

Fabio Bertranou 

El futuro de la seguridad social en la pospandemia: retrocesos, continuidades y oportunidades en una región persistentemente desigual

The future of social security in the post-pandemic period: setbacks, continuities and opportunities in a persistently unequal region

O futuro da segurança social na pós-pandemia: retrocessos, continuidades e oportunidades em uma região persistentemente desigual

 Director del Equipo de Trabajo Decente de OIT para el Cono Sur de A. Latina ORCID: 0000-0001-7619-1841.

 bertranou@ilo.org

Resumen: Este artículo hace una breve revisión de los paradigmas, objetivos y tendencias que han dominado la seguridad social en América Latina, con foco en los programas de seguridad económica para la vejez en el cono sur de la región. También identifica los cinco ámbitos principales que influyen y determinan el desempeño de la seguridad social y aborda algunos de los impactos producidos por la crisis de la pandemia por COVID-19. Finalmente discute algunos temas emergentes y necesarios para su inclusión en el debate y las políticas previsionales.

Palabras clave: seguridad social, América Latina, paradigmas de reforma, jubilaciones y pensiones, pandemia de COVID-19.

Abstract: This article briefly reviews Social Security prevalent paradigms, objectives and trends in Latin America, focusing on economic security programs for seniors in the Southern Cone. It also identifies the five main areas that influence and determine the performance of social security and addresses some of the impacts produced by the COVID-19 pandemic. Finally, it discusses some emerging issues that need to be included in the social security debate and policies.

Keywords: *social security, Latin America, reform paradigms, retirement and pensions, COVID-19 pandemic.*

Resumo: *Este artigo faz uma breve revisão dos paradigmas, dos objetivos e das tendências que dominaram a segurança social na América Latina, com foco nos programas de segurança econômica para a velhice no cone sul da região. Identifica também as cinco áreas principais que influenciam e determinam o desempenho da segurança social e aborda alguns dos impactos produzidos pela crise da pandemia por COVID-19. Finalmente discute algumas questões emergentes e necessárias para a sua inclusão no debate e as políticas previdenciárias.*

Palavras-chave: *segurança social, América Latina, paradigmas de reforma, aposentadorias e pensões, pandemia de COVID-19*

Recibido: 30/06/2021

Aceptado: 13/09/2021

1. Introducción: sobre paradigmas, objetivos y tendencias en la seguridad social

La intensidad de los diálogos y reformas de la seguridad social en materia de seguridad económica para la vejez, es decir, lo que denominamos genéricamente como sistemas previsionales o de pensiones, han sido una constante durante las últimas cinco décadas en América Latina. Si bien este ámbito de las políticas públicas ha estado presente en la mayoría de los países desde inicios del siglo XX, cuando se comenzaron a desarrollar los principales programas de protección de ingresos para la vejez, conjuntamente con los de invalidez y sobrevivencia, no es hasta los años setenta cuando la madurez y crisis en numerosos sistemas abre espacio para algunos cambios paradigmáticos importantes, especialmente en los países del cono sur.

Contemporáneamente, la pandemia del COVID-19 ha generado la crisis más importante de la que se tiene registro en América Latina tanto en lo sanitario como en lo económico y laboral. ¿Cuáles son las consecuencias inmediatas y de más largo plazo sobre la seguridad social?; ¿se abrirá un nuevo período de reformas paradigmáticas y estructurales, o acelerará las necesarias reformas paramétricas, algunas de ellas postergadas hace un tiempo por las dificultades para alcanzar acuerdos sociales?

Carmelo Mesa-Lago (1978) publicó en la década de los setenta una completa revisión de los sistemas previsionales en cinco países de la región bajo el título “*Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality*”. Esta fue quizás la primera revisión exhaustiva y comparativa no solo de las dimensiones que involucra la estructura de los sistemas de seguridad social en Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay, particularmente las pensiones, sino también identificó los factores políticos y de economía política que explican la escasa cobertura, junto a su acceso estatificado y desigual. Desde su origen, la seguridad social en América Latina tendió a reproducir la estructura de ocupaciones y de empleo del mercado de trabajo con limitados avances hacia la universalidad, la igualdad y la no discriminación¹.

Al poco tiempo de la publicación del estudio de Mesa-Lago, Chile bajo la dictadura militar, comienza a ensayar dos cambios relevantes en su sistema: la unificación del mismo en 1979 y la posterior “privatización” en 1981, con excepción de las cajas para militares y fuerzas de seguridad. Estos cambios estructurales no solo implicaron modificaciones paramétricas sino también el cambio en el régimen financiero, la administración privada de los fondos y la individualización de los riesgos.

Las reformas y tendencias en la región hasta ese momento no habían sido simultáneas, abruptas o con fuertes discontinuidades. En la década anterior, por ejemplo, en Brasil en 1966, en Uruguay en 1967 y en Argentina en 1968, se habían realizado importantes reformas que unificaron en forma significativa, aunque no totalmente, los sistemas. En el caso de Brasil fueron unificados los distintos “Institutos de Jubilaciones y Pensiones” en el INSS (Instituto Nacional del Seguro Social), en Uruguay se creó el Banco de Previsión Social (BPS) y en Argentina se unificaron las cajas previsionales nacionales en tres subsistemas principales para trabajadores del sector privado, sector público y los trabajadores autónomos. A pesar de estos procesos de unificación y estandarización de condiciones que permitieron reducir la fragmentación, persistieron esquemas para algunos colectivos como en el caso de Uruguay para profesionales universitarios, notarios, bancarios y los servicios de retiro y pensiones militar y policial. Los empleados públicos de los gobiernos subnacionales, provincias en Argentina y estados federativos en Brasil, mantuvieron sus propias cajas de jubilaciones y pensiones. Estas fragmentaciones, incluso con estratificaciones hacia dentro de los esquemas, persisten todavía generando situaciones de insostenibilidad financiera, convirtiéndose en una limitación para abordar otras reformas paramétricas relevantes necesarias en el contexto actual.

Cuarenta años luego del inicio de la experiencia de Chile, que fuera seguida con distintos grados de intensidad por una importante cantidad de países de la región, Mesa-Lago (2020) vuelve a documentar la situación, en particular para aquellos que introdujeron el pre-financiamiento o capitalización, apartándose total o parcialmente de los principios de solidaridad intra e intergeneracional como guía para la construcción de la seguridad social. Estas cuatro décadas de reforma no se redujeron solamente a la denominada “privatización” sino que involucraron también, como fue mencionado, importantes reformas paramétricas y la inclusión y ampliación de los pilares que conforman los sistemas, especialmente el primer pilar o pilar básico de naturaleza no contributiva.

