



# Reversión de sistemas de pensiones de capitalización individual

## Casos de Argentina y Polonia

### Autor

---

Guido Williams O.  
[gwilliams@bcn.cl](mailto:gwilliams@bcn.cl)  
Tel.: (56) 32 226 3180

Colaboradora:  
Paola Álvarez D.

### Comisión

Elaborado para la Comisión Investigadora de actuaciones de la Superintendencia de Pensiones, Comisión para el Mercado Financiero y Servicio de Impuestos Internos, en la fiscalización de inversiones de AFP (CEI 58).

Nº SUP: 131716

### Resumen

---

La Comisión investigadora de actuaciones de la Superintendencia de Pensiones, Comisión para el Mercado Financiero y Servicio de Impuestos Internos, en la fiscalización de inversiones de las AFP solicitó informar respecto de los países que no posean ahorro previsional obligatorio o forzoso, y que habiéndolo tenido ha terminado, señalando los modelos previsionales de reemplazo, en caso de corresponder.

De acuerdo a la literatura entre 1981 y 2014, 30 países privatizaron total o parcialmente sus sistemas públicos de pensiones. Hacia 2018, 18 de los 30 países habrían revertido total o parcialmente la privatización de sus pensiones. De ellos, se informan los casos de Argentina y Polonia.

En Argentina, en 1994 se introdujo el régimen de capitalización individual, que duro hasta 2008. El régimen privado representaba el 75% de los cotizantes. Se esgrimen diversas razones para la reversión del sistema de capitalización individual argentino, entre ellas eventuales deficiencias en tres áreas: sostenibilidad financiera, cobertura previsional y el nivel de las prestaciones previsionales. A ellas, se plantean otras como el prolongado período de cotización requerido para demostrar la obtención de las prestaciones o la falta de coordinación entre los regímenes, cuando el beneficiario recibía beneficios de ambos sistemas. Por otra parte, quienes defienden el sistema de cotizaciones individuales, plantean que la reversión se debió esencialmente por la necesidad gubernamental de tener dinero inmediato de los aportes mensuales. A esta razón, se suma la premura en la instauración del sistema, sin consenso político necesario, existencia de un sistema mixto, que influía por ejemplo en el hecho que la administración estatal intervenía en la liquidación de los beneficios de las AFJP, y elevado nivel de comisiones de administración.

En el caso de Polonia, el sistema de capitalización individual funcionó entre 1999 y 2014, cuando se permitió a los afiliados transferir sus contribuciones al sistema público. El principal argumento expuesto para la reversión, fue el alto costo fiscal que debió asumir el gobierno y la necesidad de ajustarse a requerimientos macroeconómicos y presupuestarios para ingresar a la Unión Europea. A este argumento, se suma que no se lograron cubrir los costos mediante la privatización de empresas estatales y la reducción general del gasto en pensiones públicas. A estas razones, se suman los problemas financieros de la crisis de 2008, el bajo rendimiento de bonos asociados a empresas polacas y la baja en la fuerza laboral. Por otra parte, otros sostienen que el sistema privado de pensiones fue percibido como una solución moderna y eficaz a los problemas en una sociedad envejecida, que sufrió los principales defectos del mercado en 2008. Adicionalmente, sostienen que el gobierno busco tomar los ahorros previsionales acumulados como una forma de sanear las finanzas públicas.

---

## Introducción

---

La Comisión Especial investigadora de actuaciones de la Superintendencia de Pensiones, Comisión para el Mercado Financiero y Servicio de Impuestos Internos, en la fiscalización de inversiones de las AFP (C 58) solicitó un informe pormenorizado respecto de los países que no posean ahorro previsional obligatorio o forzoso, y que habiéndolo tenido ha terminado, señalando los modelos previsionales por los cuales han sido reemplazados, en caso de corresponder.

Del universo de países que revirtieron el sistema de pensión de capitalización individual, se desarrollan los casos de Argentina y Polonia. El primero, por ser una experiencia latinoamericana y bien documentada y el segundo, por haber sido calificado como uno de los países que primeramente adoptó el modelo de capitalización individual y de manera más radical, a fines de la década de los noventa del siglo pasado (Guardiancich, 2017: 4).

Las traducciones son propias.

