



# Análisis de algunos sistemas previsionales en **Latinoamérica**

CASTILLO BLANCO, VIRGILIO RAFAEL(\*) .

Recibido: 09-12-2017

Revisado: 26-01-2018

Aceptado: 08-02-2018

## RESUMEN

Los sistemas previsionales han evolucionado sustancialmente en Latinoamérica, como parte de la seguridad social, para amparar a los trabajadores mediante la unión de esfuerzos entre estos, la empresa privada y el Estado. El envejecimiento de la población y los enormes costos de los impuestos que debe pagar el sector privado para su financiamiento, aunado a la ineficiencia en el manejo de los recursos, representan limitantes para su desarrollo y sostenibilidad. Metodología: investigación de tipo documental descriptiva, enfocada epistemológicamente desde la hermenéutica. En el presente trabajo se propone realizar un análisis de las tendencias de estos sistemas previsionales modernos, para generar una discusión sobre el futuro de estos regímenes, al realizar una comparación entre algunos modelos previsionales en Latinoamérica.

**Palabras clave:** Previsión social, Reformas, Rendimiento, Redistribución

## ABSTRACT

### *Analysis of some pension systems in Latin America*

*The present research intends to make an analysis of the tendencies of the modern social security systems, to generate a discussion on the future of these regimes, when making a comparison between some social security models in Latin America. Pension systems have evolved substantially in Latin America, as part of social security, to protect workers through the union of efforts between them, private enterprise and the State. The aging of the population and the enormous costs of the taxes that the private sector must pay for its financing, together with the inefficiency in the management of resources, represent limitations for its development and sustainability. The methodology is descriptive documentary type, focused epistemologically from the hermeneutics.*

**Keywords:** Social welfare, Reforms, Performance, Redistribution

---

(\*) Profesor Agregado de la Universidad de Los Andes. Médico Cirujano. Especialista en laparoscopia. Cursante del Doctorado en Ciencias Organizacionales (DCO), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Los Andes. Investigador activo del Grupo de Investigación de Legislación Organizacional y Gerencia. E-mail: virgilio.castillo@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

Los países latinoamericanos, hacen grandes esfuerzos para conceptualizar regímenes que superen las limitaciones actuales, por eso el debate se ha inclinado hacia la necesidad de hacer rentables financieramente los recursos destinados a la previsión social y no a atender de forma desequilibrada la redistribución de los mismos, dado que los haría inviables en el mediano y largo plazo, alejándose de los mecanismos de seguridad social que sean permanentes y autosustentables.

En Latinoamérica, los sistemas previsionales han ido evolucionando de sistemas centrados exclusivamente en el monopolio del Estado para el manejo de estas políticas públicas, hasta los sistemas mixtos que involucran administradoras de fondos de pensiones (AFP). Estos sistemas han sido creados para la protección económica en materia de pensiones, salud, entre otros, de los sectores sociales más vulnerables (Fiscella, 2003).

Sin embargo, con el desarrollo económico de las sociedades latinoamericanas, se han generado mayores expectativas en la población, sobre los beneficios de la seguridad social, que no pueden ser atendidos satisfactoriamente por los actuales regímenes establecidos en estos países.

La pobreza representa una de las mayores amenazas sociales y según la organización Internacional del Trabajo (OIT), alrededor del ochenta por ciento (80%) de la población, carece de protección social (García, 2007). Es fundamental resaltar como elementos de gran importancia que han afectado los sistemas de previsión social, el incremento de la informalidad laboral, el sustancial aumento de la pobreza y el



envejecimiento de la población, lo cual aumenta la demanda de los beneficios otorgados por estos sistemas (García, 2007).

Por su parte, Venezuela está en un escenario sui generis sobre todo a nivel económico ya que por su modelo rentista petrolero y, también por la inestabilidad del mercado, la tensión política, desequilibrios sociales, condiciones que dejan ver grandes deficiencias en seguridad social. Si bien es cierto que se han adoptado medidas cortoplacistas para tratar de cerrar brechas sociales a partir de la implementación de las políticas con alto costo al presupuesto público anual, no es menos cierto que pese a tener un marco jurídico regulatorio no se cumple con el objeto, pero más que ello con la garantía constitucional de tener un sólido sistema de seguridad social, que no sólo atienda a la sociedad, sino que a su vez sea sostenible, sin embargo, la tardanza legislativa existente en cuanto a la Ley que regula el subsistema de pensiones, en cierto modo imposibilita el desarrollo pleno del mismo, que en el presente se concibe como un sistema con dos regímenes, el de la capitalización individual y el ahorro intergeneracional en donde todos los ciudadanos deberían participar solidariamente.

