cinve
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
ISSN 2301-1289

OBSERVATORIO DE SEGURIDAD SOCIAL

INFORME N° 5 - 2019

DESAFÍOS GLOBALES PARA LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y LAS REACCIONES A NIVEL INTERNACIONAL

La Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), en su informe "10 desafíos mundiales para la seguridad social", identifica al envejecimiento poblacional y al cambio tecnológico como dos de los fenómenos que tendrán mayor impacto sobre los sistemas de seguridad social en las próximas décadas. Otros desafíos señalados por la AISS son: las desigualdades durante las etapas de la vida, el desempleo en los jóvenes, la adecuada protección a los trabajadores migrantes, y el cierre de las brechas de cobertura. Si bien no se desconoce la relevancia que estos últimos retos identificados, tanto a nivel global como en el caso uruguayo, el presente informe se concentrará exclusivamente en los desafíos vinculadosal envejecimiento poblacional y el cambio tecnológico.

1. Envejecimiento poblacional:

Se conoce como envejecimiento poblacional al proceso demográfico que se caracteriza por el incremento en el número de individuos que se encuentran por encima de determinada edad en relación al total de la población.

El proceso de envejecimiento poblacional es un fenómeno que está ocurriendo en todo el mundo, y que está generando un cambio en la estructura por edades de la población mundial.Entre 1950 y 2015, la cantidad de personas de 60 años o más se multiplicó por más de cuatro a nivel global, alcanzando a representar el 12% de la población mundial. Se estima que dicha proporción ascenderá a 22% en 2050, y a 28% en 2100. La estructura de la población se está modificando incluso entre las personas de edad avanzada. Por ejemplo, la proporción de individuos mayores a 80 años ha crecido de forma continua entre las personas mayores. En 2015, apenas el 14% de las personas de 60 años o más superaba los 80 años, mientras que se espera que alcancen el 30% en 2100 (ONU, 2015).

El envejecimiento poblacional se explica por un incremento sin precedentes en la esperanza de vida y por la caída en la fertilidad. La esperanza de vida al nacer, indicador que mide el promedio de años que vivirán los integrantes de cierta generación, se incrementó desde valores en el entorno de 30 y 40 años en 1900 hasta algo más de 70 años en 2015, a nivel global. Asimismo, se proyecta que la misma ascenderá a 77 años en 2045-2050 y a 83 años en 2095-2100 (ONU, 2015). Por otro lado, entre 1900 y 2015, el promedio de hijos por mujer, también conocido como tasa global de fecundidad (TGF), se redujo a la mitad, pasando de aproximadamente 5 a 2,5 (FMI, 2018). Se espera que dicha tasa se reduzca a 2 hacia 2095-2100 (ONU, 2015).

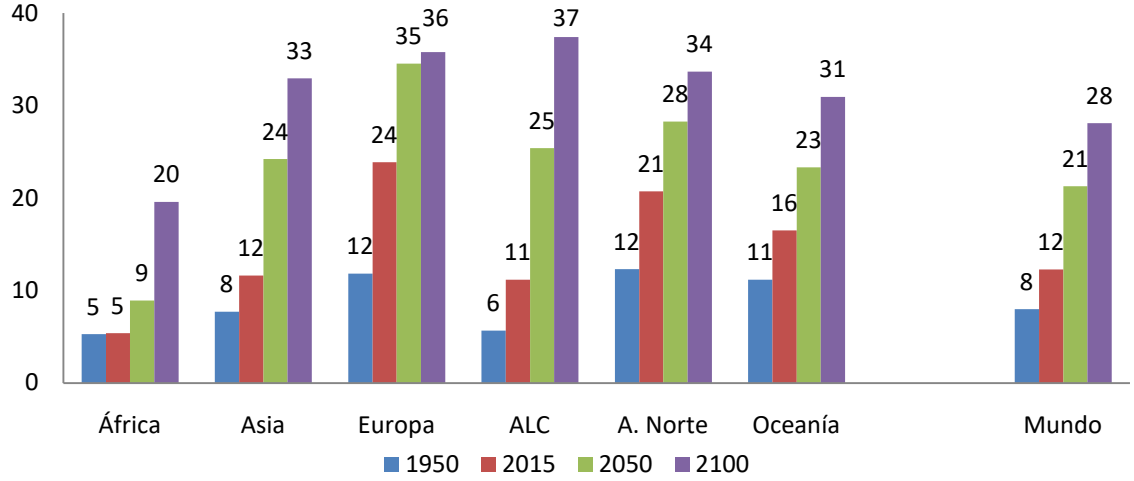
La transformación demográfica es producto de un intenso proceso de progreso económico y social. Mientras el aumento en la esperanza de vida se debe principalmente a mejoras en la calidad de vida e innovaciones médicas, la caída en la fecundidad es consecuencia de una variedad de factores, como mejoras en el acceso a la educación y en las oportunidades de

empleo para las mujeres, acceso más amplio a métodos anticonceptivos, la introducción de transferencias públicas al momento del retiro, la transición económica hacia la industrialización y urbanización, cambios en las preferencias individuales y valoración social (FMI, 2018).

La realidad global, sin embargo, esconde importantes heterogeneidades. Europa es el continente con mayor proporción de personas de 60 años o más, la cual alcanzóel 24% en 2015. En el otro extremo se encuentra África, donde ese porcentaje fue apenas del 5%. Mientras que el peso de ese grupo etario se duplicó en Europa entre 1950 y 2015, en África prácticamente se mantuvo incambiado. Como se mencionó anteriormente, el envejecimiento poblacional se encuentra muy ligado a la evolución de la fertilidad y de la esperanza de vida. Por un lado, todos los países europeos presentan actualmente tasas de fertilidad que se encuentran por debajo de la requerida para el total reemplazo de la población en el largo plazo, lo que provocará, suponiendo migración neta nula, una disminución de la población europea.Esta situación contrasta con la de África, única región del planeta donde se esperan aumentos sustanciales de la población como consecuencia del elevado nivel de fertilidad actual. Por otro lado, mientras que la esperanza de vida se situó en 60 años en África en el período 2010-2015, en Europa –al igual que en Oceanía y América del Norte- la misma se ubicó levemente por debajo de los 80 años (ONU, 2015).