### I. Antecedentes generales

---

Ortiz y otros (2019:1) aseveran que entre 1981 y 2014, 30 países privatizaron total o parcialmente sus sistemas públicos de pensiones de carácter obligatorio. Catorce en América Latina (Chile, Perú, Argentina, Colombia, Uruguay, Estado Plurinacional de Bolivia, México, República Bolivariana de Venezuela, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Panamá). Por su parte, en Europa, también habrían sido 14 (Hungría, Kazajstán, Croacia, Polonia, Letonia, Bulgaria, Estonia, Federación de Rusia, Lituania, Rumania, Eslovaquia, Macedonia, República Checa y Armenia), y dos en África (Nigeria y Ghana). Hacia 2018<sup>1</sup>, 18 países habían efectuado reformas, revirtiendo total o parcialmente la privatización de las pensiones. Concretamente, los autores mencionan a: República Bolivariana de Venezuela (2000), Ecuador (2002), Nicaragua (2005), Bulgaria (2007), Argentina (2008), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia y Lituania (2009), Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), Federación de Rusia (2012), Kazajstán (2013), República Checa (2016) y Rumania (2017).

En sentido similar, Arenas (2020: 669) citando a (OIT, 2017 y otros), señala que, en Europa, a lo menos, cuatro de los países con modelo de la capitalización individual (Hungría en 2011, Kazajstán en 2013, Polonia en 2011 y 2014 y la República Checa en 2014) revirtieron dicho modelo a sistemas de pensiones públicos y solidarios. Adicionalmente, otros cuatro países redujeron significativamente las tasas de cotización destinadas a las cuentas de

---

<sup>1</sup> Los autores indican que la gran mayoría de los países revirtieron la privatización luego de la crisis financiera mundial de 2007-2008, cuando los fallos del sistema privado se hicieron evidentes y tuvieron que ser corregidos (Ortiz, y otros, 2019:1).

capitalización individual (Estonia en 2009, Letonia en 2009, Lituania en 2009 y Eslovaquia en 2012) y reorientaron la mayor parte de estos recursos a los sistemas públicos de pensiones.

En general, en el proceso de reversión del sistema de capitalización individual que han experimentado los países citados, la literatura revisada explica el proceso tomando alguna de las dos posturas.

De estas dos visiones, se dan razones y/o argumentos de las posturas frente al proceso de reversión. Así, en primer lugar, en el Informe de la Federación Internacional de Administradora de Fondos de Pensiones (FIAP) “Reversiones: mientras Europa avanza hacia la capitalización individual, en América Latina algunos proponen al reparto “(2020) se planeta que las verdaderas razones de las reversiones de las reformas a los sistemas de capitalización individual en los países de Europa Central y del Este, se dieron porque luego de su incorporación a la Unión Europea debieron cumplir “estrictas exigencias en cuanto al nivel de déficit fiscal, por lo que no tuvieron capacidad de afrontar el costo de la transición del antiguo sistema de reparto hacia el de capitalización individual”. Por su parte, la reversión de Argentina en el año 2008 no se debió a una razón técnica sino que más bien a una decisión de un “gobierno populista que amparándose en la excusa de los bajos rendimientos que experimentaron las AFJP debido a la crisis financiera mundial”, que terminaron con la “expropiación de los ahorros previsionales de los trabajadores argentinos y crear con ellos un fondo colectivo bajo administración pública,” .

Por otra parte, el Ortiz y otros (2019) denominado “La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistema de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina ,2000-2018), se plantea que la privatización de las pensiones fracaso considerando que: i) de los treinta países que privatizaron total o parcialmente sus sistemas públicos de pensiones de carácter obligatorio entre los años 1981-2014, un 60% han experimentado un proceso de reversión de la privatización de las pensiones y ii) la evidencia de impactos negativos en el ámbito económico y sociales. Así, por ejemplo la privatización de sistema de pensiones no dio los resultados esperados, señala el documento (xi) porqué,

“Las tasas de cobertura se estancaron o disminuyeron, los niveles de las pensiones se deterioraron, y se agravaron las desigualdades de género y de ingresos, lo que hizo que la privatización fuera muy impopular. El riesgo asociado a las fluctuaciones en los mercados financieros se trasladó a los individuos. Los costos administrativos se incrementaron, lo que resultó en menores niveles de prestaciones”

## II. El caso de Argentina

---

De acuerdo a Bertín (2019:68), en 1993 se dictó la Ley 24.241, por la cual se introdujo el régimen de capitalización individual que convivió con el antiguo régimen de reparto existente a dicha fecha<sup>2</sup>.