Así pues, en la actualidad, representa un reto interesante generar políticas y reformas sociales progresivas, que incrementen las coberturas de los sistemas de previsión social, como una de las herramientas para la reducción de la pobreza y que estos beneficios se expandan al mayor porcentaje de la población que lo amerita.

En ese sentido, esta investigación tiene como propósito analizar las tendencias de los sistemas previsionales modernos en Latinoamérica, tomando como ejemplo los países que han desarrollado los regímenes de seguridad social



más representativos, para lo cual se realizarán comparaciones entre algunos de estos modelos previsionales.

Esta investigación de tipo documental descriptiva, ha sido enfocada epistemológicamente desde la hermenéutica, empleada con preferencia en las ciencias sociales, generando reflexiones basadas en el análisis del tema por parte del autor.

## LOS SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Conceptualmente los sistemas previsionales, han sido creados principalmente por los Estados, para amparar a los ciudadanos de la tercera edad y formalizar la ayuda que tradicionalmente han recibido de sus familiares. Posteriormente, luego de la formalización del trabajo remunerado en lo que se conoce como salario, se institucionaliza bajo esquemas contributivos, o subsidiados por el mismo Estado, como un mecanismo para combatir la pobreza. Estos programas de protección social, luego evolucionaron para dar coberturas a todos los trabajadores y sus familiares, en muchos casos como beneficios laborales, considerados de esta manera como “salarios indirectos”.

En Latinoamérica se han implementado algunos modelos teóricos para la creación de programas de seguridad social, entre los cuales destaca la propuesta del Banco Mundial, entendiéndose que la seguridad social en cada país, está relacionada con su modelo político-económico de desarrollo, que determinan el financiamiento de sus regímenes previsionales, en este último caso influenciado por factores de la economía internacional que tienen incidencia directa sobre la financiación de la seguridad social (Mejía, 2007). Tal es el caso por ejemplo del modelo de financiamiento de la seguridad social en Venezuela.



Destaca en América Latina, la creación de los institutos de seguros sociales, mediante el impulso dado por la Organización Internacional del Trabajo OIT, la Organización de Estados Americanos OEA, la Organización Panamericana de la Salud OPS y la Asociación Internacional de la Seguridad Social AISS (Mejía, 2007).

## EL FINANCIAMIENTO DE LOS SISTEMAS PREVISIONALES

La discusión sobre la crisis de la seguridad social por los problemas del financiamiento y su relación con la macroeconomía; cobran una importante relevancia en los últimos años, por encima de las discusiones de fondo sobre las estructuras y beneficios otorgados por los regímenes de previsión, que atentan contra su estabilidad y sostenibilidad en el tiempo, al estar vinculada indiscutiblemente a variables económicas. Por tal razón destaca con relación a este tema, el desempleo mundial como uno de los principales elementos que afectan a la seguridad social, entendiéndose que el empleo formal, es el eje que debería sostenerla en todo caso (Franco, 2001).

Esta crisis en los sistemas de seguridad social, ha dado lugar a debates sobre la importancia de la misma y hasta discusiones en las que se “sugiere su abolición”. Esta tendencia planteada por algunos defensores de la economía de libre mercado, se orienta hacia la “individualización” de estos planes previsionales, que supone la dinámica de esta tendencia económica, dándole mayor relevancia al tema del financiamiento, que a la redistribución, entendiéndose esta última, como los beneficios o coberturas de la previsión social, ganando espacios para la privatización de estos mecanismos de protección económica para los sectores vulnerables de la población (Franco, 2001).

Desde este punto de vista, debería tomarse más en cuenta que el desarrollo de un modelo de capitalización individual de los fondos destinados a la previsión social, debería pasar por un proceso de educación de los afiliados, con el tiempo necesario para la socialización de una reforma de esta magnitud y debe considera aspectos como la inflación, los cambios en las tasas de interés y por supuesto crear consciencia que cada individuo es corresponsable de la vigilancia sobre el uso de estos fondos (Rivas, F. 2008). En el cuadro No. 1 se sintetizan las características de los sistemas de pensiones de seguridad social públicos y privados.

