



► Nota informativa

Noviembre de 2020

Las pensiones y la seguridad económica de las personas mayores en América Latina ante un futuro cada vez más incierto¹

Principales puntos

- Esta nota presenta anotaciones preliminares sobre los principales temas que dominan el debate de las pensiones en América Latina, durante y después de la pandemia por la COVID-19.
- También examina la agenda de políticas para las pensiones que la pandemia ha acelerado junto a sus posibles efectos para el presente y futuro de la seguridad económica de las personas mayores.

El objetivo de esta nota es ofrecer una sintética aproximación a las temáticas que han dominado y se espera dominen el debate futuro sobre las reformas previsionales y la protección social para la población mayor en América Latina. Es claro que se trata de un debate que tiene rasgos muy diferenciados en cada uno de los países de la región, pero no trata de ser éste un relevamiento exhaustivo de las múltiples dimensiones específicas de cada caso sino una introducción a aquellas cuestiones que aparecen como más evidentes, intentando ensayar algunos comentarios sobre el impacto de la pandemia. La pretensión no es sentar posición sobre estos temas sino, por el contrario, evaluar diferentes alternativas que puedan presentarse e introducir algunos elementos para promover un necesario debate.

Los lectores de la nota deben tener presente el escenario económico-fiscal y laboral que presenta la región. En la primera dimensión, de acuerdo a la CEPAL (2020) en su Estudio Económico para América Latina y el Caribe se señala que la crisis sanitaria que ha generado la pandemia

de enfermedad por coronavirus (COVID-19) también ha producido la peor contracción económica y social de las últimas décadas, tanto a nivel mundial como en las economías de América Latina y el Caribe. Varios países se han transformado en el epicentro de la pandemia de COVID-19, y se espera una caída de la tasa de crecimiento que podría alcanzar al 9% acompañada de aumentos significativos de la tasa de pobreza, que alcanzará un 37,3%; un incremento de la tasa de desocupación y un recrudecimiento considerable de la desigualdad. De esta forma, se espera que en 2020 el nivel del PIB per cápita de la región sea equivalente al de 2010, y el de la pobreza, al de 2006, lo que supondría un decenio perdido en términos económicos, y casi un decenio y medio en términos sociales.

En lo que refiere al frente fiscal, América Latina está enfrentando su mayor desafío desde la crisis de la deuda de principios de la década de 1980. Los esfuerzos fiscales de algunos países en el contexto de la crisis impulsarán el gasto público promedio, que se prevé se incrementará a un

¹ La presente nota ha sido elaborada por: Pablo Casali, especialista en Seguridad Social, Oficina de la OIT para los Países Andinos; Oscar Cetrángolo, profesor de Finanzas Públicas e investigador en IIEP, UBA y Fabio Bertranou, director Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Los autores agradecen los comentarios de Fabio Durán Valverde.

25,4% del PIB en 2020, frente al 21,7% del PIB observado en 2019. Al mismo tiempo, se estima que los ingresos totales se contraerán del 18,5% del PIB en 2019 al 17,0% del PIB en 2020 por la caída de la recaudación tributaria como consecuencia de la paralización de la actividad económica y la adopción de medidas de alivio tributario.

En lo laboral, de acuerdo a la OIT (2020), la región también experimenta una crisis sin precedentes en sus mercados de trabajo como consecuencia de la pandemia por COVID-19. La drástica contracción del empleo, de las horas trabajadas y de los ingresos da cuenta de los significativos efectos de la reducción del nivel de actividad económica sobre la dinámica laboral. Esta significativa caída en el volumen de empleo implicó tránsitos hacia el desempleo y mayoritariamente fuertes salidas de la fuerza de trabajo. La tasa de participación registró un valor sin precedentes al reducirse del 61,3% al 52,6% entre el primer y segundo trimestre de este año (para 9 países). En el segundo trimestre de 2019 esta tasa había sido de 62,2%. Ello implicó que al menos 32 millones de personas dejaron de ser económicamente activas durante la primera mitad de 2020. El panorama resulta aún más preocupante al considerar que dichos impactos han sido desiguales y que el sendero de recuperación, que lentamente se está vislumbrando en la región, podría ir acompañado de una amplificación de brechas laborales y de ingresos entre los diferentes grupos de población.