Al respecto, Colina (2003: 1) informa que el sistema de capitalización individual era el sistema previsional obligatorio y mayoritario (para el 75% aproximadamente de los cotizantes), de carácter nacional, que cubría “a todos los trabajadores en relación de dependencia y autónomos del sector privado, a los empleados públicos del sector público nacional y a los empleados públicos de las provincias que adhirieron al convenio de transferencia de sus cajas previsionales al régimen nacional” (Jujuy, Catamarca, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Este sistema, combinaba recursos públicos con un haber financiado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFPJ) con los fondos capitalizados de sus afiliados (Basualdo, coord., 2009:10).

Siguiendo con la Ley 24.421, Bertín (2003: 68) plantea que ella cambió los parámetros previsionales, así aumentaron las edades mínimas y los años con aportes previsionales exigidos; se modificó la forma de calcular el haber inicial y la tasa de sustitución entre la jubilación y la remuneración y el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) reemplazó al Sistema Nacional de Previsión Social.

La modificación de 1993, explica Bertín (2019: 68), implicó, por una parte, que el financiamiento de la seguridad social se fortaleció con la asignación de la recaudación de varios impuestos nacionales coparticipables. Por otra parte, y al mismo tiempo, la instauración del nuevo sistema significó la pérdida de recursos fiscales para el financiamiento de la previsión social, por cuanto los “aportes personales de sus afiliados se capitalizaban en las cuentas individuales y dejaron de financiar las prestaciones previsionales” (del sistema de reparto).

El mismo Bertín (2019: 69), dando cuenta de otro efecto relevante en la materia, sostiene que adicionalmente a partir de una reforma constitucional de 1994, las provincias conservaron la potestad para legislar sobre la cobertura de la seguridad social de sus empleados públicos y, también, de los profesionales, que estaban organizados en las cajas previsionales propias.

---

<sup>2</sup> Bertín comenta que “desde sus orígenes, en los debates parlamentarios previos, esta reforma no fue el producto del consenso entre las distintas fuerzas políticas con representación en el Congreso de la Nación, sino el resultado de una ajustada votación, que dejó abierta la controversia sobre la reforma previsional misma e impactó en su legitimidad de origen” (Bertín, 2019: 69).

En cuanto al desarrollo del modelo, Bertranou y otros (2011: 73) aseguran que con posterioridad a la crisis de 2001-2002, “ocurrieron importantes cambios políticos, así como en el funcionamiento de la economía, que generaron un marco propicio para el debate acerca de numerosas modificaciones en el funcionamiento del sistema de pensiones”. Los autores sostienen que el sistema de capitalización individual “tenía considerables deficiencias en tres áreas claves que definían su desempeño: la sostenibilidad financiera, la cobertura y el nivel de las prestaciones previsionales”.

En materia de sostenibilidad financiera cabe considerar, en primer lugar, que el financiamiento del sistema se conformaba “por un lado con los aportes y contribuciones tanto de trabajadores en relación de dependencia como autónomos y por el otro con la afectación de tributos” (Libro Blanco, 2003: 36).

Al respecto, el Libro Blanco de la Previsión Social Argentina del Ministerio del Trabajo de Argentina (2003: 29), plantea que

“la estructura de financiamiento de la Seguridad Social en Argentina, en razón de la disminución del ingreso de cotizaciones (evasión, disminución de alícuotas, desempleo, derivación al régimen de capitalización), tiende a contener cada vez más componentes de tipo impositivo.

En ese sentido se impone como necesario una reforma impositiva de fondo en la que se incluya el tratamiento de la coparticipación federal, cuestión en la que se encuentran involucradas las medidas vinculadas con las transferencias de las cajas provinciales de empleados públicos y la armonización prevista en aquellos regímenes no transferidos.

De esta manera, el Libro Blanco (2003: 28) asevera que, en el período entre 1994 y 2002, se generó un creciente déficit en el financiamiento “del sistema público de seguridad social como también del déficit público tuvieron las políticas instrumentadas en la década pasada, en cumplimiento del modelo socioeconómico imperante”. Así, según cálculos efectuados por la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, citados por el Libro Blanco, “para el período 1994-2002, las políticas de rebajas de alícuotas de contribuciones patronales representan para el sistema una pérdida de recursos en el orden de los 28.000 millones de pesos” (Libro Blanco, 2003: 28). En este sentido, el Libro Blanco agrega:

- La reforma del sistema previsional de 1994 significó que el 85% de los aportes personales de los trabajadores se derivaran a los fondos de pensiones administrados por las AFJP.
- Se incrementó el empleo no registrado, lo que implicó la baja en el ingreso de recursos por aportes y contribuciones de estos trabajadores.