Desde la publicación en los años noventa del informe del Banco Mundial (1994) *“Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth”*, en pleno auge de las reformas estructurales que incluían la privatización del seguro social, las mismas se produjeron dentro del marco conceptual de los denominados sistemas multipilares. Esto es, la conformación de un sistema con al menos tres componentes que buscan a través de distintos programas cumplir los múltiples objetivos que tiene un sistema previsional. La conformación de sistemas con más de un pilar no era una estrategia nueva en la región y el pre financiamiento había existido en el inicio de numerosos sistemas. Por ejemplo, en Brasil, la pensión privada, también llamada pensión complementaria, surgió con la evolución de institutos cerrados de ayuda mutua y pensiones, como Previ-Caixa, fundado en 1904, que pagaba pensiones de sobrevivencia. Posteriormente, en 1940, el Banco do Brasil instituyó el complemento a la jubilación y fue en 1977 cuando la seguridad social privada fue regulada en la Ley n° 6.435, la cual tuvo un auge importante a partir de los años noventa, cuando la economía logró mayor estabilidad macroeconómica. Es decir, Brasil incluyó el pilar privado como complementario al seguro social de beneficio definido en los años setenta, siendo denominada como previsión privada cerrada o de fondos de pensiones.

Los ochenta fueron escenario de la crisis de la deuda y la llamada década perdida de la región, acrecentando las restricciones para continuar con sistemas previsionales que requerían ajustes paramétricos y ampliación del financiamiento. En los noventa, el consenso sobre la conformación de los sistemas basados principalmente en tres pilares era bastante amplio: un primer pilar de naturaleza universal vinculado a la condición de “residente” en un país, que otorga prestaciones para aliviar la pobreza en la vejez; un segundo pilar contributivo obligatorio con el objeto de asegurar a las personas trabajadoras tasas de reemplazo suficientes al nivel de los estándares internacionales; y finalmente un tercer pilar de naturaleza voluntaria para la obtención de tasas de reemplazo adecuadas para trabajadores que cuentan con mayores ingresos. No puede dejar de extrañar que los mayores debates y controversias se centraron en las propuestas respecto al segundo pilar, cuestión crucial que en los debates actuales sigue prevaleciendo, como es el caso de Chile que busca hacer numerosos años una nueva reforma previsional sin poder concretarse por diferencias fundamentales en cómo reformar el pilar contributivo.

Los debates respecto al segundo pilar fueron documentados por Mesa-Lago (1996) en su artículo “Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales” al identificar las tendencias de las reformas que estaban experimentando distintos países en la región y mostrando cómo la contro-

versia principal se centraba en la conformación del segundo pilar. Por un lado, el Banco Mundial y otros organismos multilaterales de financiamiento privilegiaban el modelo chileno de seguro privado a través de cuentas individuales de capitalización como régimen de financiamiento, mientras que la Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) recomendaban reformar y mantener el seguro social basado en la solidaridad intra e intergeneracional.

En la práctica, cada país adoptó reformas que siguieron las preferencias y propuestas dominantes de los responsables de las políticas económicas y sociales del momento, las restricciones y límites que imponía el espacio fiscal, el mercado de trabajo y la historia de sus instituciones de seguridad social. Algunos países optaron por mantener ambas alternativas para el segundo pilar, como fueron los casos de Perú y Colombia, ahondando una estructura históricamente fragmentada de la seguridad social para la vejez. Otros países combinaron ambos esquemas como fueron los casos de Argentina, Costa Rica y Uruguay, con sus denominados “sistemas mixtos” e intento para materializar las potenciales ventajas que podría entregar combinar ambos criterios para el régimen financiero contributivo; mientras que otros, como Chile y México, sustituyeron completamente el pilar contributivo de beneficio definido por uno de contribución definida y nivel de la prestación indefinido, y solo garantizando una pensión mínima sujeta a ciertas condiciones de acceso.

Más allá de las distintas reformas paramétricas para adecuar los programas a los cambios demográficos y económicos, las reformas estructurales respondieron en las últimas cuatro décadas a cambios de paradigma pero que siempre estuvieron signados por el desempeño de cinco ámbitos principales de contexto e institucionalidad: el mercado de trabajo y la estructura ocupacional, la fiscalidad, la organización y gobernanza de las instituciones, la demografía y las tendencias del “futuro del trabajo”. Esto último entendido como las tendencias y procesos que involucran transformaciones en cómo se organiza la producción y el trabajo a partir de los cambios tecnológicos, y más recientemente, de la digitalización por la irrupción del internet de las cosas.

Estos determinantes y condicionantes del desempeño de la seguridad social, junto con los enfoques que involucran las decisiones sobre la forma y el régimen de financiamiento como también sobre la estructura de funcionamiento (es decir, las reglas que definen la cobertura, las condiciones de acceso a las prestaciones, el nivel de las prestaciones y la forma de administración), involucran definiciones cruciales para los objetivos generales de los sistemas, conjuntamente con la priorización de los mismos.

Es oportuno recordar los consensos sobre los posibles (y necesarios) objetivos de los sistemas previsionales (Bar, Diamond 2006). Desde el punto de vista del individuo o del trabajador, toman relevancia por un lado el objetivo de protección en la forma de “seguro” ante el riesgo de longevidad, la invalidez o la muerte, mientras, por otro lado, el objetivo de “suavización de consumo” o reemplazo de los ingresos ante el riesgo de pérdida de la capacidad para generar ingresos en la vejez. Los sistemas previsionales son parte de la política pública, por ello, no solo cuenta dar respuesta a las limitaciones que puede generar el mercado y la voluntad individual de las personas para el logro de los objetivos mencionados, sino que la previsión social cuenta también con dos otros objetivos relevantes desde el punto de vista social. Estos son la función del alivio de la pobreza --no todos los individuos tienen historias laborales que permiten generar derechos y/o ahorros para la vejez--, conjuntamente con el objetivo de redistribución. Esto es, el mercado de trabajo no genera una estructura de ingresos igualitaria y equitativa, por lo que el sistema previsional debería tener un papel en reducir estas desigualdades e inequidades – por ejemplo, entre hombres y mujeres.