Para poder avanzar en el sentido señalado, se introducirán, en primer lugar, los rasgos característicos de la evolución reciente de los sistemas latinoamericanos, para luego presentar las principales dimensiones que eran objeto de los debates hasta antes de la pandemia COVID-19. Posteriormente se discuten las consecuencias que está generando la pandemia. Con esa información, estas notas se completan con una especulación sobre la manera en la que podrían ser redefinidos los alcances y dirección de los debates en materia de pensiones.

1. Introducción a la situación de los sistemas de pensiones en América Latina durante las últimas décadas

Aún dentro de su heterogeneidad, América Latina presenta algunos rasgos que la caracterizan de manera general. Tal vez el más evidente es la desigualdad y, en términos de lo que aquí se discute, debe considerarse la elevada informalidad laboral. Ésta ha derivado en fuertes dificultades para lograr que los esquemas contributivos tradicionales de seguridad social resulten satisfactorios. En ese contexto laboral, los problemas de diseño, por ejemplo, en materia de fragmentación y estratificación, y la rápida

maduración de los sistemas pioneros de pensiones ya estaba produciendo tempranamente problemas de solvencia que, sumados a un cambio profundo en la percepción sobre el accionar del Estado, dieron comienzo, en los años ochenta, a importantes reformas en muchos países de la región.

Algunas de aquellas reformas consistían en adaptaciones paramétricas mientras que otras, más ambiciosas, fueron reformas estructurales que, además de cambios paramétricos, incluyeron la introducción de esquemas de capitalización individual privados, con diferentes modalidades y magnitud. La evolución previa de cada caso, la situación macro-fiscal, el tipo de debate y el momento en el que se encaró cada reforma han sido factores que explican diferencias y similitudes entre las reformas. En ese sentido, conviene diferenciar las diversas etapas por las que atravesó la política macroeconómica y fiscal de la región durante el último medio siglo (Cetrángolo y otros, 2018a), donde se plantearon reformas estructurales de los sistemas:

- Los años **ochenta** fueron años de política macroeconómica de emergencia para hacer frente a la crisis de la deuda. Bajo esas circunstancias, el tema previsional fue postergado, a excepción de Chile, donde el gobierno de facto realizó en 1981 una reforma incluso antes que surgiera la crisis de la deuda, que abriría en la región el debate futuro sobre la incorporación de esquemas de capitalización individual en muchos países.
- Los años **noventa**, fuertemente influenciados por el Consenso de Washington y la búsqueda de mayor eficiencia mediante la reducción de la presencia estatal, fueron testigos de reformas que plantearon diferentes modalidades de incorporación de esquemas de capitalización individual, siguiendo el ejemplo pionero de Chile. Aquí se diferencian (Mesa-Lago 2014):
 - las experiencias donde se sustituyen los esquemas de beneficio definido en la forma de reparto por los de capitalización individual en Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1998);
 - los sistemas paralelos de Perú (1993) y Colombia (1994), donde conviven los dos esquemas para que los trabajadores elijan donde dirigir sus aportes;
 - los mixtos, donde conviven prestaciones que siguen ambos esquemas (públicas y privadas). Son los casos de Argentina (1994), Uruguay (1996) y, más tarde, Costa Rica (2001) y Panamá (2008);
 - por último, deben considerarse los cambios paramétricos y otras reformas no estructurales, como en el caso de Brasil.
- En los **primeros años del presente siglo**, caracterizados por una mayor preocupación por **la cobertura y las cuestiones distributivas**, se observaron avances

importantes en la creación de empleo y la formalización del mismo. También los sistemas de pensiones comenzaron a priorizar la expansión de las prestaciones a los informales o trabajadores con trayectorias laborales incompletas y/o sin regularidad en las cotizaciones, mediante la flexibilización de las condiciones de acceso a las prestaciones contributivas (por ejemplo, Argentina y Uruguay) o el desarrollo de prestaciones provenientes de esquemas no contributivos que aseguran el derecho a ingresos básicos (OIT, 2018).

En algunos países (Argentina en 2008 y Bolivia en 2010) se revirtieron las reformas estructurales que habían incorporado la capitalización individual, motivadas por diferentes razones: no lograron aumentar la cobertura ocupacional, agravaron el déficit fiscal causado por la transición, los costos de administración se mantuvieron altos, surgieron dudas sobre la capacidad de otorgar prestaciones suficientes, entre otros.