Schulthess y otro (2000, 5-6) sostienen, por su parte, que las proyecciones financieras resultaron afectadas por un conjunto de hechos y decisiones políticas adoptadas con posterioridad a la reforma previsional. “Entre ellos cabe destacar los siguientes: a) La rebaja en la tasa de contribución patronal; b) el abandono del esquema de financiamiento de los desequilibrios mediante la colocación de un bono y la adopción, en su lugar, de un conjunto de medidas destinadas a frenar el crecimiento del gasto previsional público más allá de sus posibilidades reales; y c) la adhesión de algunos regímenes provinciales al SIJP.”.

A su vez, Bertín (2019: 89) indica que en 2001 el Poder Ejecutivo declaró “la cesación de pagos de la deuda pública emitida en los mercados de capitales locales e internacionales”, lo que implicó que “los fondos de jubilaciones y pensiones administrados por las AFJP fueron uno de los acreedores domésticos más afectados”.

Por su parte, en materia de cobertura, el mismo Libro Blanco (2003: 32) indica de manera proyectiva sobre la caída de la cobertura previsional que,

La tendencia creciente del número de beneficios no debe ocultar la significativa pérdida de cobertura previsional. Considerando la población mayor (mujeres de 60 años o más y varones de 65 años o más), el 65% disponía de algún beneficio del sistema nacional en el año 2000; esta proporción disminuiría al 36% en 2025, mientras que experimentaría un leve repunte para llegar al 39% en 2050

Adicionalmente, el Libro Blanco (2003: 32) plantea que si en 25 años la caída de cobertura alcanzaría a casi un 30% de la población mayor, “serán crecientes las presiones por extender los beneficios no contributivos a sectores que no participaron del sector formal de la economía”. También, el Libro Blanco sostiene que entre 1990 y 2000 se generó una creciente “informalización” y precarización de la fuerza laboral, lo que implicó la disminución de la población cubierta por la seguridad social (Libro Blanco, 2003: 28).

Sobre esta materia, Colina (2003: 7) sostiene que la contracción de cotizantes, es posible explicarla “fundamentalmente por la crisis que se desata en 1999 donde se produce una sostenida recesión con aumento del desempleo y el trabajo no registrado”.

En cuanto a las prestaciones, Bertranou y otros (2011: 63), indican que a partir de 1995, el Gobierno nacional impulsó la “Ley de solidaridad previsional”, por medio de la cual el Estado dejó de garantizar el financiamiento de las prestaciones creadas por el nuevo régimen previsional. En adelante, señalan los autores, las prestaciones debían ser con el financiamiento proveniente de los recursos establecidos en la citada ley y los que se les destinara a partir del presupuesto de cada año. A esta variable, se sumó la pérdida de poder adquisitivo de los pensionados por el fin del modelo de paridad del peso argentino con el dólar.

También sobre las prestaciones del sistema de capitalización individual, el Libro Blanco (2003: 95), indica que la “recesión, la crisis y los cambios introducidos en el SIJyP a fines de

2001 y principios de 2002 tienen un impacto adverso (inmediato y a mediano y largo plazo) tanto en las prestaciones correspondientes al régimen de reparto como a las del régimen de capitalización. Las prestaciones no están adecuadamente protegidas frente al deterioro que produce la inflación, a la vez que se ven afectados los equilibrios financieros de ambos regímenes en función del incremento de la mora y la evasión [en las cotizaciones].”

Más allá del financiamiento, cobertura y prestaciones, el Libro Blanco, menciona otros problemas sobre las prestaciones del sistema: el prolongado período de cotización que se requería para demostrar “la obtención de las prestaciones y las falencias de las historias laborales registradas en el sistema” atendido de los procedimientos para probar dicha historia y sus verificaciones y la falta de coordinación que existían entre ambos regímenes, cuando el beneficiario recibía beneficios de ambos sistemas (Libro Blanco, 2003: 47).