Más recientemente, han ido tomado mayor espacio en la agenda de políticas públicas, otros objetivos que podría (y debería) cumplir en general la protección social y, en particular, los sistemas de pensiones. Debemos tener presente que usualmente la seguridad social se ofrece en la forma de un programa integral (siguiendo las orientaciones del Convenio 102 de la OIT sobre norma mínima) en la que, desde el punto de vista individual, no es posible eludir el mandato de cobertura obligatoria ante el conjunto de riesgos sociales. En otras palabras, no es posible para el cotizante elegir si contribuye para la cobertura de unos riesgos en desmedro de otros, aunque esto puede ocurrir en algunos países para ciertas categorías de trabajadores como los independientes o cuentapropistas. La cobertura legal, por lo tanto, adquiere la forma de obligatoria (o mandatada), por razones de eficiencia y equidad económica, para un “paquete” de coberturas: vejez, invalidez, sobrevivencia, desempleo, salud, y otros riesgos sociales dependiendo del país. Así, otros objetivos que han sido incorporados más visiblemente en las discusiones sobre el futuro de la protección social son la cohesión y sostenibilidad social, la contribución a la sostenibilidad ambiental, el papel en facilitar las transformaciones productivas y la mejora de la productividad (OIT, 2018). Por lo tanto, adquiere especial relevancia la importancia de la cobertura universal en la medida que si la mancomunación de riesgos es más amplia, es posible que se logren más efectiva y extensamente los objetivos.

Por otro lado, también debemos tener presente que en las reformas de las pensiones que introdujeron la capitalización individual, principalmente en los años noventa, tomaron relevancia, aunque en forma cuestionada, la vinculación con objetivos económicos y financieros como el desarrollo del mercado de capitales y de los seguros. El logro de estos objetivos es difícil de evaluar, especialmente como argumento para la sustitución del seguro social en el segundo pilar en la medida que podría conseguirse con más efectividad con el tercer pilar. Las reformas del segundo pilar demostraron ser muy onerosas en términos de costos de transición, requiriendo un nivel de endeudamiento relevante para los gobiernos, que finalmente terminaron conformando la mayor parte de la cartera de las inversiones de los fondos de pensiones.

En resumen, la previsión social sigue siendo un espacio de política pública complejo y controvertido en donde se mezclan restricciones económicas e institucionales, diferentes enfoques conceptuales sobre los objetivos y los medios para alcanzar los mismos. A esto, se suman tendencias históricas, cierta inercia en las políticas y particularmente una economía política donde los grupos de presión conformados por colectivos de trabajadores más favorecidos en las condiciones de acceso y nivel de las prestaciones, la industria privada que administra los fondos de pensiones y otros gestores sin fines de lucro, que usualmente bloquean las posibles modificaciones del status quo, mientras las tendencias demográficas y las transformaciones del mercado de trabajo y la economía continúan aconteciendo.

2. Cinco factores estructurales que contextualizan y determinan el desempeño de la seguridad social

¿Por qué el desempeño de la seguridad social es tan disímil y poco satisfactorio en América Latina? Más allá de los factores estructurales que explican que todos los países de la región todavía califiquen como emergentes, a pesar que algunos de ellos han sido “graduados” en materia de desarrollo por Naciones Unidas como Chile y Uruguay, o que hayan ingresado al grupo de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo) como México, Chile, Colombia y Costa Rica, la realidad es que en materia de seguridad social los sistemas muestran en general brechas de cobertura, problemas de suficiencia en las prestaciones e incertidumbres respecto a su sostenibilidad. Políticas pendulares, falta de consensos e incapacidad para renovar los pactos sociales de largo plazo que involucra la seguridad social pueden ser algunas de las explicaciones en las que radican estos desempeños. La heterogeneidad propia entre los países de la región y hacia dentro mismo

de los países y sus sectores económicos también aportan una cuota importante para los mencionados desempeños.

Al igual que en sus distintas dimensiones de desarrollo económico y social, la región muestra también fuertes diferencias en el nivel de progreso de la seguridad social. Esta heterogeneidad puede explicarse por diversos factores y condicionantes. En forma estilizada los mismos pueden agruparse en las siguientes cinco áreas: el mercado laboral y la estructura del empleo; la fiscalidad; la organización y gobernanza de la seguridad social; la demografía y la estructura de edades de la población; y otros factores asociados a las transformaciones que implica el ámbito recientemente denominado como “futuro del trabajo”. Por supuesto, esta tipología es arbitraria y solo busca distinguir distintos ámbitos más específicos para su mejor clasificación y comprensión.

Figura 1: Cinco factores condicionantes del desempeño de la seguridad social y los sistemas de pensiones



El punto de partida para evaluar la seguridad social es indudablemente el **desempeño del mercado de trabajo y los atributos del empleo**. No es objeto de este artículo realizar una revisión extensa de este tema sino recordar que una parte importante del derrotero que han tenido los avances y restricciones en materia de seguridad social están explicados por una estructura del empleo signada por una alta y variable incidencia de la informalidad, con alta proporción de trabajo por cuenta propia y salarios que denotan limitada capacidad con-

tributiva. El componente principal del desarrollo de los sistemas de jubilaciones y pensiones ha sido el contributivo, por lo tanto un funcionamiento satisfactorio del seguro social debe tener como referencia el soporte que deberían entregar las trayectorias laborales estables con ingresos laborales suficientes que permitan generar cotizaciones sobre las remuneraciones para financiar prestaciones adecuadas, cualquiera sea la opción del régimen de financiamiento, i.e. reparto, reparto asistido, pre-financiamiento o capitalización (individual o colectiva) o esquemas mixtos que combinen estas últimas.

A nivel regional, prácticamente la mitad del mercado de trabajo ha funcionado en la informalidad, con alta rotación y distribuciones de ingresos laborales muy desiguales con una importante incidencia de lo que históricamente la OIT y la academia han caracterizado como “trabajadores pobres”, es decir, con ingresos que no cumplen un mínimo vital, por lo tanto, sin capacidad contributiva para el funcionamiento del seguro social. El nivel de informalidad laboral es uno de los indicadores más representativos para mostrar la heterogeneidad regional. Si en promedio uno de cada dos de las personas trabajadoras es informal, hay países más avanzados que solo denotan poco más de 2 de cada 10 informales, mientras que en el otro extremo, varios países tienen entre 7 y 8 de cada 10 trabajadores llegando a dicha condición. A pesar de ello, existe una larga tradición de seguros sociales en prácticamente todos los países de la región que han logrado articular esquemas de naturaleza contributiva, con virtudes y deficiencias, para los trabajadores/as con empleos formales y continuidad en sus trayectorias laborales, es decir, con adecuadas “densidades de contribuciones” (proporción de la vida laboral que registra contribuciones a la seguridad social).

El heterogéneo panorama de la estructura del empleo en los distintos países, con diversos grados de formalización, interactúa también con los disímiles niveles de participación laboral de los diferentes grupos poblacionales. Un rasgo distintivo también para la región refiere al rezago en la participación femenina y las desiguales condiciones de empleo que ellas enfrentan, generando situaciones de desigualdad e inequidad en la seguridad social, siendo que esta última a la vez cuenta con escasos instrumentos para poder compensar dichas diferencias de género.