Si bien el fenómeno de envejecimiento poblacional se encuentra más avanzado en los países industrializados, el proceso ha evolucionado de forma más rápida en muchas economías en desarrollo, particularmente en América Latina y el Caribe. Actualmente, el 66% de las personas mayores viven en países en desarrollo, cifra que aumentará a 80% en 2050 (AISS, 2016). En el caso de América Latina y el Caribe, a pesar de ser hoy en día una región joven en comparación a los países desarrollados, se estima que hacia 2100 será la región que presente la mayor proporción de personas de 60 años o más en el total de la población, alcanzando el 37%. Esto es consecuencia de una caída pronunciada y comparativamente rápida en la fecundidad -de 5,9 hijos promedio por mujer en 1950 a 2,1 en 2015- y un incremento importante en la esperanza de vida, la cual se encuentra próxima a los niveles de países de ingreso alto (FMI, 2018).

Gráfico 1. Población de 60 años o más por región (porcentaje del total).



Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). WorldPopulationProspects: The 2017 Revision, DVD Edition.

Tabla 1. Esperanza de vida al nacer (en años)

	1950-1955	2010-2015	2045-2050	2095-2100
África	37.5	60.2	70.9	78.4
Asia	42.3	71.8	77.5	83.5
Europa	63.7	77.2	82.8	89.3
ALC	51.3	74.6	81.3	87.9
A. Norte	68.7	79.2	84.4	89.9
Oceanía	61.6	77.9	82.3	87.4
Mundo	**47.0**	**70.8**	**76.9**	**82.6**

Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). WorldPopulationProspects: The 2017 Revision, DVD Edition.

Tabla 2. Tasa global de fecundidad

	1950-1955	2010-2015	2045-2050	2095-2100
África	6.6	4.7	3.1	2.1
Asia	5.8	2.2	1.9	1.8
Europa	2.7	1.6	1.8	1.8
ALC	5.9	2.1	1.8	1.8
A. Norte	3.3	1.9	1.9	1.9
Oceanía	3.8	2.4	2.1	1.9
Mundo	**5.0**	**2.5**	**2.2**	**2.0**

Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). WorldPopulationProspects: The 2017 Revision, DVD Edition.

Como es esperable, el envejecimiento poblacional ejerce presiones sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones, ya que provoca una reducción en la cantidad de trabajadores por pasivo en buena parte de los países. Por tanto, la creciente proporción de personas de edad avanzada significa tanto una disminución en el nivel de cotizaciones como un aumento en las erogaciones, afectando así la sostenibilidad financiera de los sistemas (AISS, 2016). Como señala el FMI (2017), esto se debe a que el diseño de los sistemas públicos de pensiones data de épocas en las cuales la cantidad de cotizantes superaba ampliamente al número de beneficiarios del sistema.

Debido a las heterogeneidades en el proceso de envejecimiento antes mencionadas, las presiones demográficas sobre los sistemas de pensiones difieren entre regiones. Mientras que en 2015 a nivel global existían 7,9 personas de entre 15 y 64 años de edad por cada individuo de 65 o más, en Europa dicha cifra era de apenas 3,8. Para 2100, se estima que por cada persona de 65 años o más habrá 2,7 en edades potencialmente activas en el mundo, siendo América Latina y el Caribe la región que presente el menor ratio: 1,7 (ONU, 2015).

Tabla 3. Población entre 15 y 64 años / Población de 65 años o más

	1950	2015	2050	2100
África	17.1	16.1	10.4	4.4
Asia	14.8	9.0	3.6	2.2
Europa	8.3	3.8	2.1	1.8
ALC	15.8	8.8	3.3	1.7
A. Norte	7.9	4.5	2.7	2.0
Oceanía	8.5	5.4	3.4	2.3
Mundo	**11.9**	**7.9**	**4.0**	**2.7**

Fuente: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). WorldPopulationProspects: The 2017 Revision, DVD Edition.

Por último, es importante tener en cuenta que el aumento de la esperanza de vida no necesariamente implica una ganancia de años de buena salud. Esta situación torna dificultoso asociar de forma lineal e inmediata la mayor expectativa de vida a una mayor permanencia en el mercado laboral. Por otra parte, evidencia que el envejecimiento poblacional también ejerce presiones sobre los sistemas de salud, y remarca la importancia de contar con un suministro de servicios apropiados y con políticas para dar respuesta a la demanda creciente de proveedores de cuidados, tanto profesionales como informales (AISS, 2017).

2. Cambio tecnológico:

Otro desafío que enfrentan los sistemas de seguridad social son las transformaciones que está experimentando el mercado de trabajo debido al intenso proceso de cambio tecnológico. La denominada cuarta revolución industrial presenta dos tendencias que están siendo particularmente analizadas por académicos y hacedores de política: ***el avance de modalidades más flexibles de empleo, conocidas como relaciones de empleo "no estándar", y la pérdida de participación en el empleo de algunas ocupaciones, particularmente en aquellas intensivas en tareas rutinarias debido a la automatización*** (OSS, 2019).

La primera tendencia mencionada representa un desafío dado que, en general, ***la legislación laboral está orientada a la regulación del empleo "estándar"***. Este tipo de relación laboral se caracteriza por ser continua, a tiempo completo y por ser una relación directa y subordinada entre el empleado y su empleador. Además, este tipo de acuerdo laboral generalmente va de la mano de algunos beneficios para el trabajador, como cobertura de salud, contribuciones al sistema de seguridad social, programas de capacitación, estabilidad laboral, entre otros. Por otro lado, al contar con una fuerza laboral estable, los empleadores se benefician de una mayor facilidad para alinear intereses dentro de la firma, para retener talentos, y para dirigir las tareas que deben realizarse en la empresa (Apella &Zunino, 2018).