En perspectiva menos crítica del sistema de capitalización individual y más cuestionadora al proceso de reversión, Castorina (2012: 236) sostiene que el principal problema que motivó la abolición del sistema privado de capitalización individual, fue la necesidad imperiosa del gobierno de tener dinero inmediato, “por el flujo de los aportes mensuales que iban a ir teniendo con el correr del tiempo”. Del mismo modo, asevera Castorina, los objetivos políticos y electoralistas también influyeron, por cuando los nuevos dineros “fueron utilizados para un sinnúmero de destinos que nada tienen que ver con lo que establecían las normas previsionales y con el objetivo natural que deben tener los fondos aportados por los trabajadores durante su vida laboral.” (Castorina, 2012: 237). Igualmente, el autor (2012: 238) sostiene que otro factor político comunicacional importante fue que a la población se le señaló “repetidamente en todos los programas de televisión y por todos los canales, ... [que] el sistema abolido como un negocio de 4 o 5 pícaros, que aprovecharon para hacer un negocio financiero utilizando el Sistema de Capitalización Individual”.

En la misma línea política, Castorina (2012: 240) indica que otras variables que ayudaron a impulsar la reversión fueron: carencia de políticas del Estado en la materia; inexistencia de un Estado de Derecho; violación de la separación de poderes; inseguridad jurídica, sea cual fuere el partido gobernante y que “Argentina ha sido el principal país defaultador en el mundo, primero en el año 2001 y luego en la crisis del 2008 y 2009”.

Otras variables (públicas y privadas) que menciona Castorina (2012: 241-242) que pudieron ayudar en el proceso de reversión fueron:

- Premura en la instauración del sistema, sin consenso político necesario.
- Existencia de un sistema mixto, que influía por ejemplo en el hecho que la administración estatal intervenía en la liquidación de los beneficios de las AFJP.
- Elevado nivel de participación del componente estatal, hasta llegar a su mediana madurez.
- Elevado nivel de comisiones de administración, por error en el diseño del sistema.
- Composición societaria con predominio de Bancos e Instituciones Financieras.
- Imprevisión en asegurar taxativamente por ley los recursos para la transición.

- Finanzas públicas y sometimiento a los requerimientos coyunturales del poder estatal.

Ahora bien, Castorina (2012, 239-240), plantea que posiblemente se habría podido evitar la reversión de haberse considerado los siguientes temas:

- Política de inversiones de largo plazo. Los instrumentos financieros en los que podían invertir las AFJP apuntaban al corto plazo.
- Mayor inserción en la economía real y nacional. De acuerdo al autor, la mayoría de los instrumentos financieros se utilizaban aplicando un criterio de manada, donde las AFPJ invertían en los mismos dos o tres instrumentos.
- Mayor nivel de capitalización de los aportes. La capitalización de los aportes era “muy pequeña” y la “comisión se calculaba sobre la remuneración, y entonces el residual que quedaba para aportar era muy reducido”.
- Tasas de sustitución o de reemplazo más elevadas. Dichas tasas no tuvieron un nivel suficiente como para justificar que el sistema privado era mejor que el sistema público de reparto.
- Acción más enérgica de las AFJP y de los socios para esclarecer y defender el sistema.

Posteriormente, el 2008 se efectuó una nueva reforma previsional que implicó la reversión del sistema de capitalización individual. Esta reforma, según Bertín (2019:93-94) fue precedida por varias medidas preparatorias. Así, en 2007, se promulgó la Ley 26.222 y otras normas, que introdujeron cambios en el SIJP, “que significaron un mayor equilibrio para los afiliados entre las opciones disponibles: regímenes de capitalización y de reparto”. Al mismo tiempo:

- Se estableció que la comisión por administración que percibían las Administradoras de Fondos Previsionales no podía ser mayor al 1% del salario.
- Se creó un fondo mutual por cada administradora para financiar las pensiones por invalidez y fallecimiento, en reemplazo del mecanismo de cobertura brindado por compañías de seguro de vida.
- Se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto.

Luego, en 2008, la Ley 26.425 creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), en reemplazo del SIJP, generando una reforma estructural al sistema de capitalización por cuanto éste fue eliminado, y sus afiliados fueron traspasados al régimen de reparto; pasando los años aportados al sistema de capitalización a ser considerados para “la historia previsional del trabajador” en el SIPA (Bertín, 2019: 96).

Atendido el nuevo régimen Bertín (2019: 96-97) señala que las AFPJ en la práctica dejaron de funcionar como tales. La nueva legislación, estableció que las “compensaciones que pudieran corresponder a las AFJP no podrían superar el valor máximo equivalente al capital social de las administradoras liquidadas de acuerdo con lo que definiera la reglamentación

de la Ley 26.425, y se abonarían con la entrega de títulos públicos nacionales”. En cuanto a los fondos de los cotizantes de las cuentas individuales, fueron enviados “directamente los activos financieros sin necesidad de liquidarlos previamente en el mercado de capitales” (Bertín, 2019: 97).