A partir de esta trayectoria es posible extraer algunas lecciones:

- Las reformas previsionales han estado en general presionadas por restricciones de corto plazo. En general, son pocas las reformas estructurales que han podido discutirse y acordarse con una visión de largo plazo en situaciones de suficiente espacio fiscal. Por el contrario, las reformas responden a situaciones coyunturales, sin tener en cuenta las implicancias para futuras generaciones y la evolución de variables críticas para el desempeño de los sistemas.
- Los sistemas de capitalización individual no resuelven los problemas de suficiencia de las prestaciones de los regímenes contributivos, sino que postergan en el tiempo la evidencia de que no es posible generar prestaciones adecuadas con mercados laborales con alta informalidad, rotación laboral e historias contributivas irregulares y/o truncadas.
- Adicionalmente, cuando la transición a la capitalización individual se da en esquemas relativamente maduros, se generan costos fiscales que difícilmente puedan ser afrontados por países fiscalmente débiles (por ejemplo, Argentina, El Salvador). Cuando puedan afrontarlo, el espacio fiscal y los costos deben ser evaluados a la luz de usos alternativos de los recursos disponibles.
- Sistemas de beneficio definido basados en el reparto muy generosos o que demoren cambios paramétricos terminan demandando recursos fiscales que, en países con baja tributación, compiten con otras finalidades del gasto público, en especial las transferencias monetarias a los sectores más vulnerables y la inversión en salud y educación.

En términos más generales, la experiencia de la región muestra que no es posible diseñar la política de pensiones, en su pilar contributivo, sin tener en cuenta las fortalezas (o debilidades) del mercado de trabajo, la política macro fiscal y las capacidades institucionales. De manera específica, las principales políticas que deben ser articuladas son las de empleo y tributación. Las políticas de promoción del empleo decente resultan indispensables para reducir la población que carece de prestaciones contributivas. La reforma tributaria, por su parte, debe brindar los recursos necesarios para financiar las prestaciones no contributivas, completar la cobertura y mejorar la distribución del ingreso. Adicionalmente, teniendo en cuenta los cambios demográficos y tecnológicos, así como la creciente y determinante participación de los gastos en atención de la salud para la población mayor, debe considerarse esta política.

2. Principales ejes del debate antes de la pandemia

Aquí se entiende que el objetivo de las reformas es alcanzar un sistema sostenible que a través de sus diferentes componentes asegure una cobertura de ingresos a la totalidad de la población mayor, a la vez que contribuya a suavizar el consumo e incentivar el ahorro de los trabajadores que se encuentran en el segmento formal del mercado de trabajo.

Existen diferentes modalidades de aproximación al sistema de protección social deseado. Los antecedentes y tipo de debate que predomine en cada país son aspectos centrales a tener en cuenta para la definición del sendero de reformas necesarias en cada caso. A continuación, a modo de guía preliminar, se presentan algunas de las temáticas que eran consideradas los principales ejes del debate hasta la irrupción del COVID-19 (OIT, 2018). En la siguiente sección será considerado el impacto de la pandemia.

Ampliación de la cobertura de prestaciones por vejez, invalidez y muerte

Sin duda, se trata de la temática que ha dominado los debates recientes en los países de la región. La ampliación de la cobertura para alcanzar la protección social universal para las personas mayores difícilmente pueda lograrse con el aporte exclusivo de los esquemas contributivos. Por el contrario, se debe lograr una combinación adecuada de prestaciones contributivas y no contributivas. La propia dinámica de cada grupo de prestaciones remite a su modalidad de financiamiento, que resulta un eje central de las políticas de reforma, no solo como resultado de la restricción fiscal sino también para cuidar la equidad, la promoción del empleo decente y el ahorro nacional.

Dos temas (parámetros) que han sido parte de la discusión en lo que refiere a las prestaciones no contributivas refieren al nivel de focalización/universalidad de las mismas y la edad para su elegibilidad, en particular si se aplica la misma que está definida en los componentes contributivos.

Modalidad de financiamiento (contributivo vs. no contributivo)

Las prestaciones no contributivas son usualmente financiadas con recursos de rentas generales que surgen del presupuesto y su asignación se discute en el parlamento, donde es sopesada la importancia de esta asignación frente a otros usos de los fondos públicos. Estas prestaciones generalmente no guardan relación con los aportes ni la historia laboral de cada beneficiario, sino que se basan en el principio del derecho a un mínimo de seguridad económica que les corresponde a todas las personas mayores en una sociedad, tal y como está plasmado en la Recomendación 202 sobre los pisos nacionales de protección social.