Luego de la década perdida en los ochenta y el ajuste estructural en la transición a los noventa, salvo algunas excepciones, en general los componentes contributivos en la seguridad social tuvieron un desempeño magro. Recién en los 2000, hasta la desaceleración económica a partir de 2014-2015, es que logran un importante avance a partir del mejor desempeño del empleo formal y las políticas de formalización. De esta manera, el mercado de trabajo aportó una importante cantidad y calidad de cotizantes a la seguridad social, permitiendo recomponer o recuperar los niveles de cobertura.

Más allá de los progresos en los 2000 y ante el histórico y estructural mediocre desempeño del mercado de trabajo, junto con la maduración de los sistemas de seguridad social con crecientes necesidades de financiamiento, fue tomando mayor relevancia en el tiempo el **desempeño de la fiscalidad** para aportar recursos al financiamiento de las prestaciones de la seguridad social. Estos recursos han permitido financiar a los esquemas contributivos al ser insuficientes las cotizaciones, co-

mo a los esquemas no contributivos que son usualmente financiados con impuestos. En el primer caso, han surgido ya hace varias décadas, lo que podríamos denominar esquemas semicontributivos o de seguridad social asistida por impuestos, en lo que refiere a jubilaciones y pensiones, también denominados a menudo como de beneficio definido/reparto asistidos por impuestos². En Casanova et al. (2016) al analizar la situación de la seguridad social ante la desaceleración económica que venía experimentando la región a partir de 2015, puso de relieve que en 2014 las contribuciones cubrían 6 de cada 10 pesos de erogaciones tanto del Banco de Previsión Social en Uruguay como de la Administración Nacional de la Seguridad Social en Argentina; el resto era financiado con impuestos afectados y asistencia del presupuesto general. En el caso de Brasil, las contribuciones y recursos propios financiaban un poco menos de 8 de cada 10 reales de las erogaciones, siendo el resto financiado por transferencias que incluían impuestos con asignaciones específicas³.

De esta forma, la capacidad de financiamiento con impuestos de la seguridad social es crítica para su sostenibilidad, sin embargo, la misma, a nivel regional, también presenta la misma heterogeneidad que se encuentra en otras dimensiones. A esto se suman, los distintos consensos nacionales de cuál debe ser el nivel de carga tributaria posible, y particularmente para el financiamiento de la seguridad de ingresos en la vejez. En promedio, los países de la región (si se incluye al Caribe) tienen cargas tributarias cercanas entre 10 y 20 por ciento del PIB, bastante más baja que la que presentan los países desarrollados en el entorno del 30 por ciento (OIT 2021b). Las posibilidades de ampliar el espacio fiscal para financiar en tanto los déficits de los esquemas contributivos como los no contributivos que se expandieron crecientemente a partir de la década de los 2000, siguen estando condicionadas por la estructura económica, los recurrentes ciclos económicos y las capacidades de la administración tributaria, muy relacionadas al también limitado desempeño en las administraciones del trabajo y la inspección laboral.

El comportamiento del mercado de trabajo como de las instituciones fiscales no alcanzan en forma exclusiva para entender el desempeño general de la seguridad social. Ciertamente, la historia cuenta cómo se estructuraron los programas en sus inicios y cómo fueron evolucionando en sucesivas reformas. Un aspecto distintivo en la región refiere a que la **organización y gobernanza** ha estado dominada por una relativa alta fragmentación y segmentación, en algunos casos con ausencia o limitada función de rectoría por parte del gobierno en diálogo con órganos en que confluyan los actores sociales del mundo del trabajo. Como fue mencionado

anteriormente a partir del estudio de Mesa-Lago (1978), este es un factor institucional que inhibe en numerosos casos poder avanzar en la expansión de la cobertura, la mejora de las prestaciones y la reducción de las desigualdades e inequidades. En el caso de sistemas con múltiples esquemas de prestaciones y numerosos administradores, toman relevancia los mecanismos de coordinación y gestión. Al igual que fue mencionado antes con la administración tributaria y la administración del trabajo, las administraciones de la seguridad social requieren todavía procesos de modernización, incorporación de tecnología y digitalización para mejorar la transparencia y efectivizar las políticas de ampliación de cobertura. La fragmentación y segmentación ocasiona mayores costos evitables, pero más importante aún, una mancomunación de riesgos incompleta y con imperfecciones, como también diversas situaciones de inequidad distributiva, que en lugar de atenuar las que se originan en el mercado de trabajo, tienden a exacerbarlas. Los diseños de los esquemas de prestación, aun luego de las reformas estructurales de los noventa, introdujeron características que acentuaron estas condiciones, como ha sucedido en los sistemas que fueron “privatizados” al incorporar una mayor individualización de riesgos. Este es el caso, por ejemplo, en las prestaciones que se originan en las rentas vitalicias diferenciadas por género en los sistemas de capitalización donde se aplican tablas específicas de sobrevivencia para cada sexo.

El cambio en la estructura de edades de la población y, en particular, el envejecimiento pone importantes desafíos y dilemas para la seguridad social. Por un lado, el **cambio demográfico** significa que la fuente de crecimiento basada en la incorporación de fuerza laboral se verá sustancialmente disminuida, como ya ha estado ocurriendo en algunos países, poniendo en mayor relieve la importancia de políticas de crecimiento de la productividad y de desarrollo productivo como factores que puedan contribuir crecientemente a la prosperidad de los países. Asimismo, la extensión de las expectativas de vida a partir de la edad legal de jubilación, implican que las prestaciones por vejez tienen que ser pagadas por un período mayor de tiempo, en la medida que no se realicen cambios paramétricos. La velocidad del envejecimiento es una característica particular para América Latina, en la medida que mientras otras regiones y países desarrollados tuvieron transiciones demográficas más prolongadas, en el caso de esta región los cambios en los índices de envejecimiento se están produciendo en el espacio de muy pocas décadas, requiriendo cambios paramétricos más acelerados y en períodos más cortos de tiempo.

