ante el crecimiento considerable y en ascenso de éstos y su consolidación como uno de los principales componentes de la Población Económicamente Activa de América Latina, los sistemas privados se enfrentaron a una bajísima cobertura en este sector, lo que hacía colocar sobre la palestra, desde ese momento, la necesidad de proyectar nuevas reformas orientadas a superar esta situación.

En tercer lugar, con relación al supuesto de que la esencia del sistema privado es la competencia entre las administradoras de fondos de pensiones por los afiliados, en función de promover su eficiencia, la reducción de costos administrativos y lograr mayores rendimientos del ahorro a partir de su colocación en el mercado de capitales, la realidad indica que se ha evolucionado más hacia un

monopolio y concentración de afiliados en los fondos de pensiones más fuertes, que a un escenario en el que todas las administradoras compitan por aquellos en franca lid, por lo que no se ha logrado su funcionamiento adecuado y tampoco se ha alcanzado el objetivo de reducir los costos de administración, los que al ser descontados de los salarios de los afiliados, disminuye proporcionalmente la suma de capital ahorrada en la cuenta individual.

Finalmente, en cuarto lugar, encontramos el mito de que al ser utilizados los dineros depositados en los fondos para inversiones en el mercado de capitales, aquellos se aumentarían a partir de los rendimientos y mejorarían la pensión de los afiliados, lo que no contaba con que la inestabilidad de los mercados colocaría un riesgo sobre esas inversiones y que las sucesivas crisis económicas que se han desarrollado en el modo capitalista de producción, afectarían de forma adversa las mismas, colocando en cuestión el supuesto del mejoramiento del monto de la pensión para el asegurado.

A esas mismas conclusiones han llegado Bosh, Melguizo y Pagé por un lado y Sánchez y Pescetto, por el otro, en sus investigaciones sobre las reformas a los sistemas de seguridad social en América Latina. Los primeros (, p. 36), reconociendo la incapacidad de los mercados laborales de la Región para crear empleos formales y por tanto, generar un incremento del porcentaje de personas que pudieran acceder a una pensión, concluían que

Por su parte, (, pp. 424-425), evidenciaron a partir de estadísticas cómo, hasta la tercera etapa de la oleada de reformas, eran evidentes las disparidades en cuanto a la cobertura de los sistemas pensionales de seguridad social y de los sistemas de ahorros para la vejez en América Latina, revelando que en ciertos países de la región sólo la mitad (50, 1 %) de los adultos mayores de 65 años gozaban de alguna protección social de pensiones o de ahorro para la vejez, lo que se acompañaba con la desprotección total de la otra mitad (49, 9 %), viéndose cubiertas sus necesidades en términos de consumo y salud a partir de las transferencias familiares intergeneracionales o a través de los beneficios de programas asistenciales gubernamentales, llegando a concluir que

El anterior escenario, llevó a la reaparición en el contexto latinoamericano, del debate relacionado con cómo extender la cobertura de protección a la vejez más allá de los programas contributivos vinculados a pensiones de seguridad social y de los anclados a sistemas de ahorro. Es así como tomaron fuerza las tesis relacionadas con la necesidad de establecer pensiones no contributivas que pudieran dirigirse a la protección de un gran universo de adultos mayores que a lo largo de su vida laboral no estuvieron vinculados a empleos formales y sí a actividades propias de la economía popular, independientes o precarizadas y que, por tanto, no tuvieron la posibilidad de aportar a alguno de los mecanismos de protección señalados. Es por ello que (Mesa Lago, 2004, p. 48), en el marco de su balance de las reformas a los sistemas de pensiones en la región, señalaría que

VII. Pensiones no contributivas en América Latina

Desde entonces, han sido múltiples las voces que desde los ámbitos académicos, los organismos internacionales y los sectores políticos y sociales, han colocado a jugar la idea de ampliar, donde existen o de crear, donde no, programas de pensiones no contributivos para garantizar a los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad o a todos, según el caso, un ingreso que les posibilite suplir los gastos en términos de salud y consumo en sus distintos aspectos.