En la definición de la cobertura y el monto de las prestaciones no contributivas existen varias posibilidades:

- a. Puede tratarse de un monto fijo y universal, de manera de establecer un piso de ingresos para la totalidad de la población mayor, que se sumará a las prestaciones contributivas para aquellos que hayan cumplido con los requisitos para alcanzarlas. Un ejemplo de este caso es la "Renta Dignidad" en Bolivia (OIT, 2018);
- b. Alternativamente, en especial si se trata de una situación de estrechez fiscal como enfrentan la gran mayoría de los países de la región, puede establecerse un ingreso básico para los que no tengan otro ingreso como el caso de Chile con la Pensión Básica Solidaria, o, si lo tuviera y fuera menor al básico, completarlo hasta alcanzar ese nivel, como sucede con la versión original de la PUAM (Pensión Universal para el Adulto Mayor) en Argentina;
- c. Como alternativa a la anterior, podría considerarse la elegibilidad teniendo en cuenta la existencia y suficiencia de ingresos a nivel del hogar independiente de su conformación etaria;
- d. Más restrictivo aún, sería el caso en que las prestaciones se otorgan condicionadas a la existencia de activos por parte de las personas mayores, como ha tratado de hacerse con la reformulación de la PUAM, antes mencionada.

En cambio, las prestaciones contributivas usualmente son financiadas con los aportes y contribuciones sobre los

salarios de los trabajadores de la economía formal y normalmente son definidas en un nivel que sea sostenible con el nivel de cotizaciones sobre los salarios establecidos, para así permitir una tasa de reemplazo no inferior al 40% en línea con las disposiciones del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

Por su parte, debiera contemplarse una prestación semi-contributiva, o contributiva subsidiada, para aquellos que hayan cumplido con una determinada proporción de los requisitos establecidos por la legislación.

Los problemas derivados de la ausencia de una clara diferenciación entre componentes

En términos de equidad y sostenibilidad es de gran importancia la separación entre los componentes contributivo y no contributivo de la protección social. En cualquier caso, el diseño de los sistemas debiera introducir elementos de coordinación, complementariedad y hasta cierto nivel de integración en su gestión.

Teniendo en cuenta el elevado grado de informalidad laboral, los problemas de cobertura contributiva y las demandas de recursos por parte de los esquemas tradicionales, la asignación de recursos tributarios para apoyar el financiamiento de los esquemas contributivos debe ser considerada en función de las particularidades de cada caso y evitando afectar las posibilidades de financiamiento de las prestaciones no contributivas, las que idealmente deberían estar destinadas a quienes no han podido tener una historia laboral que le permita acceder a pensiones contributivas y se encuentren particularmente en riesgo de pobreza en la vejez. En consecuencia, los sistemas contributivos deben estar diseñados de tal manera que aseguren niveles de beneficios que se puedan financiar con los aportes y contribuciones sobre los ingresos y los ingresos provenientes de rentas generales para garantizar las prestaciones de las personas excluidas de los sistemas contributivos.

Por su parte, los recursos tributarios deberían ser destinados al financiamiento de prestaciones no contributivas que aseguren derechos de ingresos a las personas mayores que no puedan cumplir con los requisitos establecidos por los sistemas contributivos, así como prestaciones complementarias a quienes accedan a beneficios contributivos muy reducidos. Es claro que al tratarse de recursos tributarios su asignación deberá hacerse a través de los mecanismos presupuestarios vigentes en cada país, donde se decidirá su prioridad frente a otros destinos.

El aporte indispensable de una tributación más justa y eficaz

Siendo América Latina una región de baja tributación, su incremento parece ser la solución más recomendable para aumentar el gasto público destinado a asegurar el derecho a un piso de protección social. La recaudación tributaria creció desde el 18 al 23% del PIB entre 2000 y 2018 para el promedio de la región, pero se encuentra aún lejos del promedio OCDE (34% del PIB). En muchos países de América Latina existe un amplio margen para incrementar recursos y financiar aumentos en la cobertura, aunque deben competir con otros usos necesarios de ese espacio fiscal (Cetrángolo y otros, 2018a). De manera especial, es la situación de los países de Centroamérica, de baja tributación. Sólo tres países que no cuentan con recursos naturales de propiedad pública (Brasil, Argentina y Uruguay) alcanzaron niveles de carga tributaria cercana y aun superior al 30% del PIB; en esos casos el margen para incrementos adicionales es reducido. El resto de los países latinoamericanos se encuentra en niveles cercanos al promedio regional, entre 17 y 22% del PIB. En casi todos los países, por su parte, se presentan elevados niveles de evasión y, de manera especial, una seria debilidad en el cobro de imposición sobre las rentas y propiedad, habiendo allí una oportunidad para mejorar el espacio fiscal al tiempo que mejorar el impacto sobre la distribución del ingreso.