Sin embargo, en las últimas décadas, principalmente en el caso de países desarrollados, se ha registrado una tendencia a la flexibilización de las relaciones laborales. En otras palabras, las formas de empleo no estándar han ganado terreno en actividades que antes estaban asociadas a formas más tradicionales. Entre las nuevas formas de empleo o empleo no estándar se encuentran:

- **el trabajo temporal o a término:** tiene lugar cuando las contrataciones son por un período específico de tiempo. Incluye los contratos por proyecto, los de duración estipulada y los zafrales.
- **el trabajo a tiempo parcial:** la jornada laboral de estos trabajadores abarca menos horas que las de uno a tiempo completo. Para propósitos estadísticos, generalmente se considera trabajador a tiempo parcial a quien realice menos de 30 o 35 horas semanales.
- **el trabajo triangular o "tercerización":** ocurre cuando el trabajador no está directamente empleado por la empresa para la cual desarrolla sus actividades. En caso de estarlo, su remuneración proviene de una agencia de empleo temporal.
- **las relaciones de empleo encubiertas o cuentapropismo dependiente:** se dan cuando, con el objetivo de evadir las responsabilidades que establece la ley, se aparenta algo que difiere de la realidad. Un ejemplo es la contratación de empleados mediante contratos comerciales en lugar de laborales (Apella &Zunino, 2018).

El cambio tecnológico es uno de los factores que se encuentra detrás de este fenómeno. El desarrollo de las tecnologías de la información, la mejora en la calidad y la disminución en los costos de infraestructura, y los desarrollos en materia de logística y transporte, han permitido a las empresas organizar su producción en diversas y remotas locaciones. Asimismo, las tecnologías de la comunicación han estimulado el surgimiento de nuevas formas de trabajo, como el trabajo en plataformas digitales o el trabajo a pedido mediante aplicaciones telefónicas; y han permitido a las empresas crear grupos de trabajo con participantes de cualquier parte del mundo, al igual que contratar a trabajadores para que desempeñen sus actividades de modo virtual, incluso desde su propio domicilio (Apella &Zunino, 2018).

La sustitución de las relaciones estándar por formas más flexibles de empleo representauna amenaza tanto para la cobertura como para la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social. Esto se debe principalmente a que las nuevas categorías de relaciones laborales han mostradouna tendencia a la "informalización" o pueden favorecer la sub-declaración de ingresos a la hora de abonar las cotizaciones, ya sea por parte de los trabajadores -ej.: trabajadores independientes- o de los empleadores (AISS, 2016).

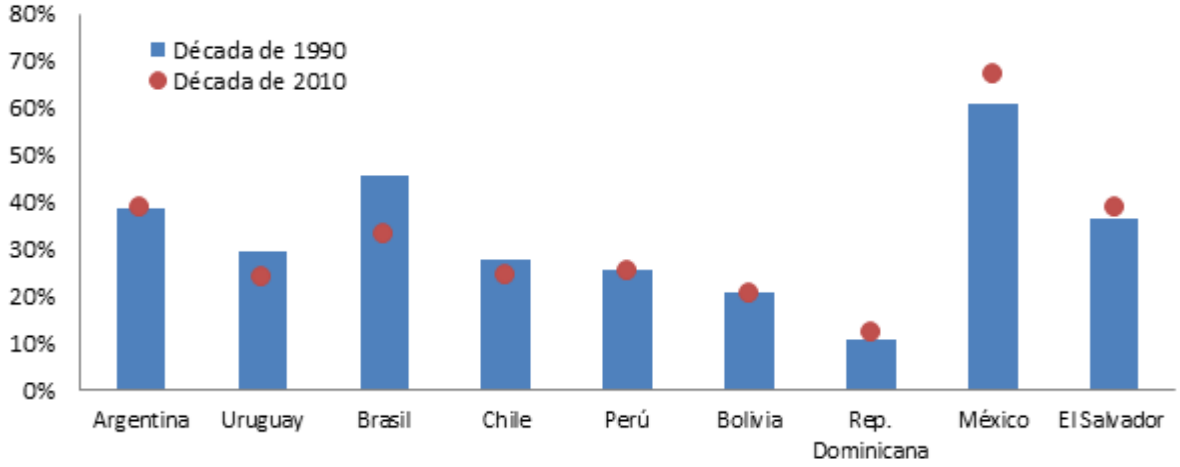
A diferencia de los empleos estándar, los trabajadores no estándar usualmente cuentan con una cobertura de seguridad social insuficiente -o nula-, ya que las disposiciones legales los excluyen de los derechos a cotizaciones,tienen una corta duración en sus contratos, o su nivel de ingreso es muy bajo. A modo de ejemplo, en Japón, la República de Corea y Sudáfrica, la elegibilidad para las prestaciones de desempleo entre los trabajadores se limita a quienes trabajan un número mínimo de horas, con consecuencias obvias para aquellos que tienen una ocupación a tiempo parcial, cuyas horas son inferiores al umbral mínimo. En Europa, por su parte, si bien la mayoría de los trabajadores temporales son legalmente elegibles para el seguro de desempleo, las tasas más altas de rotación laboral y lamayor probabilidad de períodos de desempleo que presentan, hacen menos probable que sean elegibles para otros beneficios tales como seguro de salud y pensiones.