**CUADRO 1. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE SEGURIDAD SOCIAL PÚBLICOS Y PRIVADOS**

Características	"Públicos"	"Privados"
Contribución	No definida	Definida
Prestación	Definida	No definida
Régimen financiero	Reparto o capitalización parcial colectiva (CPC)	Capitalización plena e individual (CPI)
Administración	Pública	Privada o múltiple

FUENTE: **ELABORACIÓN PROPIA CON BASE A LOS DATOS APORTADOS POR MESA LAGO (2010)**

Ahora bien, en el debate sobre la privatización de estos regímenes, se fundamenta en su inviabilidad financiera, bajo el esquema de funcionamiento basado en la administración absoluta por parte del Estado, sin considerar la necesaria recapitalización financiera, necesaria para su sostenimiento, en ese sentido los organismo multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, han condicionado sus actividades en los países, a modificaciones cada vez



mas tendentes a la privatización de estos mecanismos; esta discusión se desarrolla por ejemplo en Colombia, con el sistema público de salud (Franco, 2001).

De esta manera, muchas empresas de seguros de origen estadounidenses o europeos, han visto oportunidades de inversión en Latinoamérica, para buscar rentabilidad de los recursos de los fondos de previsión social, así como también la unión a empresas autóctonas para el fortalecimiento de estas en materia de seguros (Franco 2001).

Para explicar la crisis de los sistemas de seguridad social en el mundo, algunos autores expresan la incapacidad y desconocimiento de los gobiernos en materia de seguridad social, que les impide establecer un modelo de gestión pertinente y viable, en el marco de economías dependientes de variables internacionales y por otro lado, la desconfianza existente en muchos países, sobre las posibilidades de crear modelos que garanticen protección a la población de la forma más justa y solidaria posible de manera prolongada. (Hoskins, 2000).

Los desequilibrios y la inestabilidad económica en América Latina han sido objeto de análisis a lo largo de los últimos años, en ese sentido factores como la inflación, aumento de la población en condición de pobreza, manejo inadecuado de los fondos de la seguridad social, son algunas de las razones que han afectado los sistemas previsionales, desencadenando discusiones entre la necesidad de migrar de sistemas colectivos a individuales, o el paso de lo público a un sistema privado.

Con relación a los distintos modelos pensionales en Latinoamérica, Eichmann (2000), propuso tres visiones

básicas: 1) un modelo privado, como es el caso del chileno, 2) un modelo paralelo, donde el trabajador puede optar por el sistema público o el privado, como es el caso de Colombia y 3) el modelo mixto, que pretende armonizar lo privado y lo público. Ver cuadro No. 2 y No. 3

## CUADRO 2. MODELOS PENSIONALES EN AMÉRICA LATINA

Modelo de gestión	Características principales	Países que lo aplican
<b>Modelo privado sustitutivo</b>	El sistema es gestionado por aseguradoras privadas, que en algunos países han tomado como denominación, administradoras de fondos	Chile, Bolivia y México
<b>Modelos paralelos</b>	El trabajador puede escoger entre el sistema administrado por el Estado, o por el modelo privado sustitutivo.	Colombia y Perú
<b>Sistemas mixtos</b>	Son sistemas que combinan la gestión del Estado, con el sector privado de administración de fondos.	países europeos, Argentina

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL ANÁLISIS HECHO POR EICHMANN, (2000).

## CUADRO 3. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA PARA LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

Modelo	País y fecha de inicio	Sistema	Contribución	Prestación	Régimen Financiero	Administración
<b>Sustitutivo</b>	Chile mayo 1981 Bolivia: mayo 1997 México: sept. 1997 El Salvador: mayo 1998 Nicaragua: 2003 Rep. Dominicana: mayo 2003	Privado	Definida	No definida	CPI	Privada
<b>Paralelo</b>	Perú: junio 1993 Colombia: abril 1994	Público o privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto CPI	Pública Privada Pública
<b>Mixto</b>	Argentina: junio 1994 Uruguay: abril 1996 Costa Rica: mayo 2001 Ecuador: enero 2003	Público y Privado	No definida  Definida	Definida  No Definida	Reparto  CPI	Pública  Múltiple

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE A LOS DATOS



En el caso del sistema de seguridad social argentino, tenemos que ha pasado por un proceso evolutivo importante, afectado por la injerencia de políticas mal estructuradas, que privilegiaron el gasto descontrolado, sobre la capitalización de los fondos que eran administrados en el pasado exclusivamente por el Estado.