Aportes voluntarios u obligatorios complementarios

No existen argumentos en contra de la posibilidad de destinar ahorros adicionales voluntarios u obligatorios a un sistema complementario de ahorro individual. No obstante, atendiendo a los riesgos macroeconómicos, financieros y demográficos que conllevan los esquemas de pensiones basados en cuentas individuales, debieran ser considerados como complementos y nunca como sustitutos de las pensiones propias de la seguridad social basada en la solidaridad inter e intrageneracional (OIT, 2019).

Suficiencia y mantenimiento del valor real de las prestaciones

Los niveles mínimos de las prestaciones no contributivas pueden vincularse con el valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios o con los umbrales de pobreza, y deben ser revisados periódicamente por un

método transparente establecido en la legislación (Recomendación 202). De acuerdo con las normas de la OIT, las prestaciones contributivas, que no debieran ser menores al 40% del salario (previo) cuando el trabajador se encontraba en actividad, se actualizarán cuando se produzcan cambios en el costo de vida². Esos ajustes deberán tener en cuenta la evolución de los salarios, los índices de variación de precios al consumidor, o una combinación de ambos.

Edad de retiro y otros cambios paramétricos

Para garantizar la sostenibilidad se requiere una buena gobernanza general y financiera, así como la aplicación, en caso de ser necesario, de sucesivas reformas paramétricas. Entre ellas, la que ha sido objeto de mayor discusión se refiere a la edad de retiro. Desde un punto de vista puramente previsional, la postergación de la edad de retiro es la solución obvia ante la prolongación de la esperanza de vida de la población. En este sentido no existe una solución clara y universal. Cada país deberá sopesar las diferentes problemáticas para alcanzar un balance entre los diferentes objetivos. Adicionalmente, se recomienda que las reformas, sea cual sea su orientación, deben ser consensuadas para permitir su consolidación en el mediano plazo. Deben evitarse las soluciones de emergencia para hacer frente a problemas de largo plazo o estructurales.

Asimismo, las reformas que consideren cambios paramétricos como la edad legal de retiro y la posibilidad de retiro parcial deberían considerar las tendencias actuales respecto al envejecimiento y el papel activo e incluso de las personas mayores tanto en la protección social como en el mercado de trabajo. Desde 1980 con la Recomendación sobre los trabajadores de edad (núm. 162) que la OIT promueve la igualdad de oportunidades y de trato, la protección, la preparación y acceso al retiro de las personas mayores.

Regímenes especiales

Ciertamente, existen varias situaciones que atendiendo a condiciones laborales particulares de las carreras laborales (por ejemplo, fuerzas armadas) demandan un tratamiento especial de sus esquemas de retiro, lo que da lugar a la existencia de regímenes especiales. Estas situaciones deben ser evaluadas de manera permanente para considerar los eventuales cambios de esas situaciones y, en caso de demandar un subsidio “cruzado” por parte del resto del sistema previsional o un subsidio por parte de los

² Ver al respecto las disposiciones del Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128).

presupuestos públicos, estos deben ser mensurados, hacerlos explícitos y evaluados adecuadamente.

Más allá de estas situaciones especiales, también existen casos en donde no hay justificaciones desde el punto de vista de la trayectoria laboral, sino que los regímenes han surgido en el tiempo producto de la capacidad de presión por parte de grupos de trabajadores que consiguen condiciones especiales y más blandas para el acceso a las prestaciones, dejando de participar en la mancomunación de riesgos del sistema general, produciendo un desequilibrio actuarial y presión sobre los presupuestos públicos. Si bien se debiera reducir al mínimo estas situaciones, en caso de persistir deben extremarse los medios para reducir una carga presupuestaria excesiva, manteniendo estudios actuariales periódicos e introduciendo cambios paramétricos cuando sea necesario.

Regímenes simplificados

Por último, debe considerarse que durante los últimos años se han introducido en varios países de América Latina (Argentina, Brasil, Uruguay, Colombia) regímenes tributarios simplificados para pequeños contribuyentes que incorporan contribuciones a la seguridad social, con un impacto positivo sobre la cobertura contributiva. Debe ponerse especial cuidado en asegurar que esos esquemas favorezcan el tránsito hacia los regímenes generales y cuidar su sostenibilidad fiscal.