Sin embargo, tal como fue destacado por la OIT (2018), el aporte de la fuerza de trabajo al crecimiento debe verse bajo una perspectiva dinámica y multidimensional. Como fue mencionado, las tasas de participación de las mujeres son todavía bajas en comparación con los países desarrollados y hay una persistente incidencia de la informalidad. En la medida en que estos dos factores se puedan modificar positivamente, y se combinen con políticas de mejora en las calificaciones laborales y de desarrollo productivo, se tendría un escenario de fuentes de crecimiento que podrían reforzarse mutuamente y crear más y mejores empleos, junto con nuevas fuentes de financiamiento para la protección social. En resumen, las variables que influyen en la tasa de dependencia de los sistemas de seguridad social van más allá de la dimensión que específicamente nos entrega la expectativa de vida, sino que la sostenibilidad está más ampliamente determinada por un conjunto de variables socioeconómicas, morigerando los efectos de la denominada “bomba demográfica”.

Finalmente, pero no menos importante, se encuentran las transformaciones que está experimentando la organización de la producción y el trabajo, en el contexto de lo que denominamos los debates sobre el *futuro del trabajo*. Esto es, los cambios que ocurren en métodos y formas productivas, construcción de cadenas de suministro, organización del trabajo, el trabajo por plataformas digitales y otras modificaciones que produce la irrupción de la llamada revolución industrial 4.0 y los crecientes efectos que produce la digitalización y la incorporación del internet de las cosas en los diversos ámbitos productivos y del trabajo. Nuevas formas de empleo, formas atípicas y la misma creación y destrucción más acelerada de los empleos ponen en cuestión el modelo tradicional de seguro social basado en una relación de trabajo estándar. Esto requiere de formas novedosas y de innovación social para garantizar la cobertura de los distintos riesgos sociales, desde la cobertura de la salud y los accidentes laborales, hasta la protección ante la desocupación y la vejez, invalidez y sobrevivencia. Así, en definitiva, el desafío no es propiamente la capacidad de la economía de generar nuevos empleos en cantidad suficiente, sino la calidad de los mismos y el marco de gobernanza en la que se encauza el cambio tecnológico y la digitalización, donde la relación de trabajo tradicional queda desdibujada al tomar nuevas formas los conceptos de empresa y la categoría de trabajador subordinado o dependiente. La seguridad social, por lo tanto, deberá continuar adaptándose a estas nuevas relaciones económicas y laborales procurando que pueda ejercerse plenamente el derecho a la seguridad social. (Bertranou 2019)

3. La pandemia y su impacto en la cobertura de la seguridad social: ¿efectos transitorios o permanentes?

A partir de dos indicadores básicos puede realizarse una primera aproximación sintética y estilizada de la situación y desempeño de la seguridad social en lo que respecta a los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia, reflejando también una buena parte de los dilemas generales de las coberturas de otros riesgos sociales. El primer indicador refiere a la cobertura de cotizantes (o contribuyentes) ocupados, mientras que el segundo, consiste en la cobertura de prestaciones para personas mayores. Por supuesto, con todas las variaciones de organización y financiamiento que existen en la región, hay otras facetas e indicadores que deberían tenerse en cuenta para una evaluación más completa del desempeño, pero por la extensión que requeriría, esto iría más allá del propósito de este artículo.

El primer indicador es aquel que refleja el desempeño de la seguridad social en materia de cobertura contributiva, fuertemente ligado al nivel de formalización de la economía y los dispositivos para establecer el mandato u obligatoriedad de la cotización. Este indicador, entendido como el número de cotizantes en el sistema de pensiones sobre el número de personas ocupadas⁴, tuvo importantes mejoras en América Latina durante los dos mil hasta mediados de la segunda década. La ralentización de las economías a partir de 2015 hasta el inicio de la pandemia hizo que no hubiera progresos relevantes a nivel agregado y solo algunos países experimentaron cambios tendenciales. El Cuadro 1 muestra que, a nivel regional, considerando 16 países con los cuales se puede construir una base de datos estandarizada, la cobertura alcanzaba a 44,8 por ciento en 2012, habiendo subido a 47,5 por ciento en 2016 y levemente disminuyendo a 46,6 por ciento en 2019, año previo a la pandemia. En el período 2021-2019, la cantidad de cotizantes a la seguridad social aumentó en la región un 14 por ciento, pero con importantes diferencias en las distintas subregiones. Los aumentos fueron más sustanciales en países andinos y en Centroamérica y México que en el cono sur, sin embargo, las tasas generales de cobertura de esta última región casi duplican los niveles de las otras subregiones. Esto refleja también que los países andinos, Centroamérica y México tienen mucho mayor “espacio” para incrementar la cobertura, como también el número absoluto de cotizantes, en la medida que vayan mejorando la formalidad de sus economías y las relaciones laborales, como también por sus propias dinámicas poblacionales.

¿Qué sucedió con la crisis producida por la pandemia por COVID-19? Tal como se ha mencionado (OIT 2021a), la región tuvo un masivo impacto en la caída de las tasas de empleo con pérdidas significativas de puestos de trabajo, especialmente en el segmento informal debido a las restricciones a la movilidad de las personas, con efectos proporcionalmente más importantes en mujeres, jóvenes, personas con menores calificaciones y en pequeñas unidades económicas como las micro y pequeñas empresas. Dado que el empleo formal, las relaciones laborales y los ingresos de las y los trabajadores formales fueron relativamente mejor protegidos, incluso en países sin una tradición de este tipo de políticas y programas para mitigar crisis sistémicas, el efecto en las tasas de cobertura de la seguridad social fue más modesto que la debacle general del mercado de trabajo. Una evaluación preliminar para 12 países de la región (OIT 2021b) muestra que incluso las tasas de cobertura a nivel agregada subieron en el cono sur y en Centroamérica y México, esto debido a un “efecto composición”: la caída en los cotizantes fue relativamente menor que la caída en los ocupados totales. El Cuadro 2 reporta estos resultados mostrando que la tasa de cobertura se mantuvo en alrededor del 48 por ciento a nivel regional con una pérdida de cotizantes de poco más del 7 por ciento. La región andina fue la que sufrió caídas más importantes de la cobertura y de cotizantes. Algunos de los países andinos vieron exacerbados los efectos de la crisis sanitaria y económica en sus mercados laborales por contar con instituciones laborales con menor alcance y capacidades para implementar programas de sostenimiento del empleo formal, como sí sucedió especialmente en los países del cono sur. Datos preliminares para 2021 muestran que, hacia mediados de dicho año, se produjo una recuperación en general de las ocupaciones formales para una gran cantidad de los países de la región a niveles prepandemia, faltando todavía la recuperación de las ocupaciones informales. En la medida que vaya ocurriendo esto, las tasas efectivas de cobertura de la seguridad social seguramente van a retroceder al “recomponerse” la proporción de ocupaciones informales en el empleo total. El retraso en el reingreso al mercado de trabajo, especialmente de mujeres y jóvenes, típicamente terminando proporcionalmente más en ocupaciones más informales, estaría explicando este fenómeno.