Por último, cabe mencionar que, en materia de fiscalización del nuevo régimen previsional, la Ley 26.425 creó una Comisión Bicameral de Control del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público, en el Congreso Nacional. Esta Comisión está integrada por seis senadores y seis diputados, elegidos por las respectivas cámaras legislativas. Entre sus funciones, se encuentra realizar observaciones, propuestas y recomendaciones sobre el funcionamiento de los Fondos de la Seguridad Social (a donde se derivaron fondos de jubilaciones y pensiones administrados por las AFJP).

### III. El caso de Polonia

---

Guardiancich (2017: 4) asevera que la reforma de las pensiones polaca de 1999 que estableció el sistema de cotizaciones individuales como obligatorio, fue la más radical de la región de Europa del este y se configuró mediante pilares múltiples de segunda generación que reemplazaron el antiguo sistema de reparto de un solo pilar.

Por otro lado, según Ortiz y otros (2019:31) en Polonia se introdujeron elementos de reversión al sistema de cotización individual, en varias fases, desde 2010 hasta su conclusión en 2014. Asimismo, los autores indican que entre 2010 y 2013, “el Gobierno de Polonia lanzó campañas en los medios de comunicación en las que se exponían los aspectos negativos del sistema privado de pensiones”. Igualmente, señalan que primeramente mediante una ley de 2011 se redujo la tasa de cotización al sistema privado (del 7,3 al 2,92%) y se transfirieron las cuentas individuales restantes al sistema público de cuentas nocionales (sistema de cuentas individuales virtuales). Al mismo tiempo, el Gobierno polaco solicitó una revisión del sistema de pensiones privado. Luego, en 2013, el Gobierno permitió a los trabajadores canalizar sus cotizaciones de los fondos privados de pensiones a los estatales. Y desde enero de 2014, las cuentas individuales dejaron de ser obligatorias, permitiendo a los afiliados transferir sus contribuciones al sistema público (Ortiz y otros, 2019: 31-32).

Cabe señalar, que la reforma de 2013, se materializó mediante la *Act Dz. U.2013 poz 1717*. Esta, concretó la nacionalización del sistema de pensiones mediante la “supresión de la obligación de cotizar a las cuentas individuales, haciéndola una opción voluntaria para todos los nuevos entrantes, y permitiendo las transferencias de las cuentas individuales actuales al sistema público de cuentas nocionales” liderado por el Instituto Polaco del Seguro Social o ZUS, ente que recauda la cotizaciones al seguro social, paga las pensiones y gestiona las inversiones del régimen público de pensiones (Ortiz y otros, 2019: 32 y 38).

Aguiló y otro (2020:102), a partir de información de Thompson Reuter, indican que con la reversión del 85% de los trabajadores polacos se cambiaron al pilar público, y sólo un 15%

permaneció cotizando en el sistema privado. Precisando, Ortiz y otros (2019: 37) informan que no fue necesario la transferencia de afiliados en 2014, ya que los propietarios de las cuentas individuales, al mismo tiempo, estaban afiliados al sistema público. En concreto, se transfirieron aproximadamente U\$ 33.000 millones de los fondos de pensiones de cuentas individuales al sistema público de cuentas individuales nocionales<sup>3</sup> (Ortiz, 2019:37).

El nuevo modelo, surgido en 2014, consiste en un régimen público de reparto de cuentas nocionales, administrado por el Estado. Éste, garantiza una pensión mínima, financiada con fondos públicos. El Estado también proporciona una pensión no contributiva, sujeta a comprobación de recursos y otros ingresos por concepto de pensión (Ortiz y otros, 2019: 46).

Polalowski y otro (2018: 7-8) plantean que el principal motivo para revertir el modelo fue el alto costo fiscal que debió asumir el gobierno, luego de la reforma privatizadora de 1999. Así, se esperaba que la estabilidad financiera del sistema, durante la transición, estaría garantizada por dos fuentes principales de financiamiento: ingresos de la privatización de empresas estatales y reducción general del gasto en pensiones públicas como consecuencia de diversas medidas de reducción de costos, “incluida la eliminación de gastos por retiros anticipados o la reducción de beneficios especiales para categorías seleccionadas de trabajadores o bien por la indexación limitada de otros beneficios”. Sin embargo, los ingresos por privatizaciones fueron limitados, permitiendo solo financiar la brecha en el nivel de pensiones públicas durante los dos primeros años. Por su parte, las pensiones públicas no se redujeron como era esperado y se generó una “presión exitosa de varios grupos ocupacionales que protestaron por la reducción de sus derechos de pensión y muchas medidas planificadas de ahorro de costos se retrasaron, modificaron o abandonaron”.