De esta forma, la creciente diversificación de las relaciones laborales en sistemas de seguridad social típicamente preparados para cubrir a trabajadores estándar podría derivar en el futuro en significativos problemas de cobertura.Adicionalmente, en la medida en que se deteriore la tasa de cobertura en activos -o los aportes de los cotizantes-se estaría erosionando la base de contribuyentes al sistema, típicamente empleo estándar, afectando su financiación tradicional y pudiendo derivar en problemas de sostenibilidad financiera.

Considerando los aspectos mencionados, no extender adecuadamente la cobertura a los nuevos tipos de contratos laborales podría implicar un deterioro de su salud financiera de los sistemas de seguridad social en el corto plazo, así como dificultades para los individuos respecto al acceso o a la cuantía de las prestaciones en el largo plazo.

Cabe mencionar, no obstante, que si bien el crecimiento de las formas no estándar de empleo se ha constatado en diversos países desarrollados, en América Latina todavía no se aprecia como un fenómeno creciente (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Participación del empleo no estándar en el total de ocupados



Fuente: Tomado de Apella y Zunino (2018)[1]

En lo que respecta a la segunda tendencia, la evidencia disponible no da cuenta de fenómenos significativos de desempleo tecnológico a nivel agregado aunquesi se encuentra evidencia de automatización en algunos tipos de ocupaciones. En concreto, varios trabajos previos señalan que el cambio tecnológico ha permitido sustituir empleos que involucran tareas altamente rutinarias (ver por ejemplo Autor et al. 2003; Acemoglu& Autor 2011). Este tipo de empleos está perdiendo participación en el mercado laboral ante facilidad para la automatización de las reglas explícitas en las que consisten. En cambio, los trabajadores que realizan tareas no rutinarias principalmente de tipo cognitivas, que demandan flexibilidad, y habilidades para resolver problemas, se ven complementados por los avances tecnológicos, razón por la cual los empleos con dichas características han ganado preponderancia en los últimos años.

La tendencia a la automatización de una parte significativa de los empleos actuales implica múltiples desafíos para los sistemas de seguridad social.En primer lugar, en caso de concretarse un fenómeno importante de desempleo tecnológico, se podría asistir a una reducción significativa de la cantidad de cotizantes al sistema, deteriorando así los ingresos del mismo e impactando en el corto plazo sobre su sustentabilidad.

Pero incluso en el caso en que, como se ha observado hasta el momento, el proceso de cambio tecnológico no afecte el nivel de empleo global, puede que sí determine un cambio significativo en su composición, lo cual también conlleva desafíos de magnitud. En efecto, la pérdida de participación de empleos rutinarios -manuales y cognitivos-puede generar problemas en la medida en que los trabajadores no sean capaces de adaptarse a las nuevas habilidades requeridas por el mercado laboral, lo que se acentúa debido a que la dinámica tecnológica suele acelerar la depreciación de las habilidades adquiridas por los trabajadores.

La no adaptación de los trabajadores a las nuevas demandas laborales puede tenerun doble efecto. Por un lado, se generan incentivos en los trabajadores para un retiro a una edad no muy lejana a la mínima, lo que en un contexto de creciente esperanza de vida atenta contra la sostenibilidad financiera del sistema. Por otro lado, se podría generar un stock de trabajadores que,habiendo perdido sus empleos intensivos en tareas rutinarias, tengan problemas de empleabilidad y al mismo tiempo no cumplan con los requisitos mínimos para acceder a una

[1]Cabe mencionar que por limitaciones en la información disponible, la estimación de Apella y Zunino considera únicamente los casos de empleo a tiempo parcial y empleo temporal, dejando de lado otras formas de empleo no estándar. En este sentido, la estimación realizada (tanto en el momento inicial como final del período de estudio) debe considerarse una estimación de mínima.

jubilación. Esta situación podría derivar o bien en crecientes problemas de cobertura del sistema, o en un escenario de incremento en la cantidad de pensiones no contributivas del sistema.

Más allá de los desafíos mencionados, cabe señalar, sin embargo, que no todos los efectos del cambio tecnológico son negativos para los sistemas de seguridad social. A modo de ejemplo, la evolución de la tecnología seguramente generará oportunidades de mayor crecimiento económico yganancias de productividad que permitan que las transferencias a la población dependiente -menores y adultos mayores- puedan realizarse con un menor esfuerzo relativo para la población activa.

3. Principales reacciones a nivel global para hacer frente a los desafíos de la seguridad social:

En las últimas décadas es posible documentar numerosas medidas, de diversa índole, implementadas a nivel internacional como respuesta a los desafíos enfrentados por los sistemas de seguridad social, particularmente atendiendo al fenómeno de cambio demográfico, el cual constituye un proceso estable y predecible que, como se discutió previamente, en diversas regiones del mundo ya se encuentra en etapas notoriamente avanzadas.

En lo que refiere a los sistemas de jubilaciones y pensiones, algunos países mantuvieron un sistema público de reparto y se limitaron a realizar reformas paramétricas que permitan garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, mientras otros llevaron adelante reformas estructurales que implican cambios importantes en la forma de concebir y administrar las prestaciones. En muchos casos, ambas estrategias se combinaron. Por otra parte, las medidas para hacer frente a las transformaciones del mercado laboral ocasionadas por el proceso de cambio tecnológico aún se encuentran en una fase incipiente, y si bien es un tema de creciente importancia en el debate político y académico, existe menos evidencia respecto a medidas concretas que hayan sido adoptadas a nivel internacional.