Cuadro 1. Evolución de la tasa de cobertura de la seguridad social (jubilaciones y pensiones) para ocupados, por subregión (16 países de América Latina), 2012-2015-2019

Subregión / Región	2012	2015	2019	Variación cotizantes 2012-2019
Cono Sur	60,0	62,5	60,6	7,4
Andinos	26,6	31,3	32,2	34,5
Centroamérica y México	32,6	34,5	35,0	22,6
América Latina	44,8	47,5	46,6	14,0

Fuente: OIT (2021b).

Cuadro 2. Evolución tasa de cobertura de la seguridad social (jubilaciones y pensiones) para ocupados, por subregión (12 países de América Latina), 2019-2020

Subregión / Región	2019	2020	Variación cotizantes 2019-2020
Cono Sur	60,6	62,5	-5,2
Andinos	32,2	26,6	-24,5
Centroamérica y México	37,7	40,0	-1,2
América Latina	48,1	48,4	-7,3

Fuente: OIT (2021b). Notar que, por la disponibilidad de información al momento de escribir este artículo, el cuadro 2 contiene información para 12 países, mientras que el cuadro 1 tiene para 16 países.

El segundo indicador de desempeño de la seguridad social en materia de seguridad de ingresos para la vejez consiste en la cobertura de prestaciones para las personas mayores de 65 años. Nuevamente, 65 años es un corte de edad arbitrario, pero corresponde a que un gran número de países la ha establecido como el parámetro normal de retiro y de acceso a prestaciones no contributivas. Además, es una edad estándar utilizada en las comparaciones internacionales.

Adoptar y calcular un indicador de cobertura de ingresos previsionales para personas mayores es también un desafío que no está libre de dificultades en la medida que se conjugan diversas fuentes de ingresos de la seguridad social con condiciones de acceso y financiamiento distintas. Las encuestas de hogares de algunos países cuentan usualmente con preguntas referidas al tipo de ingresos de las personas, teniendo algunas especificaciones respecto al tipo de prestación -por ejemplo, si es contributiva, no contributiva o asistencial-, mientras que en otros no disponen de este tipo de desagregación.

La OIT (2021b) para 12 países de la región muestra que 54,2 por ciento tenía en 2019 algún tipo de ingreso proveniente de la seguridad social, principalmente de carácter contributivo, nuevamente con fuertes diferencias entre subregiones. Mientras que en el cono sur 8 de cada 10 personas contaban con ingresos de prestaciones de la previsión social, en países andinos y Centroamérica y México poco menos de 3 de cada 10 personas contaban con ese estatus. Ante el menor alcance de la cobertura de prestaciones, estos últimos países muestran como contrapartida tasas de participación y ocupación laboral más altas para las personas mayores con el objeto de adquirir una mejora en la seguridad económica a través de ingresos laborales.

Debe notarse que las estadísticas elaboradas por la OIT a partir de las encuestas de hogares para propósitos del mercado de trabajo subestiman en cierta forma la cobertura especialmente de las prestaciones no contributivas o asistenciales, en la medida que estos ingresos quedan mejor capturados en otros relevamientos sociales como las encuestas de protección social o de caracterización socioeconómica de los hogares. Barrientos (2021) reporta una cobertura de ingresos, ya sea de prestaciones por retiro como de otras transferencias monetarias, que en forma agregada alcanza al 80 por ciento. Eso es el resultado de incluir en la cobertura total información adicional a la que tienen las encuestas de fuerza de trabajo como también información administrativa para países como Bolivia, Ecuador, México, Perú y Paraguay del alcance de sus prestaciones de carácter no contributivo. Si bien estos beneficios son muy modestos en términos de suficiencia, han logrado cerrar las brechas de cobertura, e incluso alcanzan para esos países a una proporción más alta de la población que las mismas prestaciones de tipo contributivo. En las circunstancias de la pandemia, son justamente este tipo de programas, no solo para las personas mayores, sino para los hogares en general, que se expandieron como forma de dar respuesta a la fuerte caída de los ingresos. Algunos de estos programas fueron expandidos y otros nuevos introducidos, y al igual que en crisis anteriores en la región, terminarán seguramente institucionalizándose (CEPAL 2021; OIT 2021b).

Cuadro 3. Distribución de personas mayores de 65 años según fuentes de ingreso. 2019

Subregión / Región	(1) + (2) Ingresos previsionales	Solo ingresos previsionales (1)	Ingresos laborales y previsionales (2)	Solo ingresos laborales	Sin ingresos laborales ni previsionales	Total
Cono Sur	78,9	68,8	10,1	5,7	15,4	100,0
Andinos	26,9	22,2	4,7	29,1	44,0	100,0
Centroamérica y México	23,4	21,0	2,4	24,0	52,7	100,0
América Latina	54,2	47,2	7,0	14,9	30,9	100,0

Fuente: OIT (2021b). Nota: La Encuesta de Hogares en Bolivia no captura pensiones de Renta Dignidad que es de carácter universal. En México la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo no captura la Pensión para el Bienestar para los Adultos Mayores existente desde el 2019, que es prácticamente universal.

En resumen, los progresos más fuertes en la cobertura prestacional de las últimas dos décadas, se han logrado de la mano de las prestaciones no contributivas y/o asistenciales que, si bien no han solucionado el desafío de seguridad económica en la vejez por ser muy modestas en su monto, han permitido ampliar un piso de ingresos prácticamente inexistente hasta la llegada del siglo XXI. Algunos de los efectos de la pandemia en la cobertura contributiva parecieran ser de carácter transitorio en la medida que las economías y sus mercados de trabajo se recuperen, particularmente en lo que refiere a las ocupaciones formales. Sin embargo, la pandemia también dejará para algunos una cicatriz que afectará en el futuro el posible cumplimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones, tanto en la forma de tiempo de contribución o, en los esquemas de ahorro, por haber reducido temporalmente el crecimiento de los fondos de ahorro previsional (individual) que tienen numerosos países de la región. A esto se agrega el efecto que tendrá en algunos países, más notoriamente en Chile y Perú, las medidas de política para mitigar los efectos de la crisis en los ingresos de los hogares que implicaron permitir retiros anticipados de los fondos de pensiones y adelantos en las rentas vitalicias. El caso seguramente más notorio es el que corresponde a Chile, que saldrá de la pandemia con un sistema contributivo con una importante fragilidad por los tres retiros de fondos autorizados durante 2020 y 2021⁵. Los retiros anticipados tendrán un efecto sustancial especialmente en las personas con historias laborales irregulares y de menores ingresos debido a que quedaron prácticamente sin ahorros previsionales. De esta manera, tendrán que ser beneficiarios de las prestaciones de carácter no contributivo y semi-contributivo que tienen la denominación de “pensiones solidarias” (pensión básica solidaria y aporte previsional solidario).

