

1 2

LAS NORMAS DE LA OIT Y LOS DESAFÍOS DE LAS PENSIONES



PABLO CASALÍ

Especialista en seguridad social para los Países Andinos, OIT.
Este capítulo se basa en los siguientes documentos Bertranou y
Casalí [2018]; ILO [2017b; 2018b].

La responsabilidad por el contenido y opiniones expresadas en
el capítulo incumbe exclusivamente a su autor y su publicación
no significa que la OIT las avale.

LOS RETOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

La OIT define la seguridad social como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, con el objeto de compensar la falta o reducción sustancial de los ingresos del trabajo a causa de diferentes contingencias, entre ellas, la vejez.

Las principales funciones de la seguridad social son garantizar mínimos, la sustitución de los ingresos, y el mantenimiento del poder adquisitivo ante una contingencia que interrumpa o reduzca la generación de ingresos. Para dar respuesta a estas necesidades, los sistemas de la región, tradicionalmente se basaron en el seguro social o la previsión social: un *régimen contributivo* que se basa en el principio de mancomunidad de riesgos [ILO 2001]. Bajo estas características, se instituyeron y desarrollaron la mayoría de los sistemas de pensiones en América Latina.

Estos sistemas de pensiones presentan grandes diferencias en cuanto a su estructura, ámbito de aplicación, condiciones de acceso, financiamiento, y *gobernanza*. Existe consenso en que los retos de la protección social, incluyendo las pensiones, se desenvuelven en el marco de tres objetivos: *cobertura*, *suficiencia*, y *sostenibilidad*. *Cobertura* se refiere a la proporción de la población alcanzada por el sistema de pensiones, beneficiaria de una prestación de vejez más allá de una edad prescrita. *Suficiencia* se refiere a la cuantía de los beneficios económicos, medido en términos absolutos o en relación

a diversos parámetros; por ejemplo, la definición de una tasa de sustitución de las pensiones que se calcula con relación a los ingresos laborales percibidos en actividad. *Sostenibilidad* se define como el costo presente y futuro de los sistemas para garantizar el pago de las prestaciones comprometidas [ILO 2018b].

Los sistemas actuales responden a una combinación de *regímenes contributivos* y *no contributivos*. Los primeros están asociados con el seguro social tradicional, garantizan una cobertura frente a los riesgos asociados a la vejez, invalidez, muerte del afiliado en actividad, o beneficiario de una prestación económica de vejez, entre otros. Su financiamiento proviene de las cotizaciones de trabajadores, empleadores, y en muchos casos, también del Estado. Para acceder a los beneficios de vejez, estos sistemas exigen cumplir una serie de requisitos como una cantidad de años de cotización y una edad preestablecida. En los segundos —*esquemas no contributivos*—, la elegibilidad no está condicionada al pago de cotizaciones sociales, y generalmente, son financiados a través de impuestos u otros ingresos del Estado. A su vez, estos regímenes pueden ser universales basados en un criterio de residencia o focalizados en pobreza o pobreza extrema.

A pesar del desempeño positivo de los *sistemas contributivos* de pensiones en la última década, aún persisten grandes brechas de cobertura que deben atenderse de forma prioritaria para mejorar el bienestar de los adultos mayores. A pesar de los progresos realizados desde la propia creación de los seguros sociales —a principios del siglo veinte para algunos países—, la alta incidencia de la informalidad cuestiona la efectividad de las políticas de protección a la vejez basada exclusivamente en la relación asalariada formal.

Desde principios del 2000, se han ampliado los programas de naturaleza no contributiva para dar respuesta a la necesidad de garantizar la seguridad económica de los adultos mayores, una de las cuatro garantías de la iniciativa de los PPS, de carácter nacional, promovidos por ILO [2012b]. Además de los esfuerzos por promover mayores niveles de formalización, y por tanto, mejorar el desempeño

de los *regímenes contributivos*, la prioridad estuvo centrada en consolidar un mayor espacio fiscal. De esta manera, se busca ampliar los programas de naturaleza no contributiva de seguridad económica, y el acceso a servicios esenciales de salud para trabajadores y familias de la economía informal.

Además de la informalidad, existen otros factores que condicionan el desempeño de los sistemas de protección social. Principalmente, se encuentran los cambios acelerados en la organización de la producción y el trabajo, a causa de los avances de la tecnología y la proliferación de diversas formas de empleo diferentes a la relación laboral asalariada tradicional. Esta situación ha generado un cambio estructural que lleva a la reducción del empleo tanto en la industria como en la agricultura y al aumento en el sector servicios [ILO 2018b]. El debate sobre el futuro del trabajo y de las relaciones laborales obliga a reflexionar sobre el futuro de la protección social y de los sistemas de pensiones en particular, así como sobre los cambios necesarios para sortear con éxito los retos de la *cobertura, suficiencia, y sostenibilidad* de los sistemas.

Los ciclos económicos y políticos también impactan los sistemas de protección social, influyendo en los paradigmas que dominan los distintos procesos de reforma. En una región que ha sufrido volatilidad económica debido a los precios de los productos primarios de exportación, mercados de trabajo con alta informalidad determinaron que los distintos sistemas se desempeñen de forma procíclica. Es decir, avances importantes en términos de cobertura y calidad de las prestaciones en épocas expansivas del ciclo económico, debilitamiento de los mercados laborales, y ciertas restricciones en inversión por un menor espacio fiscal en las fases contractivas.