Son varias las causas que desde inicios de la primera década del Siglo XXI y especialmente desde el año 2005, le han dado impulso y fuerza a estas propuestas. La investigadora (Oliveri, 2016, p. 126), las vincula a varios factores como la creciente informalidad en el mundo del trabajo en América Latina, que ha ampliado las brechas frente a los niveles de cobertura en los sistemas contributivos; el rápido cambio demográfico en curso, cuyo efecto fundamental está en el proceso de envejecimiento acelerado de la población, junto a la tendencia a una baja tasa de natalidad que se sostiene y se prevé que continúe dentro las próximas décadas; el incremento de los recursos

fiscales disponibles con que contaban varios gobiernos de la Región en ese momento, como producto del boom petrolero y primario exportador que se vivió; el aumento de la movilización social y la presión de los de abajo para exigir a los de arriba políticas que mejoraran su calidad de vida; y finalmente, a un mayor debate entorno a los problemas de vejez y tercera edad promovidos desde la academia y los organismos internacionales.

En América Latina, el resultado de *“las distintas reformas paramétricas implementadas durante el siglo XX, así como las adoptadas en los años ochenta y noventa, orientadas a mejorar la sustentabilidad financiera de los sistemas pensionales, en muchos casos implicó la adopción de criterios de acceso más restrictivos y, en consecuencia, menor cobertura”* (Roffman, R. / Apella, 2013, p. 26), lo que asociado a los elementos anteriormente expuestos y a las realidades propias y diferenciadas de cada país en términos de cobertura, determinaron que la ampliación de ésta, se convirtiera en el eje del debate pensional en la región, por lo que éste *“comenzó a enfocarse más claramente sobre el problema de cobertura que se advertía como claramente insuficiente y, en muchos casos, declinante”* (2013, p. 32), a partir de lo cual se desencadenaría una nueva ola de reformas tendientes a fortalecer los esquemas de pensiones no contributivas donde existían o a crearlas, donde hasta entonces no.

Es así como en Costa Rica (2000) se fortalece, con la Ley de Protección al Trabajador, el régimen no contributivo ya existente; en México (2002) se focaliza la política con la Pensión 70 y más, dirigida a los mayores de las zonas rurales; en Argentina (2005), en la idea de universalizar la cobertura para trabajadores autónomos, se flexibilizan los requisitos para acceder al régimen contributivo y se facilita lo propio para el acceso al no contributivo, con la Moratoria Previsional; en Colombia (2005) con el Programa de Protección al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor, por un lado se focalizó en función de la reducción de la pobreza y por otro, con los BEPS, se creó un mecanismo de ahorro semi contributivo y subsidiado por el Estado para disminuir la pobreza monetaria en la vejez; en Ecuador (2006) con el Bono de Desarrollo Humano se focalizó la pensión a los sectores más vulnerables para reducir la pobreza; en Bolivia (2008) con la Renta Dignidad, se universalizó el acceso a la pensión no contributiva centrando el requisito en el cumplimiento de la edad (60 años); en Chile (2008) con la Pensión Básica Solidaria, se integró ésta al sistema de pensiones contributivas; éstas, así como otras reformas desarrolladas en la Región en el marco de esta tendencia, coinciden en el enfoque de ampliación de cobertura, aunque se diferencian en cuanto a política, objetivos e instrumentos para su despliegue, lo que se constata en el hecho de que (2013, p. 52).

Las pensiones no contributivas, podrían definirse como aquellos beneficios pensionales que no obedecen a la historia laboral o a las contribuciones hechas durante ésta por su beneficiario. Su asignación, puede adquirir un carácter universal al cumplir el o los requisitos establecidos por la legislación del país que la instituya o ser focalizada, a determinados sectores de la población de tercera edad que cumplan determinadas condiciones definidas también por la ley y hacen parte de un sistema de beneficio definido.

Estos programas, según el país de que se trate, no están limitados sólo a lo pensional. Producto de las complejas realidades sociales de América Latina, relacionadas con el deficiente acceso a las prestaciones de seguridad social derivadas del precarizado del mundo del trabajo y el mercado laboral de la región, heredado de décadas de implementación del proyecto Neoliberal, se han establecido programas no contributivos en salud, vivienda y otros aspectos, que han configurado un interesante, aunque muchas veces limitado entramado institucional, dirigido a los sectores más vulnerables de la población.