Adicionalmente, cuando Polonia quiso ingresar a la Unión Europea se le exigió someterse a los llamados “criterios de convergencia”<sup>4</sup> del Tratado de Maastricht, especialmente en lo relativo a déficit presupuestario y deuda pública. Por esta razón, Polonia decidió reducir el tamaño del nivel de gestión privada en 2011 (bajando la deuda pública) y luego nacionalizar parte de los activos (los mantenidos en bonos del gobierno) y asimismo hacer voluntario el sistema privado. Del mismo modo, la reforma de 2013 significó una reducción importante del número de cotizantes en el sistema privado, transfiriendo una parte sustancial de los activos acumulados en las cuentas individuales al sistema público (Polalowski y otro, 2018: 8-9). Respecto de esto último, Ortiz y otros (2019: 45) señalan que la reforma de 2013

---

<sup>3</sup> El sistema de cuentas nocionales es un sistema de pensiones financiado mediante reparto o capitalización colectiva, que fue diseñado para relacionar más estrechamente los beneficios con los aportes capitalizados ficticiamente, e incluir ajustes actuariales a las pensiones otorgadas, incorporando parte de las ventajas que tienen los sistemas de capitalización individual. (FIAP, 2021. El Sistema de Cuentas Nocionales: Análisis y Experiencia Internacional, p. 4).

<sup>4</sup> Requisitos que deben cumplir los estados pertenecientes a la Unión Europea para ser admitidos dentro de la eurozona, y consecuentemente, para participar en el Eurosistema.

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

Otros argumentos para revertir el modelo de pensiones privadas, citados por Polalowski y otro (2018: 10) fueron que los fondos de pensiones privados polacos se invirtieron en bonos del gobierno, así como en la economía polaca, atendida la regulación existente en la época. El mal desempeño a corto plazo de los fondos de pensiones, al inicio de la crisis financiera de 2008 cuando la Bolsa de Varsovia se vio afectada por la salida de inversores, llevó al Ministerio de Trabajo y Política Social a criticar severamente el sistema. De la misma manera, este Ministerio contrastó el bajo desempeño de los fondos con las altas comisiones cobradas por los operadores<sup>5</sup>, a lo que se sumaron las bajas tasas de reemplazo, más allá de lo esperado. A estas causales, se suma de acuerdo a *Financial Times* (5 de febrero de 2014), cambios demográficos imprevistos en Polonia, como la drástica baja de natalidad, el aumento de la expectativa de vida y la emigración de trabajadores jóvenes y educados (hasta 2 millones de personas) al inicio del sistema de capitalización individual.

En perspectiva algo diferente, Jakubowski (2016:45) sostiene que el sistema privado de pensiones polaco, al menos hasta 2007 fue percibido como “una solución moderna y eficaz a los problemas en una sociedad envejecida”. Según el autor, fue la crisis financiera mundial de 2008 la que “destacó los principales defectos del mercado del sistema privado”. Así, indica Jakubowski, entre 2007 y 2009 las personas aseguradas estuvieron expuestas a consecuencias negativas del riesgo de inversión conectado con la acumulación de capital en fondos de pensiones. Adicionalmente, *Financial Times* (5 de febrero de 2014), citando a Leszek Balcerowicz<sup>6</sup> plantea que lo que hizo el gobierno de Polonia, fue “tomar los ahorros previsionales acumulados como una forma de sanear las finanzas públicas” lo que sería, según el citado Balcerowicz, “una medicina peor que la enfermedad”.

En Polonia, a 2018, según Polakowski y otro (2018, x) los hombres y mujeres reciben pensiones del sistema contributivo de reparto a partir de los 65 y 60 años, respectivamente. Las prestaciones incluyen una pensión mínima garantizada de aproximadamente U\$ 240 por mes financiado por el Estado, y una pensión mensual del sistema de cuentas nacionales. En

<sup>5</sup> Ortiz y otros, plantean que a 2019, las comisiones administrativas han ido en disminución en Polonia, incluso desde antes de la re-reforma, y aseveran que “puesto que los fondos ahora son administrados por el ZUS, es probable que los costos disminuyan aún más debido a las economías de escala” (2019: 42).