Otro factor importante lo constituye el cambio demográfico, tanto por sus efectos económicos y financieros como por los patrones de empleo y protección social. La tendencia hacia el envejecimiento de la población es considerable: en el año 2000 la población de 65 años y más era solo del 6% de la población total en América Latina y el

Caribe; en el año 2050 se espera que la población adulta mayor sea del 20%. El proceso de envejecimiento y el aumento de la expectativa de vida de hombres y mujeres son un tema relevante para los sistemas de protección social en general, para las pensiones y la salud en particular, y un desafío para otras políticas sociales relacionadas, entre otros, los sistemas de cuidado.

Finalmente, se encuentran los desafíos para mejorar la *gobernanza* de los sistemas. Durante los últimos años, una preocupación importante de las políticas públicas estuvo centrada en la estructura y funcionamiento de la *gobernanza*. Esta se relaciona con las reglas de financiamiento y los mecanismos de coordinación que se han puesto en práctica para asegurar niveles razonables de coherencia y eficacia, que impacten positivamente en el sistema de protección social. La *gobernanza* es central para explicar las diferencias de desempeño sobre la tríada de objetivos ya mencionados: *cobertura*, *suficiencia* y *sostenibilidad*. Una buena *gobernanza* y una adecuada gestión pueden neutralizar un diseño defectuoso, pero un buen diseño sin una gestión y *gobernanza* apropiadas no asegurarían una seguridad social adecuada y sostenible [ILO 2011].

PENSIONES EN AMÉRICA LATINA, 2005-2015

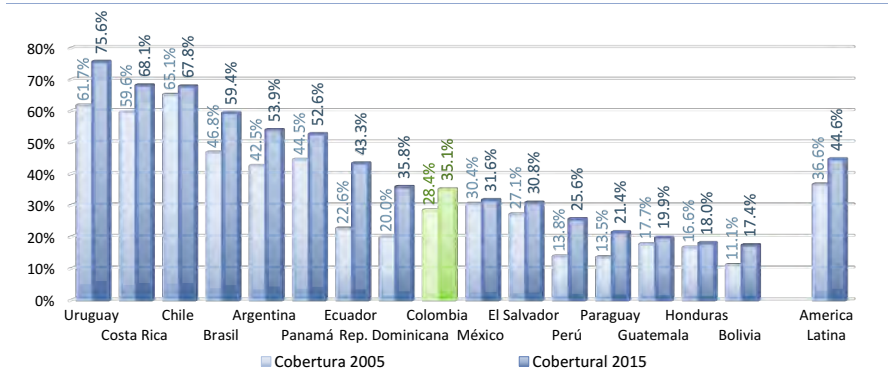
○ DESEMPEÑO DE LOS ESQUEMAS CONTRIBUTIVOS

El análisis del panorama de la *cobertura contributiva* en pensiones para la última década muestra avances importantes. La proporción de cotizantes con respecto a la población ocupada ha aumentado 8 pp en el período 2005-2015, pasando de 36.6% en 2005 a 44.6% en 2015 (Gráfica 73). El mayor crecimiento se produjo entre 2005 y 2010, con 5.6 pp. A pesar de estos avances positivos en términos de *cobertura contributiva*, todavía cinco de cada diez trabajadores no cotizan al sistema de pensiones. Si se mantuviese ese ritmo de

aumento en la cobertura, 8 pp. por década, la región tardaría 70 años más en llegar a una cobertura casi total.

Sobre el desempeño de la *cobertura contributiva* en pensiones en un grupo de 16 países (Gráfica 73), Uruguay, Costa Rica, y Chile se destacan con un indicador de cotizantes como proporción de la población ocupada superior al 65%, y al otro extremo, Perú, Paraguay, Guatemala, Honduras y Bolivia presentan un nivel de cobertura inferior al 25%. Por su parte, Colombia presenta un avance de 6.7 pp. para el período 2005-2017 pasando de 28.4% a 35.1%. Si bien el país mejora sustancialmente en la última década, también es cierto que lo hace desde una base de *cobertura contributiva* inferior al promedio para la región.

GRÁFICA 72. A.L 16 PAÍSES: COBERTURA CONTRIBUTIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. COTIZANTES COMO PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA POR PAÍS
En porcentaje, 2005 y 2015



Fuente: [ILO 2018c]

Al observar por subregión, en 2015 la mayor cobertura la tiene el Cono Sur con un 58.6%, le siguen Países Andinos con 31.4%, y Centroamérica con 31.2%. La evolución de la *cobertura contributiva* por subregión en el período 2005-2015 revela que los avances han sido de 11.8 pp para el Cono Sur, 10.5 pp para Países Andinos, y 2.1 pp para Centroamérica. El nivel de cobertura del Cono Sur en 2005 fue 46.8%, en 2010 fue 56.4%, y en 2015 fue 58.6%. Países Andinos reportó 20.9%, 25.6%, y 31.4% para los mismos años. Centroamérica

mejoró de 29.1% en 2005 a 31.2% en 2015, sin cambios sustanciales en el período 2005-2010.