Los niveles elevados de informalidad, como los que caracterizan a la región, representan una limitación a la expansión de la cobertura universal basada en sistemas contributivos, ya que condicionan la capacidad de recaudar recursos de la seguridad social con destino a los sistemas de pensiones y de salud, reduciendo la porción de la población con acceso a sus beneficios. Bajo estas circunstancias, la introducción de esquemas simplificados de recaudación de impuestos destinados a pequeños contribuyentes puede representar una ayuda en la transición hacia esquemas de cobertura universal, dado que el cumplimiento voluntario de los contribuyentes puede disminuir la proporción de la población sin seguro y aumentar los recursos fiscales para atender la oferta pública.

A la hora de diseñar estos instrumentos, los países deberían concentrarse en el objetivo primordial de formalización de trabajadores y empresas pequeñas para asegurar así a los sectores de menores ingresos las prestaciones sociales indispensables y, además, para generar las normas para controlar tributariamente a sus proveedores. Aplicar este tratamiento tributario especial

podría ser contraproducente en materia tanto de ingresos tributarios (si permite disminuir la carga tributaria de los contribuyentes del régimen general), de eficiencia económica (si incentiva actitudes de “enanismo fiscal” en las empresas), como de equidad distributiva (si brinda ventajas legales a contribuyentes que toman ventajas de los beneficios brindados por el régimen simplificado).

La concepción de estos instrumentos como un “puente transitorio” entre los regímenes tributarios diseñados especialmente para los sectores informales y el cumplimiento voluntario de las normas tributarias generales es la situación que debería prevalecer en aquellos países donde sean aplicados, acotando los requisitos y beneficios otorgados, procurando la reducción progresiva del tiempo de permanencia de los contribuyentes en estos sistemas y tendiendo a su disminución y posible eliminación en el largo plazo (dado que el régimen general es más justo y respeta mejor el principio de neutralidad impositiva).

3. ¿Qué agenda de políticas sobre las pensiones a partir de la pandemia y sus efectos inmediatos y futuros?

Como se vio, son muchos y diversos los temas que dominaban el debate hasta la llegada de la pandemia, que se manifestaban de manera muy diversa en cada país, como no podía ser de otra manera en una región tan heterogénea. Dependiendo de la magnitud de la crisis y su impacto sobre la organización general de los sistemas, estas temáticas seguirán presentes en los procesos de reforma, pero la propia crisis muy posiblemente acelerará en muchos casos la redefinición de la organización general de la previsión social.

Durante este período cobraron mayor visibilidad algunas temáticas anteriormente citadas, aparecieron nuevos problemas y se ensayaron diversas soluciones en la emergencia. Ejemplos de ello se encuentran en los debates sobre el retiro anticipado de fondos capitalizados en el caso chileno (Bertranou y Montt, 2020) y peruano; la devolución de aportes para el caso de los afiliados al sistema público de pensiones en Perú; el fortalecimiento del programa no contributivo Colombia Mayor; los pagos anticipados de las prestaciones en Brasil, Colombia, México, Perú, Paraguay y San Vicente y las Granadinas, y la utilización del Fondo de Garantía y Sustentabilidad en el caso argentino.

En ese sentido, el debate sobre el futuro de los sistemas de protección social para la población mayor había avanzado en un consenso alrededor de una combinación entre los tres pilares (OIT, 2018, 2019):

- Una prestación que atendiera el derecho a un ingreso básico para toda la población o para los que no tuvieran otro ingreso;
- Un segundo pilar (tradicional) de tipo contributivo y obligatorio, que brindaría a los trabajadores con capacidad contributiva una prestación que tuviera algún tipo de proporcionalidad con los aportes realizados; y, finalmente,
- Un pilar voluntario u obligatorio consistente en el aporte a un sistema de capitalización individual o colectivo para la población que decidiera adherirse a algún esquema de este tipo, incluyendo los sistemas previsionales de naturaleza ocupacional.

La magnitud y cobertura de las prestaciones del primer pilar dependerían del espacio fiscal disponible en cada sociedad; la segunda dependería de la estructura del empleo y su formalización, debiendo cumplir con el requisito de ser sostenible y prometer beneficios que promuevan reducir la elusión o evasión de los aportes y contribuciones, y su desarrollo y sostenibilidad dependen de su diseño (reparto, reparto asistido con impuestos, capitalización, cuentas nacionales). En el tercer caso, de tipo voluntario, su desarrollo a nivel individual y/o colectivo dependerían de las regulaciones, el sistema de relaciones laborales, el mercado de capitales y el funcionamiento macroeconómico.