Al ser analizadas las causas de los grandes problemas que sufrió este sistema a lo largo de las últimas décadas, se puede citar, la evasión en los aportes propiciada por el alto desempleo, la informalidad y el aumento en la demanda por envejecimiento de la población, en fin, todos estos factores propiciaron limitaciones en el sistema para cumplir con sus funciones. Por tales razones se considera que estas distorsiones encajan en las críticas formuladas desde los organismos multilaterales que fomentan la capitalización de estos fondos (Lo Vuolo, 1996).

En este caso, el manejo deficiente de los sistemas previsionales podría estar relacionado con desequilibrios financieros generados por el aumento de la demanda de los servicios prestados, sobre el rendimiento de estos fondos, aunado al elevado costo de los gastos operativos de las instituciones prestadoras de los servicios, que en muchas oportunidades representa una importante carga económica imposible de sostener, generando un impacto negativo sobre la viabilidad del sistema, generándose un engaño sobre los trabajadores que son atendidos por estos regímenes altamente vulnerables por factores de índole político como por ejemplo el clientelismo, que genera privilegios inadecuados y somete la administración de los fondos a riesgos importantes.

Respecto al sistema de seguridad social Chileno, a partir de la década de 1980, se inició un proceso de reformas,



que promovieron la creación de un mecanismo distinto, que originó la capitalización individual de los recursos de la seguridad social, creando instituciones destinadas para tal fin, conocidas como las administradoras de fondos de pensiones, en este caso de carácter privadas, donde el

Estado ya no tiene el monopolio absoluto de la gestión de la seguridad social, es decir, se atienden elementos de la política de libre mercado. El sistema chileno de pensiones se ha tenido como ejemplo en Latinoamérica y algunos países de la región han optado por su aplicación como modelo de gestión (Mamani, 2010). En este caso el Estado asume que cada quien puede generar sus propios mecanismos individuales de previsión social, por eso se crean las cuentas de capitalización individual y el Estado solo atenderá casos de pobreza extrema, en los que se considere la incapacidad de los individuos para crear sus propios sistemas previsionales.

La idea es buscar que el Estado se limite a estabilizar aspectos económicos en el país, que permitan que los particulares puedan desarrollar estos sistemas y exigir garantías para su protección. Sin embargo la realidad del sistema chileno no es perfecta. Desde el punto de vista teórico podría considerarse que este puede resolver de manera efectiva el pago de las pensiones por ejemplo, pero como esto depende por supuesto que exista en el país una tasa de empleos estable y de largo plazo importante, así como de salarios que permitan atender este sistema contributivo, el problema dista mucho de resolverse porque son menos los trabajadores que cumplen precisamente con están condiciones antes descritas (Mamani, 2010). En este sentido se presentan, de manera resumida, algunas lecciones tempranas de los problemas que se han suscitado en América latina con la Administración de los Fondos de pensiones: Ver cuadro No. 4.

#### CUADRO 4. LECCIONES INCIPIENTES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS DE PENSIONES

INDICADOR DE GESTIÓN	PRÁCTICAS DE ADMINISTRACIÓN	LECCIONES
<b>PAGO DE CONTRIBUCIONES</b>	Participación financiera efectiva del Estado	Se necesita más investigación sobre las causas de éste y para diseñar remedios adecuados, pero las reformas de pensiones deben evaluar con cuidado la eliminación o reducción de la contribución patronal para evitar aumentar el peso financiero sobre los asegurados (o el costo fiscal) y sus efectos adversos.
<b>COMPETENCIA</b>	Para que funcione la competencia se requiere que haya un número adecuado de administradoras, pero esto depende del tamaño del mercado de asegurados. Los países más grandes que tienen muchos asegurados (México y Argentina) son los que tienen más administradoras; por lo contrario, en los países pequeños con pocos asegurados (Bolivia y El Salvador), sólo operan dos administradoras.	Los países pequeños deberían tener cuidado en copiar mecánicamente las reformas de países grandes ya que corren un alto riesgo de que no funcione la competencia.
<b>COSTO ADMINISTRATIVO</b>	El costo total toma entre 18% y 45% de la deducción total sobre el salario. La prima por invalidez y muerte es el componente menor del costo y ha tendido a disminuir (excepto en dos países), mientras que la comisión para administrar el programa de vejez es el componente mayor y se mantiene alta y no ha disminuido significativamente en la mayoría de los países. Las causas del alto costo administrativo son el mercadeo, la publicidad y las comisiones pagadas a los vendedores.	La acumulación de capital ha sido notable pero varía en los nueve países de acuerdo con el tiempo de funcionamiento de la reforma y otros factores. En 2002 alcanzó 56% del PIB en Chile, el país con la reforma de más larga data (22 años), y de 5% a 16% en los otros países. El costo fiscal resulta de tres responsabilidades del Estado: el déficit del sistema público, el bono de reconocimiento y la pensión mínima