La evolución de los indicadores de cobertura para cada una de las tres subregiones estuvo influenciada por características particulares de los países que las integran. Algunos de ellos experimentaron avances importantes producto de la ampliación de la cobertura a grupos tradicionalmente excluidos, a la formalización del empleo, a la mejora de la inspección del trabajo, y a la coordinación de políticas contributivas y no contributivas; por ejemplo, atendiendo a poblaciones con ingresos medios-bajos con *esquemas semicontributivos*. Por otro lado, la restricción para avanzar en la ampliación de la cobertura puede explicarse en la ausencia de un sistema integral de protección social y la exclusión de algunos grupos ocupacionales del ámbito de aplicación de la legislación de seguridad social —cobertura legal—, como es el caso de los trabajadores independientes y los elevados niveles de informalidad.

La *cobertura contributiva* desagregada por sexo ha mejorado tanto para hombres como para mujeres, aunque en mayor grado para estas últimas. La cobertura de mujeres, en promedio para la región, mejoró de 36.1% a 45.3% en el período analizado; es decir, un avance de 9.2 pp entre 2005 y 2015. En el caso de los hombres, la cobertura escaló 7.3 pp de 36.9% en 2005 a 44.2% en 2015.

A nivel subregional, los avances más destacados para las mujeres se dan en el Cono Sur y los Países Andinos con aumentos de 14.3 y 9.7 pp donde pasan de 44.7% en 2005 a 59% en 2015 para el primero, y de 20% a 29.7% para el segundo. Centroamérica mostró un avance más modesto, de 1.5 pp al pasar de 30.8% a 32.3% en el mismo período. Para el caso de los hombres, los progresos más importantes también se reflejaron en Países Andinos con 11.1 pp y Cono Sur con 9.9 pp, mientras en Centroamérica mejoró solo 2.3 pp. El panorama de la *cobertura contributiva* por sexo y país muestra casos donde la cobertura de los hombres supera sustancialmente a la de mujeres como Costa Rica y Perú, y en otros casos como Panamá, República Dominicana y Honduras la cobertura de las mujeres es más alta. Por

último, en otro grupo de países, entre ellos Colombia, los niveles de cobertura entre hombres y mujeres son similares. Los avances más importantes en la reducción de las brechas se dieron en Uruguay, Chile, Brasil, Argentina, y República Dominicana; uno de los factores que contribuyó con este desempeño fue el avance de la cobertura del trabajo doméstico.

En el análisis por tramo de edad —promedio para toda la región—, los avances más destacados se dieron en los cotizantes de 45 a 59 años que mejoraron 9 pp en el período 2005-2015 al pasar de 37.6% a 46.6% respectivamente. Le siguen aquellos entre 30 y 44 años con 8.2 pp, hasta 29 años con 8 pp, y aquellos de 60 años y más con 6.4 pp. El análisis de la *cobertura contributiva* por edad refleja las características propias que tiene el ciclo de vida laboral para un trabajador representativo de la región. Los niveles de cobertura son más bajos en edades tempranas, coincidiendo con altos niveles de informalidad. Luego, los niveles de cobertura aumentan en el rango de 45 a 50 años para volver a caer a medida que la edad de los trabajadores avanza, y son desplazados del mercado de trabajo hacia categorías menos protegidas o informales. Este patrón de contribución representado por una *U* invertida se mantuvo constante para 2005, 2010, y 2015.

Un punto importante en el panorama de la cobertura de pensiones contributivas lo constituye el análisis de los cotizantes en el sector público y en el sector privado. Los avances por categoría de empleo entre 2005 y 2015 han sido positivos, aunque los mayores incrementos se dieron en los asalariados del sector privado. La proporción de asalariados públicos cotizantes al sistema mejoró 2.7 pp al pasar de 77.4% a 80.1%. Para ningún país la cobertura de los empleados públicos ha sido inferior a 70%, y en cinco países, entre ellos Colombia, el nivel de cobertura superó el 90%. Los casos de Uruguay, Costa Rica, y Ecuador se destacan al presentar un nivel de cobertura cercano al 100%.

En el sector privado los niveles de cobertura son sensiblemente más bajos y con diferencias importantes a nivel país. Los asalariados

privados mejoraron 8.1 pp en promedio para la región entre 2005 y 2015 al pasar de 54.4% a 62.5%; los asalariados domésticos crecieron 6.6 pp al pasar de 19.9% a 26.5%; y los trabajadores independientes mejoraron 5.1 pp al pasar de 10.1% a 15.2%. Puede observarse que la *cobertura contributiva* tuvo un incremento importante en la última década, en parte por los avances en el empleo asalariado y los progresos en materia de formalización a través del fortalecimiento de las instituciones laborales. La administración del trabajo, la inspección laboral, y las mejoras en la gestión de la afiliación — recaudación y fiscalización de los recursos de la seguridad social— tuvieron un papel importante en ese desempeño.

A escala subregional se destacan los progresos en Países Andinos y Cono Sur donde la cobertura de los asalariados privados se amplió en 17.8 pp y 10.2 pp. En el caso de los asalariados domésticos, la mejora fue de 7.8 pp para Países Andinos y 11.3 pp para Cono Sur. Esta última subregión también amplió la cobertura de los trabajadores independientes en casi 10 pp. Centroamérica tiene avances más modestos, registrando 2 pp de incremento en los asalariados privados. Solo Chile y Uruguay tienen un nivel de cobertura superior al 80%, y ocho países tienen un nivel de cobertura inferior al 50%: El Salvador, México, Perú, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Guatemala, y el Estado Plurinacional de Bolivia.