Con la llegada de la pandemia aparece un **horizonte de gran incertidumbre** sobre el futuro y, de manera especial en nuestra región, serias restricciones al desarrollo de los tres pilares. Habrá necesidad de un mayor compromiso para crear espacio fiscal y seguramente mucha más necesidad de ampliar y mejorar las prestaciones del primer pilar; la caída del empleo y los salarios reales han puesto en riesgo los sistemas contributivos (sea cual fuere su organización), y, por último, la crisis macro y un futuro de probables muy bajas tasas de interés y retorno de las inversiones financieras, generará mayores dudas aún sobre los esquemas basados en la capitalización.

Tal vez sea temprano para saber hacia dónde se dirigen las economías y cómo reaccionarán las sociedades. Tal vez sea tarde para reformas sobre regímenes que ya tenían dificultades serias antes de la pandemia. En este sentido, la situación dependerá de la evolución futura de la pandemia y los efectos de las distintas medidas sanitarias, pero también de las dificultades y fortalezas que cada sistema previsional tenía antes de la aparición del COVID-19.

En términos de los pilares mencionados, por ejemplo, se podría especular que cuanto mayor sea la pérdida de ingresos de la población y más se prolonguen en el tiempo los efectos negativos mayor será la presión para desarrollar esquemas de ingresos básicos con algún grado de universalidad. Por otra parte, cuanto mayor sea la caída de ingresos fiscales o la presión para priorizar otro tipo de políticas, mayor será la presión sobre los esquemas públicos, tanto contributivos como no contributivos. Y, por supuesto, la caída de ingresos y la eventual debilidad de los mercados de capitales en cada país impondrán límites sobre el desarrollo de regímenes de capitalización individual con gestión privada.

Se podría conjeturar que en los países donde la cobertura de las personas mayores es muy elevada, pocos de ellos se encuentran en situación de pobreza extrema de ingresos. En estos países, más de la mitad de los trabajadores registran contribuciones (se trata de una proporción aún insuficiente, pero elevada en términos regionales) y el gasto público en pensiones es elevado, los desafíos más importantes e inmediatos serán mantener esos logros, expandir la formalización de los trabajadores en edad de trabajar ocupados y asegurar la sostenibilidad. Argentina, Brasil, y Uruguay³ son ejemplos de este grupo, así como Chile con un nivel menor de gasto público en pensiones.

En el otro extremo, se encuentran los casos de baja cobertura, alta proporción de mayores en situación de pobreza y gasto público en pensiones relativamente bajo. En estos casos (que pueden ser ejemplificados por los países centroamericanos, Perú y Paraguay) (Casalí y Pena, 2020; Casalí y Velásquez, 2016), tal vez predomine la presión para expandir los esquemas de ingresos básicos. Se trata de países donde la carga tributaria no es tan elevada como en los países del grupo anterior, lo que da margen para mejorar el financiamiento del sector público una vez superados los efectos de la pandemia, aunque existen otro tipo de restricciones.

Otro grupo de países se encuentra en situaciones intermedias y, en todos los tipos de casos, la organización de las pensiones contributivas se presenta bajo diferentes formas y con diversa participación del sector privado.

Lo anterior obliga a llamar la atención sobre los diversos elementos que, sumándose a la propia pandemia, abonan la incertidumbre acerca de la evolución futura de la protección social para la población mayor y los senderos futuros de reformas, que pueden aparecer de manera muy diferente en cada caso particular. De hecho, además de las

³ Los ejemplos son contruidos a partir de la información que se ofrece en OIT (2018).

características propias de los sistemas, debe considerarse la existencia de diversos condicionantes a la evolución futura de los esquemas de protección social. Aquí existen tres tipos de limitaciones, que operan de manera diferente en cada país.

En primer lugar, y tal vez lo que está más presente en la situación actual, se deben considerar las diferentes restricciones impuestas por la crisis económica en cada caso, de manera especial el impacto sobre el empleo, los salarios, el nivel de actividad y el financiamiento del sector público. Son los factores que definirán los límites impuestos por la crisis económica a los sistemas tanto contributivos como no contributivos. Adicionalmente, el funcionamiento futuro del mercado de capitales deberá ser tenido en cuenta para los casos donde funcionan esquemas de capitalización. Es claro que cada país tiene sus propias restricciones para el accionar de cada uno de los esquemas y, adicionalmente, deberá considerar con sumo cuidado los costos (o beneficios) de la transición si es que decide un cambio en cualquier dirección.