Reformas paramétricas de los sistemas de jubilaciones y pensiones:

Las reformas paramétricas implican la modificación de al menos un parámetro del sistema de jubilaciones y pensiones, pero mantienen su lógica de funcionamiento. Este tipo de reformas generalmente se asocia a sistemas de reparto –aquellos donde las pasividades presentes se pagan con los ingresos corrientes provenientes de las cotizaciones-, aunque también es posible aplicarlas a sistemas de capitalización individual –aquellos donde las prestaciones propias surgen del ahorro de cada trabajador en una cuenta individual-. En el caso de los sistemas de reparto, el objetivo de las reformas es, generalmente, el de asegurar la sostenibilidad financiera del sistema, por lo que buscan aumentar los ingresos -mediante incrementos en las tasas de aporte o en el mínimo de años de servicio requeridos- y reducir los egresos -por medio de ajustes a la fórmula de cálculo o de indexación de las prestaciones, o mediante un congelamiento de los beneficios-. Una alternativa que apunta en ambas direcciones es el aumento en la edad mínima para acceder a una jubilación, ya que incrementa el período de cotizaciones al sistema y disminuye la cantidad de años de cobro de prestaciones (FIAP, 2018).

Según la FIAP, entre 1995 y 2018, al menos 78 países aumentaron la tasa de aportes, 57 incrementaron la edad de retiro y 61 ajustaron la fórmula de los beneficios o redujeron los mismos en sus sistemas públicos de reparto. Algunos ejemplos de reformas paramétricas, tanto

en sistemas públicos de reparto no reformados como en sistemas que combinan pilares de reparto con otros de capitalización individual, son:

- Francia: En 2010, se aprobó aumentar gradualmente la edad mínima de retiro de 60 a 62 años, y la edad para recibir la totalidad de los beneficios jubilatorios de 65 a 67 años -en 2011 se aprobó acelerar el calendario de incremento-. Además, en 2013 se decretó el aumento gradual de las tasas de aporte personal y patronal en 0,3 pp., partiendo de 6,75% para los trabajadores y de 8,40% para los empleadores; además de incrementarse la cantidad mínima de años de servicio para acceder a la jubilación completa, que subirá de 41,5 a 43 entre 2020 y 2035.
- Alemania: Entre 2012 y 2029, la edad de retiro normal aumentará gradualmente de 65 a 67 años. Además, a partir de 2016 se incrementó el tope imponible para la prestación por vejez, discapacidad y sobrevivencia.
- España: Entre 2013 y 2027, la edad de retiro se incrementará gradualmente de 65 a 67 años. El mínimo de años de servicio requeridos para acceder a una pensión reducida también crecerá gradualmente -de 15 a 25 años hacia 2022-, al igual que el requisito mínimo para ser beneficiario de una pensión completa -de 35 a 38,5 años de servicio hacia 2025-. Asimismo, los beneficios a aquellos trabajadores que permanezcan en el mercado laboral habiendo superado la edad mínima de retiro aumentarán entre un 2% y un 4%. Por último, se acordó la incorporación de un "factor de sostenibilidad" -entrará en vigencia en 2023-, que vincula las prestaciones a la evolución de la esperanza de vida; y de un "índice de revalorización", que reajusta las pasividades entre 0,25% y el incremento del IPC en el año anterior más un 0,5% si la situación económica es favorable.
- Noruega: A partir de 2011 comenzó a regir una edad de jubilación flexible entre los 62 y los 75 años, lo que brinda la posibilidad de cobrar una prestación y continuar trabajando. Se modificó la fórmula de cálculo de los beneficios, pasando a considerar el promedio de cotizaciones del total de la vida laboral -entre los 13 y los 75 años-, adicionando créditos por períodos no cotizados por desempleo. Además, se aprobó ajustar los beneficios anualmente según el crecimiento de los salarios, menos 0,75 pp.; al igual que ajustarlos considerando un "factor de longevidad", basado en la edad del individuo al momento del retiro. Por último, en ese año también se sustituyó la pensión mínima pública universal por una de carácter focalizado. A partir de 2014, se incrementó la tasa de aporte al sistema de reparto en un total de 0,8 pp. por trabajador -del 7,8% al 8,2% para los trabajadores y del 11% al 11,4% para los empleadores-.
- Rusia: En 2010, las tasas de cotización pasaron de 20% a 26%. A partir de 2014, la tasa de aporte al pilar de reparto se incrementó en 4 pp. para los trabajadores que no escogiesen un fondo privado no estatal, contribuyendo por defecto a la administradora estatal. Además, en 2015 se aprobó el aumento gradual del mínimo de años de cotización necesarios para optar por una pensión del sistema público, pasando de 6 a 15 años hacia 2024. Por otro lado, a partir del segundo semestre de 2016, se congeló la indexación de las prestaciones según la evolución de la inflación. Finalmente, en enero de 2019 entró en vigencia el aumento gradual de la edad normal de jubilación, pasando de 60 a 65 años en los hombres y de 55 a 60 años en las mujeres.
- Argentina: A partir de junio de 2018, se incrementó de manera optativa la edad mínima de retiro de 65 a 70 años de edad para los hombres y de 60 a 63 para las mujeres. Además, se disminuyó la "generosidad" del cálculo de las prestaciones; y se pasó a ajustar las pasividades trimestralmente, en base a la inflación mensual (70%) y al salario promedio de los trabajadores registrados (30%).
- Brasil: A fines de 2015, se introdujo una nueva alternativa a las reglas de jubilación. Esta es conocida como la regla 85/95, por la cual la suma de la edad y los años de

servicio deben ser iguales a 85 para las mujeres y 95 para los hombres. La regla se incrementará gradualmente hasta llegar a 90/100 en 2026. Esta alternativa permite retirarse evitando la reducción aplicada por el factor de seguridad, fórmula que se aplica al valor de la pensión y tiene en cuenta los años de servicio, la edad y la esperanza de vida.

Si bien la modificación de los parámetros del sistema suele ser necesaria, es importante que este tipo de reformas sean complementadas, buscando así soluciones integrales. Por ejemplo, aunque el aumento en la edad de jubilación es común tanto entre los miembros de la OCDE como en los países de ingresos medios, e incluso en algunos se ha sustituido la edad de jubilación fija por una flexible, esto no es suficiente. Se necesitan medidas complementarias que busquen paliar los efectos negativos de la disminución del ratio activo-pasivo, mediante el incremento en la productividad y en el nivel de actividad en el mercado laboral formal, o por intermedio de garantizar un piso de ingreso mínimo a todas las personas de edad avanzada (AISS, 2016).