América Latina traslada las altas desigualdades de sus mercados laborales a la seguridad social. Aun cuando la *cobertura contributiva* creció entre 2005 y 2015 para todos los niveles de ingresos, los mayores incrementos se dieron en los estratos medios de ingresos, más de diez puntos en el *quintil III* durante el período analizado. En efecto, la proporción de cotizantes escaló de 44.9% a 55.3% para ese *quintil III*. Luego se destacan los aumentos de 8.3 pp para el *quintil II*, y 7.5 pp para ese *quintil III*. A nivel subregional, los avances son bastante heterogéneos. En Países Andinos los mayores aumentos se reflejaron en el *quintil III* y en el *quintil IV* de ingresos con 22.8 pp y 16.6 pp. Por su parte, el Cono Sur reportó progresos sustanciales en los tres primeros quintiles con alrededor de 13 pp, 16 pp, y 12 pp respectivamente. Centroamérica tuvo un desempeño más

moderado, mostrando avances para el *quintil I* y el *quintil III* del orden de 0.24 pp y 0.35 pp. Los indicadores de los dos quintiles restantes retrocedieron levemente.

○ SEGURIDAD ECONÓMICA EN LA VEJEZ

Ahora bien, el indicador de *cobertura contributiva* para pensiones en América Latina solo constituye un retrato de la cantidad de trabajadores que realizan cotizaciones al sistema de pensiones al tiempo de la medición, pero no necesariamente implica que tendrán derecho a una pensión una vez que alcancen la edad de jubilación estipulada en la legislación de seguridad social de cada país. Además de la edad, cada legislación nacional determina una cantidad mínima de años de contribución.

Entonces, la *cobertura contributiva* constituye una aproximación a la cantidad de trabajadores que podrían tener derecho a una pensión, pero en última instancia, su elegibilidad dependerá de la densidad de cotizaciones a lo largo de su etapa activa. Por tal razón, otra dimensión importante para analizar la cobertura del sistema se refiere a los beneficiarios de pensiones de vejez; es decir, a la proporción de mayores de 65 años que perciben una pensión contributiva o no contributiva.

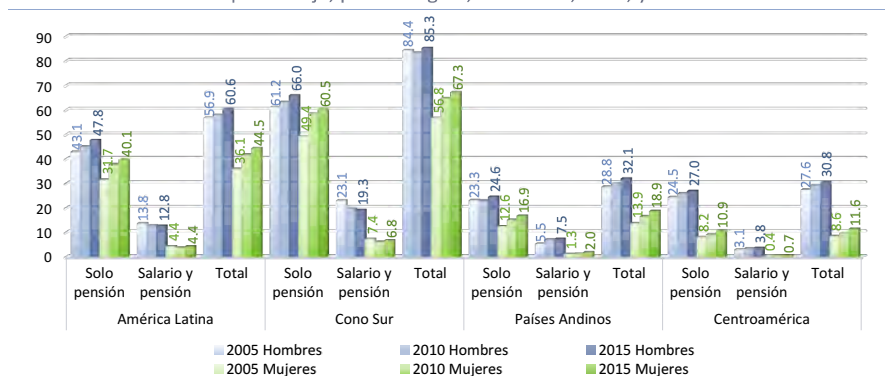
Para complementar el análisis de los cotizantes como proporción de la población ocupada, resulta igualmente importante realizar una aproximación de la seguridad económica de los adultos mayores, discriminando entre los que reciben solo pensión y aquellos que además de pensión reciben salario. Otras dos categorías importantes se refieren a: [1] los adultos mayores que solo reciben salario; y [2] quienes no reciben ningún ingreso, es decir, ni salario ni pensión.

A nivel agregado para toda la región, 51.6% de las personas mayores de 65 años reportaba recibir una pensión en 2015, un aumento de 6.2 pp con respecto a 2005 (Gráfica 74). El nivel de cobertura varía sustancialmente entre mujeres y hombres. En 2015, ese nivel alcanzó 44.5% para las mujeres y 60.6% para los hombres; una brecha de 16.1

pp. La proporción de adultos mayores sin pensión alcanzó 48.4%, y entre ellos, el 14.8% percibe salario sin recibir pensión.

Por subregión, el Cono Sur sobresale con 75.1% de mayores de 65 años con pensión, casi 23 pp por encima de la media regional. Países Andinos reportó 24.9% de adultos mayores con pensión, y Centroamérica —incluido México— solo 20.4%. En cuanto a las brechas de cobertura para mujeres y hombres, se observan diferencias importantes en contra de las primeras. Mientras que para el Cono Sur la diferencia es de 18 pp; en el caso de Centroamérica y los Países Andinos la diferencia en favor de los hombres es de 19.2 pp y 13.2 pp respectivamente. Por otra parte, la proporción de adultos mayores sin pensión se ubicó para el Cono Sur en 24.9%, para los Países Andinos en 75.1%, y para Centroamérica en 79.6%. Si se contemplan aquellos que sin recibir pensión sí reciben ingresos laborales, los niveles de desprotección —sin ingresos de ninguna índole— bajan para el Cono Sur a 19.4%, para los Países Andinos a 45.9%, y para Centroamérica a 54.4%.

GRÁFICA 73. A.L. PERSONAS DE 65 AÑOS Y MÁS CON PENSION, CON O SIN SALARIO
En porcentaje, por subregión, años 2005, 2010, y 2015



Fuente: [ILO 2018c]

Con fuertes variaciones, se aprecian brechas de cobertura en el acceso a pensión entre los distintos países. Con una proporción alta de mayores de 65 años que reciben pensión sobresalen Argentina con 90.9%, Brasil con 74.3%, Chile con 76.9%, y Uruguay con 71.3%. Estos niveles de cobertura de prestaciones para mayores de 65 años

estuvieron impulsados por el alcance de las pensiones tanto contributivas como no contributivas. Colombia, entre otros países, se caracteriza por presentar un nivel de cobertura medio-baja.