En segundo lugar, existen límites que estarán impuestos por los parámetros propios de los sistemas. Entre esos límites se cuentan la posibilidad de mantener niveles de aportes y contribuciones sobre los salarios adecuados para prometer y asegurar niveles de beneficios que hagan atractivos a los sistemas. Nuevamente, aquí también debe considerarse la situación de cada país, en una región donde existen sistemas con niveles de cotizaciones sobre los salarios para la previsión social cercanos al 10% y otros al 20%.

Por último, en tercer término, deben considerarse las restricciones impuestas por aspectos institucionales propios de cada sociedad. Dos cuestiones merecen especial atención. Por un lado, la capacidad que tengan los gobiernos de introducir modificaciones tanto paramétricas como estructurales que requieran los sistemas para ser sostenibles y conseguir la aceptación de la sociedad. Cambios que consideren reducciones en las prestaciones en un entorno ya complejo, donde las sociedades ya se encuentran sufriendo los costos impuestos por la propia crisis, pueden generar estallidos sociales de diferente magnitud dependiendo de los casos⁴.

Por otro lado, teniendo en cuenta que cualquier modificación puede afectar derechos adquiridos que demanden una solución judicial, será muy importante la posición de la Justicia frente a los cambios que los

gobiernos quieran introducir tanto en las prestaciones como en su financiamiento.

En todos los casos, lo aquí expuesto llama la atención sobre la necesidad de realizar un seguimiento de los impactos de la pandemia y las medidas que se adopten en la emergencia con el objeto de actualizar diagnósticos y redefinir los ejes sobre los que, en el futuro, deberán construirse los sistemas de protección social de cobertura universal, equitativos y sostenibles.

Referencias

- Bertranou, F. y Montt, G. (2020). Consideraciones sobre seguridad social, seguridad de ingresos, pensiones y el 10% de ahorros de los trabajadores en las AFP en el contexto de la COVID-19 en Chile. Nota Informativa. OIT, Santiago.
- Bertranou, F., Casalí, P. y Cetrángolo, O. (2018). ¿A mitad de camino entre Bismark y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino. Informe Técnico OIT Cono Sur N° 9, Santiago.
- Casalí, P. y Pena, H. (2020). El futuro de las pensiones en el Perú. OIT para los Países Andinos, Lima.
- Casalí, P. y Velásquez, M. (2016). Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Santiago de Chile.
- CEPAL (2020). Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2020/12-P), Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O., Curcio, J., C. Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2018a). Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2015. Tendencias observadas, desafíos actuales y lineamientos de reformas. Serie Economía del Desarrollo 194, CEPAL, Santiago de Chile.
- Mesa-Lago, C. (2014). Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care in Latin America. Oxford University Press.
- OIT (2020). Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19: Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe. Nota Técnica. Segunda Edición. Septiembre.
- OIT (2019). El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y

⁴ En Chile, el estallido social de octubre de 2019 derivó en un incremento del 50% en la Pensión Básica Solidaria.

► Nota de la OIT

Las pensiones y la seguridad económica de las personas mayores en América Latina ante un futuro cada vez más incierto

sostenibles. Nota Informativa sobre la Protección Social para Todos, Ginebra

- OIT (2018). Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. Panorama Laboral Temático N° 4. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.

Otras referencias vinculadas con esta nota

- Bertranou, F. (2017). El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Santiago de Chile.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011). Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. Oficina de País de la OIT en Argentina, Buenos Aires.
- Bertranou, F y Casalí, P. (2018). Transición a la formalidad y protección social. En Salazar-Xirinachs, J. y Chacaltana, J., Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- Casalí, P., Cetrángolo, O. y Pino, A. (2020). Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- Casalí, P., Schwarzer, H. y Bertranou, F. (2014). La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT. El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- Casanova, L., Casalí, P., Bertranou, F., Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2016). Dilemas de la protección social frente a la desaceleración económica. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O., Gómez Sabaini, J. C., Goldschmit, A. y Morán, D. (2018b). Regímenes tributarios simplificados. En Salazar-Xirinachs, J. y Chacaltana, J., Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- OIT (2017). Informe Mundial de la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Ginebra.

Contacto

Organización Internacional del Trabajo
Oficina de la OIT para el Cono Sur de
América Latina
Santiago de Chile

E: santiago@ilo.org
W: ilo.org/santiago
T: @OITconosur