4. Retrocesos, continuidades y oportunidades para la seguridad social

La crisis por la pandemia afectó severamente las dos fuentes de financiamiento de los sistemas de seguridad social: las contribuciones salariales al haberse reducido el empleo y los ingresos laborales; y la recaudación general y de recursos afectados, especialmente a los programas de jubilaciones y pensiones. La recuperación de la economía y del empleo podría mostrar que los impactos de la crisis han sido transitorios por sus efectos en 2020-2021, sin embargo, habrán ciertas consecuencias de mediano y largo plazo en la medida que fueron afectadas o interrumpidas las historias laborales de millones de personas en la región. Es difícil todavía evaluar estas secuelas.

Como toda crisis que ha enfrentado América Latina en su conjunto, como también algunos países en particular, ha habido retrocesos, continuidades y se han generado oportunidades para renovar las políticas de seguridad social. A su vez, las agendas que venían desarrollándose en los últimos años han sumado desafíos o requerirán que se consideren nuevas dimensiones. Una de ellas, por ejemplo, refiere a cómo la seguridad social juega un rol en las consecuencias del cambio climático ya sea como instrumento de mitigación de los grupos afectados, como también tomando un protagonismo más relevante en el tipo y forma que se realiza la provisión de prestaciones, especialmente las transferencias monetarias de corto plazo para atender los efectos de los desastres naturales en los ingresos de los hogares y transiciones productivas hacia actividades ambientalmente sostenibles, en el marco de las estrategias de “transición justa”.

Otro papel importante en donde ya existe un llamado es en la regulación de los fondos de ahorro previsional, sean públicos o privados, en lo que refiere a las inversiones socialmente responsables que respeten prácticas ambientalmente sostenibles y que puedan facilitar la transformación de los modos de producción y consumo. Estas regulaciones y prácticas no se reducen al ámbito de la dimensión ambiental, sino que progresivamente se ha extendido en numerosos países a dimensiones sociolaborales. Por ejemplo, los fondos de pensiones pueden influir a través de sus inversiones en instrumentos financieros que tengan como finalidad el financiamiento de actividades económicas donde participan empresas que cumplen con los códigos laborales, incluso que promueven políticas transformadoras de equidad de género e inclusión laboral. El tamaño de los fondos de pensiones y sus inversiones ha adquirido tal magnitud en algunos países, que pueden efectivamente cumplir un papel relevante en las prácticas de sectores económicos y sus empresas⁶.

Los debates sobre los paradigmas que orientan las reformas siguen persistiendo, aunque con algunos matices, con similitudes a los que se mencionaran anteriormente a partir del artículo de Mesa-Lago (1996). El mayor cambio se refiere probablemente al primer pilar o piso de protección de ingresos en la medida que existe un amplio consenso sobre el mismo, conjuntamente con las prácticas de políticas que tienen mayor grado de efectividad para reducir en forma importante la pobreza extrema en la vejez. En relación al piso de ingresos para la vejez, persisten dilemas sobre su universalización efectiva, su sostenibilidad financiera en la medida que se busque mejorar su suficiencia como también su articulación y coordinación con los otros componentes del sistema de seguridad social.

En relación al segundo pilar de naturaleza contributiva subsisten debates sobre sus características. Una de las posiciones más extremas pasa por considerar que el componente contributivo de seguro social y beneficio definido debería en la práctica extinguirse dejando el sistema solo con dos componentes principales: una pensión universal suficiente, idealmente al nivel de la línea de pobreza, financiada con recursos públicos y un pilar complementario administrado privadamente para los trabajadores y trabajadoras con cierto nivel de capacidad contributiva. En general estas propuestas no terminan de dimensionar dos aspectos. Por un lado, los costos de transición que implicaría mudar hacia un sistema de ese tipo dado el crucial papel que juegan los recursos contributivos para dar cumplimiento a los derechos adquiridos por los jubilados y pensionados y las personas próximas al retiro. Por otro, la limitada legitimidad y reconocimiento social que tienen los sistemas privados de administración de fondos de pensiones, particularmente aquellos introducidos principalmente en los noventa con las reformas estructurales en la forma de cuentas individuales de ahorro previsional. Más allá de los dos aspectos comentados, quizás el factor subyacente más relevante desde el punto de vista conceptual y valórico refiere a dónde localizar el componente de redistribución y solidario en el sistema. La discusión en definitiva consiste en si la redistribución solo se realiza en el primer pilar a través de impuestos, o si adicionalmente se contempla en el marco del segundo pilar contributivo algún grado de solidaridad inter e intrageneracional a través del financiamiento contributivo. El análisis se complejiza cuando los pilares contributivos reciben también subsidios o transferencias financiadas con rentas generales dado que existe el riesgo que dicho gasto social pueda alcanzar algún grado de regresividad al beneficiar proporcionalmente más a los mejor posicionados en la distribución de ingresos y oportunidades laborales.

Otros dilemas paradigmáticos refieren a cómo reformar, otorgar suficiencia y sostenibilidad al pilar contributivo, incluyendo los debates puntuales de su estructura de financiamiento mixto, de reparto o capitalización. Una dimensión de debate recurrente en la que escasamente han podido avanzar los países refiere a la edad legal de retiro. Si bien, hay un reconocimiento de la nueva realidad demográfica, no hay consenso en la pertinencia y las consecuencias sociales que implicaría postergar las edades de retiro debido a la muy significativa heterogeneidad del mercado de trabajo tanto en ocupaciones, trayectorias laborales, como ingresos, acentuadas por las importantes diferencias entre hombres y mujeres. También el tema de la extensión de la vida laboral se complejiza porque debería ir acompañado de un conjunto de políticas complementarias, desde las adaptaciones normativas hasta las que involucran directamente laborales, por ejemplo, las que abordan el desarrollo y reconversión de habilidades para el trabajo a lo largo del ciclo de vida ante las transformaciones que experimenta en forma cada vez más acelerada las formas de producción.