Muchos de los avances en la cobertura de pensiones de los adultos mayores obedecieron a la introducción o ampliación de los programas de pensiones *no contributivos*, mayoritariamente focalizados en pobreza, pobreza extrema. Existen otros programas universales —al estilo de Renta Dignidad en Bolivia o la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM) de reciente implementación en Argentina— que garantizan una pensión a todas las personas mayores de 65 años que no reciben beneficio de otro sistema. En algunos países, además de las pensiones no contributivas, los *esquemas contributivos* también vieron ampliar la proporción de adultos mayores con pensión. Esto gracias a la introducción de mecanismos que relajaron algunos requisitos en las condiciones de acceso introducidas en el pasado bajo la consideración de metas más ambiciosas, que finalmente no se cumplieron como el proceso de formalización de los mercados laborales.

MANDATO DE OIT EN SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES

Este en seguridad social constituye una hoja de ruta importante para avanzar hacia la cobertura universal en todo el ciclo vital. La seguridad social ha sido reconocida tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos [1948] y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [1966a] como un derecho humano fundamental. Estos instrumentos fijan metas para el desarrollo de las sociedades que buscan garantizar niveles de seguridad económica, salud, y vida digna necesarios para la realización de las personas.

Desde su creación a principios del siglo veinte, ILO ha asumido un rol protagónico en la construcción del marco normativo internacional de la seguridad social. Las normas producidas en forma tripartita por ILO

han brindado una base jurídica amplia sobre la que se materializa la seguridad social como un derecho humano, además de otorgar un marco jurídico para el desempeño de los sistemas nacionales de seguridad social.

En el preámbulo de su constitución, ILO estableció la necesidad de mejorar las condiciones de los trabajadores en cuanto a la protección contra el desempleo, las enfermedades, los accidentes del trabajo, y las pensiones de vejez e invalidez. En la Declaración de Filadelfia [1944a], se reconoce la obligación de ILO para fomentar entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender la seguridad social para garantizar ingresos suficientes a quienes los necesiten, y otras acciones de seguridad y protección social [ILO 2011]. Más de cincuenta años después de esta declaración, el mundo del trabajo experimentaba transformaciones que hacían necesario revisar los sistemas de seguridad social para adecuarlos a los cambios sociales, mejorar su estructura, y establecer una mejor coordinación entre los distintos sistemas y las instituciones del mercado de trabajo. *La Memoria del Director General: Trabajo Decente* [ILO 1999] subrayó la necesidad de promover soluciones para mejorar los niveles de protección en base a los principios generalmente aceptados de seguridad social. El concepto de trabajo decente se incorporó a la protección social como uno de sus cuatro objetivos estratégicos, junto a los derechos fundamentales en el trabajo, las oportunidades de empleo, y el diálogo social.

NORMAS INTERNACIONALES DE OIT SOBRE LAS PENSIONES DE VEJEZ

"Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67): La norma establece que los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la pobreza, compensando la falta o reducción de los ingresos a causa de una incapacidad para trabajar, por ejemplo, la vejez, o para obtener un trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia. Sostiene además que los regímenes deberían organizarse en la forma de un seguro social obligatorio, pero en coordinación con la asistencia social."

Instrumentos Internacionales [ILO 2019]

En 2001, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) concedió máxima prioridad a las políticas e iniciativas para extender la cobertura a todas aquellas personas que no están cubiertas por los sistemas de seguridad social vigentes [ILO 2001]. Las decisiones se

plasmaron en el documento *La Seguridad Social: un Nuevo Consenso* [ILO 2002] que constituyó un punto de inflexión y motivó la campaña mundial *Seguridad Social y Cobertura para Todos* [2003]. Posteriormente, la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa [2008] reiteró el compromiso tripartito para extender la cobertura de seguridad social en el marco del Programa de Trabajo Decente (PTD).

Durante la CIT de 2011 se definieron nuevas políticas para extender la cobertura de seguridad social, garantizar la *sostenibilidad financiera* de los sistemas, su *gobernanza*, y el papel del tripartismo. Además, se avanzó en los PPS adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país, como nuevo instrumento internacional y parte de los sistemas integrales de seguridad social [ILO 2011].

La recomendación sobre los PPS, adoptada en la CIT 101^a, orientó la formulación de una estrategia de extensión de la seguridad social —en línea con las políticas sociales, económicas, y de

empleo— que busca garantizar la seguridad del ingreso a lo largo del ciclo vital, y el acceso efectivo a los servicios esenciales de salud [ILO 2012b]. La estrategia está basada en una *dimensión horizontal* que se refiere a la cantidad de personas cubiertas; y una *dimensión vertical* que contempla las contingencias sociales cubiertas por el sistema y el nivel de las prestaciones económicas y en especie. La escalera de la protección social representa tres niveles de prestaciones en función a distintos niveles de garantía (Ilustración 9), y pone el seguro social como protagonista central que —complementado con un