FUENTE: **ELABORACIÓN PROPIA CON BASE A LOS DATOS APORTADOS POR RIVAS, F. (2018)**

Ahora bien, como ya se ha mencionado, los sistemas económicos de los países, ejercen una amplia influencia sobre la seguridad social, por tanto, cuando se han realizado reformas económicas en estos Estados, también han tenido una marcada incidencia en las transformaciones de la seguridad social, tal es el caso de algunos de los países de Latinoamérica, como Chile, Argentina y Colombia, donde se realizaron modificaciones importantes de estos regímenes para transformar antiguos esquemas que permitían mayores privilegios otorgados a algunos sectores, sin embargo muchas de estas distorsiones que fueron identificadas nunca fueron modificadas, lo cual representa debilidades importantes, entre los que destacan, múltiples regímenes, exclusión y administración ineficiente de los recursos (Fiscella, 2003).

## REFLEXIONES FINALES

La previsión social como parte de lo que conocemos como la seguridad social, es un tema que genera grandes controversias y debates en todos los aspectos sociales de los países Latinoamericanos. Elementos como el envejecimiento poblacional, la evasión en los aportes y el mal manejo administrativo, son algunas de sus principales amenazas. En ese sentido se plantean como interrogantes: ¿cómo promover el rendimiento de los fondos destinados a la previsión social?, ¿cómo evitar el desbalance entre la redistribución y la capitalización de sus recursos? Los regímenes previsionales en Latinoamérica, han sufrido grandes transformaciones, que vienen siendo influenciadas por variables macroeconómicas, que sin dudas afectan el financiamiento de los sistemas de seguridad social.

Podría considerarse que los sistemas previsionales que apunten a la postmodernidad deben ser construidos por sociedades cada vez más conscientes de la necesidad de desarrollar reformas hacia regímenes sustentables económicamente de forma equilibrada, atendiendo la rentabilidad y el asistencialismo, para disminuir potenciales fracasos de modelos basados principalmente en reformas apresuradas que se sostienen en el “paternalismo de Estado”, de esta manera se podría lograr el principal objetivo de estos programas, como lo es la protección de los ciudadanos, sin embargo el desarrollo de un sistema sustentable, no es tarea fácil, tomando en cuenta que en muchos casos los gobiernos están sometidos a una burocracia cada vez mayor y pesada, la corrupción y modelos económicos inviables.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FISCELLA S. (2003). Ciudadanía y previsión social. *Gaceta Laboral*, 9(3).

GARCÍA, J. (2007). La expansión de la Protección Social en Uruguay. *Gaceta Laboral*, 13(2).

MEJÍA, L., Franco, A. (2007). Protección Social y Modelos de Desarrollo en América Latina. *Revista de Salud Pública*, 9(3), pp. 471-483.

FRANCO, A. (2001). Sistemas Previsionales, Salud y Reformas en América Latina. *Revista de salud pública*. 3(3), pp. 223 -244.

HOSKINS, D. (2000). El rediseño de la seguridad social. *Revista Estudios de la Seguridad Social*. Buenos Aires: Asociación Internacional de la Seguridad Social. 87, p. 6.

EICHMANN, B. (2000). Seguro de pensiones, sistema de salud, lucha contra la pobreza: evolución reciente en América Latina. *Revista Estudios de Seguridad Social*. 87. p. 46.

LOVUOLO, R. (1996). Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso Argentino. *Economía e Sociedade*, Campinas, (6), 153-81.

MAMANI, C., Hernán, A., Villegas, G. (2010). Las implicancias de los actuales sistemas previsionales basados en cuentas de capitalización individual, análisis del caso chileno. *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)*, 18(36), 77-98.

MESA L., C. ((2001). La revolución de las pensiones en América Latina: Comparaciones y desempeño. En: *Nuevo milenio: La política social, el urgente desafío de América Latina*. CIESS, México.

RIVAS, F., Silva, M. 2017. La experiencia en Latinoamérica en el ámbito de las



pensiones... Actualidad Contable FACES. 20(34), 119-140.

RIVAS, FRANK (2008). Las pensiones y jubilaciones en el sistema de seguridad social venezolano 1997-2006. Tesis de Grado.