La participación en el mercado laboral formal influye en la sostenibilidad fiscal de los sistemas de pensiones basados en esquemas de reparto. En el corto y mediano plazo, un mayor nivel de formalidad incrementa los ingresos del sistema de seguridad social por concepto de contribuciones y, por lo tanto, mejora los indicadores de sostenibilidad del mismo. Sin embargo, en el largo plazo, el efecto sobre la sostenibilidad del sistema es ambiguo, ya que si bien, por un lado, la situación fiscal empeoraría debido al aumento en el número de pasividades a abonar, por otro lado, los egresos se reducirían dada la contracción del esquema no contributivo destinado a las personas sin acceso a prestaciones contributivas (OSS, 2019). En este aspecto, la AISS destaca al sistema SIMPLES de Brasil y a los de monotributo de Argentina y Uruguay, regímenes tributarios diferenciados y simplificados que favorecieron la expansión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores independientes con pequeños emprendimientos (AISS, 2016).

En una línea similar, son comunes las medidas que buscan estimular el empleo, particularmente entre las mujeres, trabajadores de mayor edad y trabajadores con discapacidades parciales. Por ejemplo, en Australia se incrementaron los incentivos a los empleadores que contraten o mantengan en su plantilla a trabajadores de edad avanzada, mientras que en Suecia se aumentaron las deducciones en el Impuesto a la Renta para aquellos trabajadores que permanezcan en actividad a pesar de haber superado la edad de referencia (Instituto Aviva, 2017). Asimismo, la AISS señala la importancia de incrementar la tasa de empleo femenino, la cual aún presenta espacio para crecer a pesar de haberse incrementado a nivel mundial en los últimos años (AISS, 2016).Por último, la tendencia principal en la política de discapacidad en los países de la OCDE en las últimas dos décadas ha sido restringir el acceso a los beneficios y aumentar las oportunidades de integración de las personas con discapacidad mediante la ampliación de los programas de empleo y la mejora de la protección del empleo para los trabajadores con discapacidades parciales.

Reformas estructurales de los sistemas de jubilaciones y pensiones.

A diferencia de las reformas paramétricas, las reformas estructurales son las que crean un nuevo sistema de pensiones (CEPAL, 2017). Si se toma como referencia la recomendación de un sistema de pensiones de múltiples pilares realizada por el Banco Mundial, concepto que cada vez recibe más apoyo (Holzmann, 2013) dado que favorece el tratamiento de diversos objetivos y la diversificación de riesgos, una reforma estructural consistiría entonces en la incorporación, eliminación o modificación de alguno de estos pilares.

El Banco Mundial (2005; 2008) sugiere que todo sistema de pensiones debería constituirse como alguna combinación de los siguientes cinco pilares:

- **Pilar cero:** Es de carácter no contributivo, y puede configurarse bajo la forma de un programa de asistencia social, de pensiones sociales condicionales a los niveles de ingresos, o de un "demogrant" -beneficio universal fijo basado en la edad y la residencia-, todas ellas financiadas públicamente. Su objetivo explícito es el combate a la pobreza, por lo que busca asegurar un mínimo nivel de protección a las personas mayores, en particular a aquellos que contaron con ingresos bajos a lo largo de su vida y a quienes participaron marginalmente en la economía formal.
- **Primer pilar:** Considera las contribuciones realizadas en función de los ingresos percibidos a lo largo de la vida laboral, y tiene el objetivo de reemplazar parte de los mismos durante la etapa pasiva. Busca abordar el riesgo de miopía individual, bajos ingresos y mala planificación; al tiempo que no enfrenta los riesgos presentes en los mercados financieros. Es obligatorio; público; generalmente presenta un sistema de reparto-lo cual expone al sistema a riesgos demográficos y políticos-; y es de beneficio definido, ya que la pasividad a percibir está predeterminada por una fórmula que depende de los montos de las cotizaciones, los años de aporte y la edad.
- **Segundo pilar:** Usualmente consiste en cuentas de ahorro individual -capitalización individual-; es obligatorio y de administración privada; y es un plan de contribución definida, dado que los aportes periódicos están prestablecidos, pero la prestación a recibir depende no sólo de los aportes acumulados en la cuenta personal, sino también del rendimiento obtenido y de la esperanza de vida al momento del retiro. Se caracteriza por derechos de propiedad bien definidos, y se argumenta que puede apoyar el desarrollo del sistema financiero. Puede someter a los participantes a riesgos financieros y de agencia, y riesgos de altos costos administrativos y de transacción.
- **Tercer pilar:** Busca compensar las posibles rigideces que presentan los otros pilares, razón por la cual es voluntario y flexible. Comprende ahorros individuales voluntarios para la jubilación, incapacidad o muerte; planes patrocinados por los empleadores; y puede ser de contribución definida o de beneficio definido. Enfrenta riesgos similares al segundo pilar.
- **Cuarto pilar:** Incluye acceso a apoyo informal, como el intrafamiliar; a programas sociales formales, como los destinados a salud y vivienda; y a otros activos financieros y no financieros del individuo como la propiedad de una vivienda.

El primer pilar es el más común a nivel mundial, aunque a partir de 1990 se evidencia una tendencia creciente a su complementación con los pilares cero y dos. En 1990, el predominio del primer pilar era total: 157 países contaban con un pilar de este tipo, 30 incluían un pilar cero como parte de su sistema de pensiones, y apenas 5 tenían pilar dos. Hacia 2011, la cantidad de países que contaban con pilar cero se había más que duplicado (67), y eran 34 los que incluían al segundo pilar. Estas incorporaciones no fueron, en su gran mayoría, sustitutas del primer pilar, siendo 155 los países que disponían del mismo en 2011 (Holzmann, 2013).