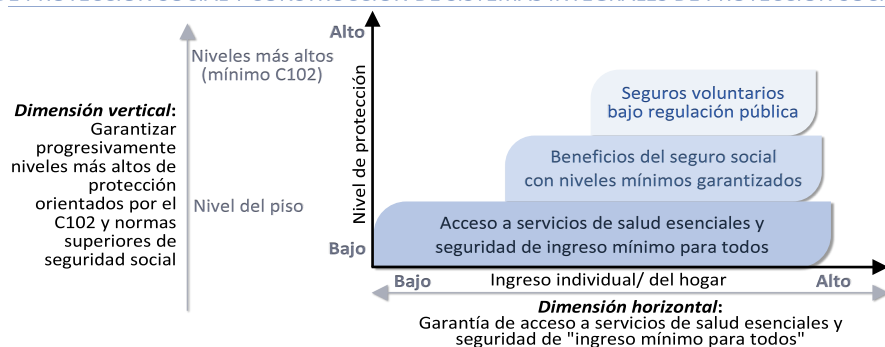
NORMAS INTERNACIONALES DE OIT SOBRE LAS PENSIONES DE VEJEZ

"Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202): La norma proporciona orientaciones a los países miembros para garantizar que todos los miembros de la sociedad se beneficien al menos de un nivel básico de seguridad social a lo largo del ciclo de vida, enumerando cuatro garantías básicas. La primera de ellas refiere al acceso a servicios esenciales de salud, incluida la protección de la maternidad. Además, proporciona orientación a los países para: [1] el establecimiento y mantenimiento de pisos nacionales de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social; y, [2] la aplicación de pisos en el marco de estrategias de extensión de la protección social que aseguren progresivamente niveles más elevados de protección para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social y basados en la promoción del diálogo social y los informes técnicos sobre los impactos en el largo plazo."

Instrumentos Internacionales [ILO 2019]

sistema voluntario— permite escalar en la calidad de los beneficios o en la cobertura de otros riesgos sociales [ILO 2014b].

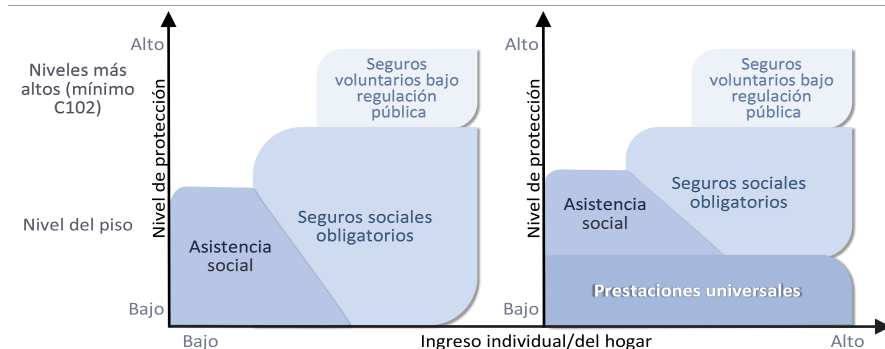
ILUSTRACIÓN 9. ESTRATEGIA BIDIMENSIONAL DE OIT: EXTENSIÓN DE COBERTURA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS INTEGRALES DE PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración del autor sobre la base de los Instrumentos Internacionales [ILO 2019]

En la base, cuatro garantías aseguran el acceso efectivo a la seguridad social para todos aquellos fuera del sistema tradicional; estas son: [1] acceso universal a servicios esenciales de salud, incluida la atención de la maternidad; [2] seguridad básica del ingreso para menores y adolescentes que asegure su acceso a alimentación, educación y cuidado; [3] seguridad básica de ingreso para personas en edad activa que no pueden obtener ingresos suficientes, en caso de enfermedad, desempleo, maternidad, e invalidez; [4] seguridad básica del ingreso para el adulto mayor.

ILUSTRACIÓN 10. ESCALERA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. VARIACIONES CON OPCIONES DE POLÍTICA EN LA COMPOSICIÓN DE UN PPS



Fuente: Elaboración del autor sobre la base de los Instrumentos Internacionales [ILO 2019]

Existen distintas opciones para la implementación de un PPS, pudiendo coexistir *regímenes contributivos*, universales, asistenciales y/o mixtos, o una combinación de todos los anteriores (Ilustración 10). Esta iniciativa no pretende sustituir los *regímenes contributivos* clásicos, pero es una alternativa para ampliar la protección a todas las personas no cubiertas por los sistemas tradicionales.

Los instrumentos internacionales y el marco normativo de seguridad social constituyen la plataforma de ILO para desarrollar sistemas integrales, entre ellos, los destinados a brindar seguridad económica en la vejez.

El Convenio 102 [1952] establece normas mínimas para la cobertura de nueve contingencias sociales, entre ellas: invalidez, vejez, muerte y desempleo, etc., y formula principios para la *sostenibilidad y gobernanza* de los

NORMAS INTERNACIONALES DE OIT SOBRE LAS PENSIONES DE VEJEZ

"Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102): Este instrumento define nueve ramas de la seguridad social (prestaciones: de asistencia médica, por enfermedad, de desempleo, de vejez, por accidentes de trabajo, familiares, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes) y define parámetros mínimos para cada una de las contingencias sociales objeto de cobertura. Estos mínimos refieren a la población protegida, la suficiencia de las prestaciones y las condiciones y los plazos para tener derecho a las prestaciones establecidas. La norma también plantea que estos mínimos podrán ser alcanzados a través de esquemas universales, contributivos o sujeto a la verificación de recursos."