Otra dimensión que ha tomado relevancia es la necesidad de incrementar las tasas de cotización, particularmente en aquellos países que todavía tienen niveles bajos en relación al promedio regional o de los países con similares características demográficas en relación al envejecimiento. Dos casos en la región son representativos de esta situación con distintos resultados para converger a tasas de financiamiento contributivo cercanas a las que tienen los países más desarrollados. Por un lado, México adoptó una reforma a partir de enero de 2021 que contempla un incremento gradual en el porcentaje de las cotizaciones a cargo del empleador desde 5,1 por ciento al 13.8 por ciento y que tendrá como destino el ahorro previsional. Estas contribuciones patronales serán complementadas, hasta llegar al 15 por ciento, por aportes de trabajadores y del estado. Por otro lado, Chile viene hace varios años, al menos desde 2015, discutiendo la necesidad de incrementar las cotizaciones, especialmente de los empleadores, para mejorar la suficiencia de las prestaciones dado que desde 1981 solo se destina para ahorro un 10 por ciento de los ingresos salariales. Diversos proyectos no han podido prosperar por la falta de acuerdos en cuanto el incremento necesario y el destino de los fondos contributivos, desde aquellos que proponen que debería ir íntegramente al ahorro individual administrado privadamente hasta otros que plantean la necesidad de generar un esquema de seguro social que permita mejorar las prestaciones de los actuales jubilados y pensionados como también crear un fondo de ahorro colectivo. La falta de acuerdos políticos y mecanismos de diálogo social con los actores sociales ha inhibido las posibilidades de concretar el aumento del financiamiento junto a otras reformas necesarias.

En definitiva, una parte importante de las oportunidades de reforma y adaptación de la seguridad social quedan paralizadas o naufragan en sus intentos por las deficiencias o la inexistencia de una institucionalidad de diálogo social que permita adoptar acuerdos y pactos técnico-políticos con participación de los actores sociales del mundo del trabajo. El ejemplo de Chile, país en el que funcionó durante las primeras dos décadas luego del regreso a la democracia un diálogo técnico para consensos y reformas, pero sin un protagonismo pleno de todos los actores sociales. Este modelo de adopción de reformas no parece ser el adecuado para los tiempos actuales en los que la gobernabilidad democrática e institucional se ha complejizado. La experiencia reciente de Uruguay al implementar una Comisión de Reforma de la Seguridad Social en 2020 puede ofrecer caminos más amplios y participativos al conjugar visiones políticas, técnicas y de los actores empresariales y sindicales del mundo del trabajo. Por supuesto, la conformación de estas instancias parecieran ser una condición necesaria para la gobernanza de las reformas de la seguridad social, en las que puedan acordarse, por ejemplo, reformas que garanticen convergencias paramétricas para garantizar la sostenibilidad no solo financiera de los sistemas sino también la legitimidad social de las mismas. Las condiciones de suficiencia para el logro de reformas acordadas transversalmente tendrán que ver con las características propias del país, su institucionalidad y el marco del ciclo político y económico bajo el cual se implementa el diálogo.

Bibliografía

- Banco Mundial (1994). *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. Washington DC.
- Barr, N., Diamond, P. (2006). The economics of pensions. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, no.1.
- Bertranou, F. (2019). Del seguro y la seguridad social a la protección social en América Latina: una revisión crítica. En Bertranou, F. y Marinakis, A. (editores) *Reflexiones sobre el trabajo. Visiones desde el Cono Sur de América Latina en el Centenario de la OIT*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.
- Casanova, L., Casalí, P., Bertranou, F., Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2016). *Dilemas de la protección social frente a la desaceleración económica. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
- CEPAL (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Mesa-Lago, C. (1978). *Social security in Latin America: pressure groups, stratification and inequality*. University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, C. (1996). Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales. *Revista de la CEPAL*, (60), pp. 73-94.
- Mesa-Lago, C. (2020). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): promesas y realidades*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert.
- OCDE (2011). *The role of pension funds in financing Green growth initiatives*. OECD Working papers on Finance, Insurance and Private Pension, (10) Paris.
- OIT (2021a). *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual*. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021. Nota técnica. Lima: OIT.

- OIT (2021b). *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia*. Manuscrito inédito. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021. Nota técnica. Lima: OIT. Por publicar.
- OIT (2018). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Panorama Laboral Temático, 4. Lima: OIT - Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT (2013). *Socially responsible investment, decent work and pension funds: concepts and international experiences*. ESS Extension of Social Security paper. No. 36. Ginebra.

Notas

¹ Más recientemente, Barrientos (2021) ha reexaminado las desigualdades que presentan las personas mayores en América Latina destacando tres dimensiones que surgen de: (1) las desigualdades de acceso a la seguridad económica entre países y tipos de esquemas de provisión; (2) la intensidad o suficiencia de los apoyos a los ingresos; y (3) las tendencias en las desigualdades de género. En tal sentido, destaca que la persistencia en la estratificación refuerza el carácter desigual, explicada por la falta de cobertura en grupos excluidos y los subsidios públicos que reciben algunos grupos más privilegiados, generalmente en regímenes ocupacionales especiales o distintos a los regímenes generales en cada uno de los países.

² Barrientos (2021) cuestiona cómo la literatura a menudo distingue entre pensiones "contributivas" y "no contributivas". Su argumento es que esto puede resultar "engañoso" porque: (i) algunos esquemas ocupacionales no requieren contribuciones de sus miembros, especialmente en el sector público y el ejército; (ii) la mayoría de los esquemas ocupacionales en la región reciben grandes subsidios financiados con impuestos; y (iii) las personas mayores pagan impuestos y, por lo tanto, contribuyen a financiar transferencias para seguridad económica en la vejez financiadas con impuestos. Esto es especialmente relevante para América Latina, donde la gran mayoría de los ingresos fiscales proviene del impuesto al valor agregado (IVA) y otros impuestos sobre el consumo. Las transferencias para seguridad económica en la vejez no requieren necesariamente el retiro del mercado laboral; en otras palabras, no son estrictamente "beneficios de jubilación".

³ Notar que las estructuras de erogaciones no son estrictamente comparables dado que las instituciones de seguridad social como el BPS, ANSES y el INSS tienen a cargo distintas prestaciones de la seguridad social, aunque las jubilaciones y pensiones constituyen el principal componente del gasto.

⁴ Este indicador es el más accesible para estandarizar en la región a efectos de realizar agregaciones y comparaciones.

⁵ En el momento de escribir este artículo, el Congreso se encontraba discutiendo un posible cuarto retiro de fondos.

⁶ Este no es un tema nuevo en la agenda de seguridad social y fondos de pensiones, por ejemplo, OCDE (2011), OIT (2013) han abordado esta dimensión desde al menos una década. En caso de Chile, la Superintendencia de Pensiones publicó en noviembre de 2021 una nueva norma que incorpora el riesgo climático y los factores denominados ASG (ambientales, sociales y de gobierno corporativo) en las políticas de inversión y de gestión de riesgos de las administradoras: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-14248.html>. Esta norma ha comenzado a regir en mayo de 2021.