La reforma estructural chilena de 1981 fue pionera a nivel mundial. En 1981, Chile sustituyó totalmente los múltiples regímenes públicos de reparto (pilar 1) con los que contaba, por uno de capitalización individual de carácter privado (pilar 2). Esta reforma sirvió como base para posteriores reestructuras delos sistemas de seguridad social, particularmente en países de América Latina y de Europa del Este. En el caso latinoamericano, sin embargo, no todos los países que incluyeron un esquema de capitalización individual lo adoptaron como componente principal de su sistema, sino que algunos lo utilizaron para complementar al existente pilar de reparto (CEPAL, 2017):

- En Bolivia (1997)[2], México (1997), El Salvador (1998) y República Dominicana (2003), el nuevo pilar de capitalización individual fue totalmente sustitutivo, al igual que en Chile.
- Perú (1993) y Colombia (1994) introdujeron un modelo paralelo, donde el pilar de reparto y el pilar de capitalización individual son excluyentes y compiten entre sí por los afiliados.
- Argentina (1994) optó por un modelo paralelo integrado, el cual agregó una base universal pública al modelo paralelo.
- Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Panamá (2008) adoptaron un sistema mixto, donde ambos pilares conviven y se complementan.

Fuera de América Latina, predominó la introducción del segundo pilar como complemento al primero, siendo ejemplos de este tipo de reforma las de: Hungría (1998), Croacia (1999), Polonia (1999), Letonia (2001), Bulgaria (2002), Estonia (2002), Rusia (2002), Lituania (2004), Rumania (2004), Eslovaquia (2005), Macedonia (2006) y Ghana (2010). Son menos los casos en los que la sustitución fue total: Kazajistán (1998) y Nigeria (2004) (OIT, 2018).

A partir de 2008, sin embargo, las reformas estructurales cambiaron de dirección. Algunos de los países que habían avanzado hacia sistemas de capitalización individual modificaron sus sistemas nuevamente, enfocándose hacia los pilares cero y uno. En el caso de América Latina(CEPAL, 2017):

- Chile (2008) incorporó a su sistema un pilar no contributivo, de administración pública y de financiamiento proveniente de rentas generales, como respuesta ante los problemas existentes en materia de cobertura y suficiencia de las prestaciones otorgadas por el esquema de capitalización individual.
- Argentina (2008) retornó a un sistema público de reparto, buscando aliviar la carga fiscal, expandir la cobertura y mejorar los beneficios (Bertranou y otros, 2012; en CEPAL, 2017).
- Bolivia (2010), si bien no modificó la estructura, estatizó el sistema de capitalización individual.
- En El Salvador (2017), si bien se propuso la creación de un sistema mixto, finalmente se aprobó continuar con el sistema de capitalización individual, y crear un fondo de ahorro colectivo para financiar las pensiones mínimas y las pensiones de longevidad.

Fuera de América Latina, el impacto que tuvo la crisis de 2008 sobre los mercados financieros, y la presión adicional experimentada por los países de la Zona Euro para cumplir con los criterios de Maastricht respecto a la deuda y al déficit fiscal, hicieron que el costo de la transición resultase excesivo en varios países. El segundo pilar experimentó un retroceso importante en Bulgaria (2007), Estonia (2009), Letonia (2009), Lituania (2009), Macedonia (2011), Croacia (2011), Eslovaquia (2012), Kazajistán (2013) y Rumania (2017); al tiempo que las cuentas individuales fueron eliminadas en Hungría (2010), Polonia (2014) y República Checa (2016) (OIT, 2018).

Finalmente, unos pocos países han realizado reformas estructurales al interior del primer pilar. Este es el caso de Italia, Letonia, Polonia y Suecia, que en la década de 1990 modificaron el tradicional régimen de beneficios definidos por un esquema de cuentas nocionales (Holzmann, 2013). El régimen de cuentas nocionales introduce la lógica de la capitalización en el sistema de reparto, dado que las prestaciones se calculan en función de la esperanza de vida al momento de jubilarse y de las cotizaciones realizadas a lo largo de la vida laboral –las cuales se revalorizan según la evolución de un determinado índice-, pero las cuentas a las que se vuelcan

[2]En el caso de Bolivia, en 1997 también se creó un sistema de prestaciones no contributivas, el cual fue modificado y mejorado en términos de cobertura y suficiencia en 2008.

las cotizaciones de los trabajadores son “virtuales”, ya que dichos ingresos se utilizan para abonar las prestaciones de los pasivos actuales (Devesa et al., 2017).

Medidas frente al cambio tecnológico:

Ante el proceso de cambio tecnológico, el desafío de los sistemas de seguridad social es el de poder adaptarse a un mundo del trabajo que cambia en forma vertiginosa (AISS, 2016). En este documento se discutieron dos fenómenos laborales asociados al cambio tecnológico. Por un lado una participación creciente de modalidades no estándar de empleo y por otro la posibilidad de desempleo tecnológico asociado a la automatización.

En lo que se refiere al potencial crecimiento de las formas no estándar de empleo, en base a la observación de las prácticas actuales y las discusiones entre académicos y formuladores de políticas a nivel internacional, OIT (2015) realiza una síntesis de las recomendaciones de políticas habituales para abordar los déficits y problemas asociados con estas modalidades no estándar de empleo.

OIT (2015) plantea, en primer lugar, que las políticas deben estar orientadas a reducir las brechas regulatorias entre empleos estándar y no estándar. En otras palabras, se deben hacer esfuerzos para garantizar que todos los trabajadores, independientemente de su acuerdo contractual, tengan acceso a la libertad de asociación y los derechos de negociación colectiva. Al mismo tiempo, es esencial asegurar la representación de los trabajadores no estándar en los sindicatos y en la negociación colectiva. La extensión de los convenios colectivos a todos los trabajadores en un sector o categoría ocupacional es una herramienta útil para reducir las desigualdades para los trabajadores con situaciones contractuales no estándar.