Instrumentos Internacionales [ILO 2019]

sistemas. El instrumento establece un nivel mínimo de seguridad social a ser alcanzado por los países, en función de su grado de desarrollo económico y social.¹ Una característica particular es que incorpora distintas cláusulas de flexibilidad permitiendo así que cualquier país pueda ratificarlo, independientemente de su grado de desarrollo y configuración de su sistema de seguridad social.

En la práctica, y más allá de su ratificación, las disposiciones del instrumento han influido en la construcción y desarrollo de los



¹ Una característica importante del instrumento es su flexibilidad porque los países pueden ratificarlo aceptando por lo menos tres de sus nueve ramas de seguridad social, entre las cuales, al menos una de ellas debe cubrir la contingencia de desempleo, vejez, accidente del trabajo, invalidez, o sobrevivencia.

sistemas de seguridad social, siendo sus disposiciones acogidas en la legislación de pensiones, salud, y de otros subsistemas (Ilustración 11).

ILUSTRACIÓN 11. PAÍSES QUE RATIFICARON EL CONVENIO SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL Norma mínima 1952 (núm. 102); partes aceptadas, año 2016



Fuente: Elaboración del autor sobre la base del Convenio 102 [1952]

Los principios generales de los instrumentos internacionales de ILO para sistemas de seguridad social, incluyendo a las pensiones, son: [1] responsabilidad general del Estado en lo que refiere al servicio de las prestaciones y buena administración de las instituciones; [2] solidaridad y financiamiento colectivo de las prestaciones por medio de cotizaciones o de impuestos, señalando que el total de cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no podrá exceder el 50% del total de recursos destinados a la protección de los trabajadores y sus cargas de familia; [3] equidad de género; [4] costos administrativos dentro de límites razonables; [5] carácter periódico y vitalicio de las prestaciones monetarias (vejez); [6] derecho a prestaciones definidas (función de seguro) y actualizadas; [7] promoción de estudios y cálculos actuariales relativos al equilibrio

del sistema y de forma previa a cualquier modificación de las prestaciones, tasas de cotización o impuestos destinados a cubrir las distintas contingencias; [8] participación de los afiliados en la gestión de los regímenes en los casos en que la administración no se haya confiado a una institución reglamentada por las autoridades públicas o un departamento gubernamental responsable ante el Parlamento; y [9] el monto de la prestación de vejez no podrá ser inferior al 40% de los ingresos laborales.²

El mecanismo de financiación que adopte un sistema de pensiones define su organización y *sostenibilidad* en el largo plazo. Los sistemas de reparto, de *prima media escalonada*, y de *prima media general* constituyen los sistemas de financiamiento basados en la mancomunidad de riesgo y los principios de la seguridad social. Por el contrario, en un sistema donde la cuantía del beneficio previsional (pensión) depende de la suma de las cotizaciones acumuladas en la cuenta del afiliado se aplica un sistema de capitalización individual o jubilación mediante ahorro obligatorio.

Mesa Lago [2004] caracteriza los sistemas de pensiones entre público y privado sobre la base de cuatro elementos: cotización, prestación, régimen financiero y administración. El sistema público es de cotización no definida, beneficio definido, régimen financiero de reparto, o de capitalización colectiva total o parcial y administración pública. El sistema privado resulta ser de cotización definida, beneficio no definido, régimen financiero de capitalización individual y administración pública o privada. Por último, se da un sistema mixto cuando ambos

NORMAS INTERNACIONALES DE OIT SOBRE LAS PENSIONES DE VEJEZ

"Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) y su Recomendación (núm. 131): Las normas establecen niveles más elevados de protección con relación a los estatuidos por el Convenio núm. 102, en particular con relación a la población protegida, la tasa de sustitución o reemplazo y la inclusión de servicios de readaptación profesional (invalidez)."

Instrumentos Internacionales [ILO 2019]



² El Convenio 128 [1967] sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes establece niveles de protección más elevados que los del Convenio 102, por ejemplo, una tasa mínima de reemplazo equivalente al 45%.

componentes —seguro social y capitalización individual— coexisten en forma armónica en un *régimen contributivo multipilar*.

Las conclusiones de la 89ª CIT [2001] confirman la tesis al prescribir que no existe un modelo único de seguridad social sino varios regímenes que podrán ser elegidos —asistencia social, universales, seguro social, públicos, o privados— siempre y cuando se ajusten a unos principios básicos. Su conclusión número 13 enfatiza que:

En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales, en cambio, son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien se trata de una alternativa que existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen.

Si bien el proceso de reformas comenzó con Chile a principios de los 80, fue a partir de los 90 cuando se dieron reformas estructurales a los sistemas de pensiones en la región. Las reformas se caracterizaron por introducir en los sistemas de pensiones —de forma sustitutiva, paralela, o complementaria— componentes de *contribuciones definidas* con gestión administrativa privada basada en las cuentas individuales. Si bien con matices, esta tendencia ha limitado el carácter solidario y redistributivo de los sistemas y ha generado tensiones con otros principios como el derecho a una *prestación definida*. La Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de ILO ha señalado que los principios en seguridad social ofrecen suficiente garantía de viabilidad financiera y desarrollo sostenible, por lo que abandonarlos y suprimir al mismo tiempo la responsabilidad general del Estado en lo que

**NORMAS INTERNACIONALES DE OIT
SOBRE LAS PENSIONES DE VEJEZ**

"Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157) y su Recomendación (núm. 167): El instrumento presenta diversas disposiciones para la conservación de derechos de seguridad social para el caso de las personas que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o varios países, así como los miembros de la familia y sus supervivientes."