<sup>6</sup> Político y economista Polaco, a quien se indica como creador del paquete de medidas económicas en la transición del modelo de economía planificada a una de mercado (Group of Thirty, s/f. [https://group30.org/members/bio\\_senior/balcerowicz](https://group30.org/members/bio_senior/balcerowicz)).

cuanto a las tasas de reemplazo de este sistema, indican los autores, se estiman en 39% para los hombres con 45 años de cotización continua, y en 34% para las mujeres con 40 años de cotización. Éstas tasas, estarían, según Polakowski y otro (2018, xi), entre las más bajas de los países de la OCDE a partir de información de esta última y al mismo tiempo no cumplirían con las normas de la Organización Internacional del Trabajo, particularmente los Convenios núm. 102 y núm. 128. Por otra parte, a 2019, el sistema público de reparto se financia mediante el pago de cotizaciones, con una tasa de contribución total del 19,52%, repartida en partes iguales entre trabajadores y empleadores (Ortiz y otros, 2019: 38).

## Referencias

- Aguiló, Javier y otro (2020). Análisis del sistema de pensiones chileno: orígenes, evolución, propuestas existentes y una propuesta innovadora. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho. Universidad de Chile.
- Arenas, Alberto (2020). Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19". *Macroeconomía del Desarrollo*, 212 (LC/TS.2020/99). Santiago, CEPAL.
- Basualdo, Eduardo, coord. (2009). La evolución del sistema previsional argentino. Documento de Trabajo, 2. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina
- Bertín, Hugo (2019). *Hacia una historia del sistema previsional nacional de la Argentina, 1904 – 2018*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas, 2019.
- Bertranou, Fabio (edit) y otros (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensión*. 1ra. ed. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
- Castorina, Jorge (2012). Condiciones básicas para la estabilidad de un sistema de pensiones de capitalización individual: el caso de Argentina, en *Oportunidades y Desafíos de los Sistemas de Capitalización Individual en un Mundo Globalizado*, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (Edit). Santiago: Impresiones Salesianos SA.
- Colina, Jorge (2003). *Las AFJP y las compañías de seguro de retiro en la Argentina. Un estudio comparativo*. Nota técnica de discusión de pensiones No. 02/2003. Banco Interamericano de Desarrollo.
- FIAP (2021). *El Sistema de Cuentas Nacionales: Análisis y Experiencia*. Notas de pensiones, 52.
- FIAP (2020). *Reversiones: mientras Europa avanza hacia la capitalización individual, en América Latina algunos proponen al reparto*. Disponible en: [file:///C:/Users/palvarez/Desktop/Nube\\_BCN/2014/2021/Informe-FIAP-REVERSIONES-2020-1.pdf](file:///C:/Users/palvarez/Desktop/Nube_BCN/2014/2021/Informe-FIAP-REVERSIONES-2020-1.pdf) (agosto, 2021).
- Financial Times (5 de febrero de 2014). *Poland pension reform reversal highlights public disillusion*. Disponible en: <https://www.ft.com/content/8ddeb5bc-6293-11e3-bba5-00144feabdc0> (agosto, 2021).
- Guardiancich, Igor (2017). *Instability Despite Consensus: The reversal of private pensions in Poland*, en D. Natali (edit). *The New Pension Mix in Europe: Recent Reforms, Their Distributional Effects and Political Dynamics*. Bruselas: PIE Peter Lang.

- Jakubowski, Sebastian (2016). Reversal of the Pension Reform in Poland, en: Socialiniai tyrimai / Social Research, 39 (2), 40–47.
- Jarocinska, Elena y otra (2016) The impact of pension system reform on projected old-age income: The case of Poland. CASE Network Studies & Analyses. 482. Center for Social and Economic Research, Varsovia.
- Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina (2003). Libro Blanco de la Previsión Social Argentina. Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional.
- Ortiz, Isabel y otros (2019). La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018). Documento de Trabajo 63, Organización Internacional del Trabajo.
- Polakowski, Michał y otro (2018). Reversing Pension Privatization: The Case of Polish Pension Reform and Re-Reforms. Working Paper, 68. Organización Internacional del Trabajo.
- Schulthess, Walter y otro (2000). El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma. División de Desarrollo Económico. Santiago, CEPAL.

### Normas citadas

- Ley 24241 disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/texact.htm> (agosto, 2021).
- Ley 26.222, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26222-126072> (agosto, 2021).
- Ley 26.425, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148141/texact.htm> (agosto, 2021).
- Ley Act Dz. U.2013 poz 1717, disponible en: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20130001717> (agosto, 2021).

---

### Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)