Al mismo tiempo, OIT (2015) recomienda que los países tomen medidas para fortalecer la protección social de estos colectivos. Es decir, se debe garantizar un piso de protección social universal. Estos esfuerzos pueden incluir eliminar o reducir los umbrales en horas mínimas o duración del empleo, de forma de que los trabajadores con contratos no estándar no sean excluidos de los beneficios típicos de los sistemas de seguridad social; o hacer que los sistemas sean más flexibles con respecto a las contribuciones requeridas para calificar para dichos beneficios, permitiendo interrupciones en las contribuciones y mejorando la portabilidad de los beneficios entre los diferentes sistemas de seguridad social y la situación laboral.

Medidas para atender el avance de la robotización y la automatización de empleos también están siendo ampliamente discutidas a nivel internacional, aunque no existen por el momento muchos ejemplos con políticas concretas que se hayan adoptado.

A modo de ejemplo de medidas que están siendo consideradas, en el Parlamento Europeo se ha debatido la idea de considerar a los robots autónomos más sofisticados como “personas electrónicas”. Se argumenta que se debe vincular a dichos robots con un fondo que cubra sus responsabilidades legales, y que sus propietarios deben responsabilizarse por el pago de los aportes correspondientes a los robots. Además, se propone que los empleadores declaren el ahorro en cotizaciones generado por sustituir trabajo humano con robots. Por otra parte, en diversos países se ha instalado el debate sobre la implementación de un ingreso básico universal, como respuesta al reemplazo de mano de obra humana por proceso automatizados (AISS, 2016).

La gran incertidumbre provocada por el futuro del mundo del trabajo genera propuestas diversas, que no siempre derivan en una única solución. Esto se evidencia, por ejemplo, en las respuestas

ante el surgimiento de empresas que prestan servicios de taxi mediante aplicaciones. Frente a esta nueva situación, las normativas debieron ser adaptadas, surgiendo de aquí diferentes medidas: en Suiza, el seguro obligatorio contra accidentes y el fondo de pensiones obligan a las empresas a abonar las cotizaciones a la seguridad social; en Francia, se impusieron multas a los empleadores por infringir la normativa de transporte (AISS, 2016); en Uruguay, los conductores deben figurar como una empresa unipersonal o superior.

4. Comentarios finales:

La experiencia internacional nos muestra que, si bien los principales desafíos que enfrentan los sistemas de seguridad social a nivel global son similares, no existen recetas únicas para abordarlos, y las medidas implementadas en cada caso dependerán de las especificidades en cada país o región de dichos fenómenos así como de las preferencias referidas a la asignación de recursos que existan en las diferentes sociedades.

Las medidas tendientes a contemplar el proceso de envejecimiento poblacional, muestran un historial mayor, existiendo un gran número de experiencias desde finales del siglo pasado. No obstante, las medidas adoptadas para abordar este fenómeno han mostrado diferencias significativas entre países e incluso en algunos casos se evidencian decisiones recientes tendientes a modificar reformas realizadas décadas atrás. En el caso del cambio tecnológico las experiencias de políticas son más recientes y en muchos casos,si bien hay debates en proceso, aún no se han plasmado en medidas concretas de política.

Referencias:

Acemoglu, D. &Autor D. (2011). Skills, Task and Technologies: Implications for Employment and Earning. Handbook of Labor Economics. Elsevier, pp: 1043-1171

Apella, I. &Zunino, G. (2018).Nonstandard Forms of Employment in Developing Countries.A Study for a Set of Selected Countries in Latin America and the Caribbean and Europe and Central Asia. Policy Research working paper; no. WPS 8581.Washington, D.C.: World Bank Group.

Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). (2016). 10 Desafíos Mundiales para la Seguridad Social.

Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). (2017). 10 Desafíos Mundiales para la Seguridad Social: Américas.

Autor, D., Levy, F. &Murnane, R. (2003). The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration. The QuarterlyJournal of Economics 118(4): 1279-1333.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). Panorama Social de América Latina, 2017(LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Devesa, J., Devesa, M., et al. (2017). La Implantación de un Sistema de Cuentas Nocionales en España: Efectos sobre el Sistema de Seguridad Social.

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP). (2018). Reformas Paramétricas en los Programas de Pensiones Públicos de Reparto 1995-2018.

Holzmann, R. (2013). Sistemas de pensiones en el mundo y sus reformas: factores, tendencias y desafíos mundiales.

Instituto Aviva (2017). Pensiones en Transición. Un Panorama Internacional de los Retos que Afrontan los Sistemas de Pensiones.

International Labour Organization, 2015. Non-standard forms of employment. Report for discussion at the Meeting of Experts on Non-Standard Forms of Employment. International Labour Office, Geneva. February, 2015.

International Labor Organization (OIT), Social Protection Department. (2018). Reversing pension privatization: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America countries (2000-18). ESS – Working Paper No. 63

International Monetary Fund(FMI), Western Hemisphere Department.(2018). Growing Pains. Is Latin America Prepared for Population Aging?

International Monetary Fund (FMI). (2017). Demographic Changes in Latin America – The Good, the Bad and… Working Paper WP/17/94.

Observatorio de Seguridad Social (OSS).(2019). Informe N°4: Tendencias en el Mercado Laboral y su Impacto sobre la Informalidad y el Sistema de Seguridad Social.

The World Bank. (2005). Old-Age Income Support in the 21st Century.

The World Bank. (2008). Pension Systems and Reform Conceptual Framework.

United Nations (ONU), Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2015). World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP.241

United Nations (ONU), Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2017). WorldPopulationProspects: The 2017 Revision, DVD Edition.