Instrumentos Internacionales [ILO 2019]

refiere al servicio de las prestaciones, expone a los afiliados de los sistemas privados a un mayor riesgo financiero [ILO 2017b].

Independientemente del tipo de régimen —público, privado o mixto—, estos principios básicos para la organización, gestión, y financiamiento de los sistemas constituyen el *pilar central* de los sistemas de seguridad social, con el objeto de preservar un adecuado equilibrio entre la protección de los intereses generales de la comunidad y los derechos de las personas.

REFLEXIONES FINALES

Las principales funciones de la seguridad social son garantizar mínimos sociales, la sustitución de los ingresos, y el mantenimiento del poder adquisitivo ante la ocurrencia de una contingencia que interrumpa o reduzca la generación de ingresos. Para dar respuesta a estas necesidades, los sistemas de la región tradicionalmente implementaron el seguro social o previsión social, *régimen contributivo* que se basa en el principio de mancomunidad de riesgos y solidaridad.

Los sistemas de pensiones presentan grandes diferencias en cuanto a su estructura, ámbito de aplicación, condiciones de acceso, financiamiento, y *gobernanza*. Sus retos están delimitados por tres objetivos centrales que se retroalimentan recíprocamente: *cobertura, suficiencia, y sostenibilidad*. Su desempeño también está expuesto a factores del entorno como ciclos económicos, a factores estructurales como características del mercado de trabajo, informalidad y cambio demográfico, y a factores vinculados con la institucionalidad laboral como fiscalización de la normativa laboral y de la seguridad social.

Los sistemas actuales responden a una combinación de *esquemas contributivos, semicontributivos, y no contributivos*, con distintos niveles de cobertura y compromiso fiscal. Esta configuración es producto de las reformas paramétricas y estructurales que se fueron sucediendo principalmente desde los 90 hasta la actualidad. Primero

estuvo la preocupación por la *sostenibilidad* de los sistemas y las reformas que introdujeron las cuentas individuales en los 90. El foco pasó a los problemas en la cobertura y la implementación de *esquemas no contributivos* para cerrar las brechas, principalmente a partir del año 2000, y a una mayor atención para mejorar la cuantía de las pensiones. A pesar del desempeño positivo de los *sistemas contributivos* de pensiones en la última década, todavía cinco de cada diez trabajadores no cotizan para pensiones, y solo cinco de cada diez mayores de 65 años reciben actualmente una pensión sin distinción de sistema o fuente de financiamiento.

Muchos de los avances en la cobertura de pensiones de los adultos mayores obedecieron a la introducción o ampliación de los programas de pensión *no contributivos*, varios focalizados y otros universales al estilo de Renta Dignidad en Bolivia o la PUAM en Argentina. En algunos países, además de las pensiones no contributivas, los *esquemas contributivos* también ampliaron la proporción de adultos mayores con pensión. Eso debido a la introducción de mecanismos que relajaron algunos requisitos en las condiciones de acceso del pasado, bajo la consideración de metas más ambiciosas en la formalización de los mercados laborales, que finalmente no se produjeron. Los avances son importantes, pero aún insuficientes para garantizar la seguridad económica universal a los adultos mayores.

Los debates actuales sobre la reforma de las pensiones priorizan los retos de la *cobertura, suficiencia, y sostenibilidad* mediante una combinación de *esquemas contributivos* y *no contributivos* que garanticen, progresivamente, la seguridad económica universal de los adultos mayores. La estrategia bidimensional de ILO constituye un marco de referencia importante, en especial a través de la escalera de la protección social que garantiza un PPS en pensiones, bajo la consideración del desempeño

Una buena gobernanza y una adecuada gestión pueden neutralizar un diseño defectuoso, pero un buen diseño sin una gestión y gobernanza apropiadas no asegurarían una seguridad social adecuada y sostenible.

PABLO CASALÍ
Especialista en seguridad social, ILO

del seguro social, y un *esquema no contributivo* para cerrar las brechas en la vejez.

No existe un modelo único de seguridad social o pensiones que pueda replicarse en todos los casos. Cada sociedad debe elegir cual es la mejor forma de garantizar la seguridad del ingreso, elección que reflejará sus valores sociales y culturales, el desempeño histórico de sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. La función prioritaria del Estado es facilitar, promover, y ampliar la cobertura de seguridad social en el marco de unos principios universalmente aceptados, que además, contemplen los distintos factores que impactan en el desempeño de los sistemas tales como informalidad, trayectoria laboral de las mujeres afectada por sus responsabilidades familiares, envejecimiento de la población, o *tasa de reemplazo* de las pensiones por mencionar algunas.

El Convenio 102 [1952] sobre seguridad social (norma mínima) y la Recomendación 202 [2012b] sobre los PPS constituyen una hoja de ruta para garantizar la aplicación de los principios antes enunciados y promocionar, a la vez, iniciativas y acuerdos para cerrar las persistentes brechas de cobertura. Para que estas iniciativas sean eficaces y sostenibles, el proceso exige un diálogo social a gran escala y con sentido de responsabilidad, que allane el consenso, y por tanto, la legitimidad sobre las reformas que eventualmente se introduzcan.