Aunque no es objeto de la presente investigación realizar un balance sobre los resultados de la implementación de las pensiones no contributivas en América Latina, sí consideramos importante para fines ilustrativos traer a colación algunas cifras que investigaciones recientes de la CEPAL (Huenchuan, 2018, p. 149), han arrojado, a propósito de los efectos que en términos de cobertura han tenido algunos países de la Región en esta materia. Con ello, tenemos que

Lo anterior, es demostrativo de los efectos positivos que, en términos de cobertura, trae aparejada la implementación de las pensiones no contributivas en América Latina, que, insistimos, varía en su diseño según el país de que se trate, pero sin lugar a dudas, constituye una alternativa interesante para ampliar las posibilidades de los ciudadanos de tercera edad de acceder a recursos que les permitan solventar sus necesidades básicas durante la vejez y hacer digno su paso por este ciclo vital.

VIII. Conclusiones

Quisiéramos concluir este artículo, trayendo a colación una de las principales aportaciones del estudio de la CEPAL ([Huenchuan, 2018](#), p. 241), que es diciente en lo que respecta a la pertinencia de las pensiones no contributivas en la Región:

Son importantes y nada fáciles los retos que se dibujan en el horizonte de los países de América Latina en materia de protección social, particularmente en lo que respecta al ámbito pensional. El acelerado cambio demográfico por el que atraviesan el conjunto de los países de la Región, con sus respectivas diferencias, la continuidad de las economías basadas en el extractivismo impulsado por el sector minero energético, así como la ampliación de los procesos de financiarización y desindustrialización que le son comunes a los modelos Neoliberales, colocan sobre la palestra discusiones necesarias entorno a los modelos alternativos de desarrollo económico y de proyectos políticos que demandan los tiempos actuales en América Latina, lo que incide de forma determinante en la estructuración de su mundo del trabajo y del mercado laboral, claves en el comportamiento de los niveles de cobertura de los sistemas pensionales, principalmente de los contributivos y por tanto, indispensable para garantizar la eficacia en el cumplimiento de estos derechos.

Finalmente, es importante señalar que la actual tendencia en los sistemas de pensiones, hacia la adopción de prestaciones no contributivas, reabren un debate aplazado en América Latina, a propósito de la necesidad de implementar una política tributaria que combatiendo la regresividad, impulse progresivamente la recaudación de tributos vía impuestos a los grandes patrimonios, pues como lo sostienen ([De Cesare, C. y Lazo, 2008](#), p. 11), hoy son absolutamente bajos en la Región, en dirección de garantizar la sostenibilidad financiera de los programas creados a partir de las últimas reformas que se han desarrollado a lo largo y ancho del continente.

Referencias

1. Arenas de Mesa A.. Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina. CEPAL: Santiago de Chile; 2019.
2. Bejarano J.A.. Anotaciones sobre los modelos de apertura. A propósito del caso colombiano. *Revista Cuadernos de Economía*. 1981; 1(3 y 4)
3. BoshMelguizoPagé Mejores pensiones, mejores trabajos. BID.: Whashington D.C.; 2013.
4. Cabrales O.. La precarización laboral y el desempleo como consecuencia del neoliberalismo y la globalización. *Revista Tendencias y Retos*. 2011; 16
5. Carrillo Prieto I.. Derecho de la seguridad social.. UNAM: Ciudad de México; 1981.
6. De Cesare C., Lazo J.. Los impuestos a los patrimonios en América Latina. CEPAL: Santiago de Chile; 2008.
7. Estrada J.. La construcción del modelo Neoliberal en Colombia. 1970 - 2004.. Aurora: Bogotá; 2004.
8. Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos.. Libros de la CEPAL: Santiago de Chile; 2018.
9. Marini R.. Dialéctica de la dependencia. Era: Ciudad de México; 1973.
10. Mesa Lago C.. Seguridad social y desarrollo en América Latina. *Revista CEPAL*. 1986.
11. Mesa Lago C.. ¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas. Nueva Sociedad: Caracas; 2004.



12. Oliveri María Laura. Pensiones sociales y pobreza en América Latina.. *Revista Apuntes*. 2016; 43(78)
13. Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina.. Banco Mundial: Buenos Aires; 2013.
14. Suárez R, Pescetto C. Sistemas de protección social para el adulto mayor en América Latina. *Revista Panam Salud Pública*. 2005; 17(5 - 6)
15. Uthoff A.. La reforma del sistema de pensiones en Chile: Desafíos pendientes. CEPAL: Santiago de Chile; 2001.
16. Weller J.. Empleo en América Latina y el Caribe.. CEPAL: Santiago de Chile; 2017.