

La protección social de las mujeres y los hombres de edad

4

Los sistemas de pensiones como medio para combatir la pobreza

83

IDEAS FUNDAMENTALES

- Las pensiones para las mujeres y los hombres de edad constituyen el mecanismo más frecuente de protección social en el mundo y un elemento clave de la meta 1.3 de los ODS. A nivel mundial, el 68 por ciento de las personas que superan la edad de jubilación perciben una pensión contributiva o no contributiva.
- En los países en desarrollo se han logrado avances significativos en cuanto a la extensión de la cobertura de los sistemas de pensiones. Se han establecido pensiones universales en Argentina, Belarús, Bolivia (Estado Plurinacional de), Botswana, Cabo Verde, China, Georgia, Kirguistán, Lesotho, Maldivas, Mauricio, Mongolia, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Timor-Leste, Trinidad y Tabago, Ucrania, Uzbekistán y Zanzíbar (República Unida de Tanzania). Otros países en desarrollo, como Azerbaiyán, Armenia, Brasil, Chile, Kazajstán, Tailandia y Uruguay, tienen sistemas casi universales.
- Sin embargo, para muchos el derecho a la protección social de los adultos mayores aún no se ha convertido en una realidad. En buena parte de los países de ingresos bajos, menos del 20 por ciento de las personas que superan la edad legal de jubilación percibe una pensión. En muchos países en desarrollo, un porcentaje importante de los adultos mayores sigue dependiendo en gran medida del apoyo de la familia.
- Las tendencias observadas varían considerablemente entre las regiones e incluso entre países de una misma región. Ante el envejecimiento de la población, en los países con sistemas de protección social integrales y maduros, el problema principal es mantener un adecuado equilibrio entre la sostenibilidad financiera y la suficiencia de las pensiones. En el otro extremo, muchos países de todo el mundo siguen esforzándose por extender y financiar sus sistemas de pensiones; estos países enfrentan barreras estructurales relacionadas con el desarrollo, los elevados niveles de informalidad, la escasa capacidad contributiva, la pobreza y un espacio fiscal insuficiente, entre otros.
- Una tendencia muy marcada en los países en desarrollo es la proliferación de pensiones no contributivas, como las pensiones sociales universales. Es una tendencia muy positiva, en particular en países con un alto nivel de informalidad que afrontan dificultades para extender los regímenes contributivos. Las tendencias revelan que muchos países han conseguido instaurar un nivel básico universal de seguridad de los ingresos para los adultos mayores.

Continúa en la página siguiente

IDEAS FUNDAMENTALES (cont.)

- Los regímenes públicos, basados en la solidaridad y la cofinanciación, son, con diferencia, la forma más generalizada de protección de los adultos mayores a nivel mundial. Las políticas de privatización de las pensiones, aplicadas en el pasado en algunos países, no arrojaron los resultados previstos ya que la cobertura y las prestaciones no aumentaron, los riesgos sistémicos recayeron en las personas y la situación fiscal empeoró. En consecuencia, varios países están revirtiendo las medidas de privatización adoptadas y restableciendo los sistemas públicos basados en la solidaridad.
- Las tendencias recientes de austeridad o consolidación fiscal están afectando a la suficiencia de los sistemas de pensiones y las condiciones generales para la jubilación. En algunos países, estas reformas están poniendo en peligro el cumplimiento de las normas mínimas de seguridad social y están erosionando el pacto social. Los países deben actuar con cautela al diseñar reformas, para que los sistemas de pensiones cumplan su cometido de proporcionar una seguridad económica a los adultos mayores.

4.1 Los ODS y la seguridad de los ingresos en la vejez

Garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores es uno de los principales objetivos de bienestar que las sociedades modernas buscan alcanzar (véase el recuadro 4.1). Durante su vida laboral, la mayoría de las personas gozan de buena salud y capacidad productiva y contribuyen al desarrollo y progreso de su país, por lo que parecería justo que al envejecer no se los dejara atrás y fueran partícipes de la prosperidad.

Para lograr este objetivo, que está estrechamente vinculado al derecho humano a la seguridad social, se necesitan mecanismos fiables que garanticen la protección sistemática contra el riesgo de vulnerabilidad que corren los adultos mayores. Mientras que algunos grupos de la población pueden acceder a mecanismos de protección basados en el esfuerzo individual, como ahorros personales o una vivienda propia, y otras personas cuentan con mecanismos de apoyo familiar intergeneracional, para la mayor parte de la población mundial, especialmente en el mundo en desarrollo, las fuentes de ingresos no son fiables, ni siquiera durante la edad laboral. En particular, uno de los efectos directos del fenómeno de la economía informal, que está relacionado con los problemas estructurales del desarrollo económico de muchos países, es que solo una pequeña fracción de la población mundial tiene la capacidad de valerse por sí misma durante la vejez. Debido a ello, los sistemas de protección social de los adultos mayores desempeñan un papel fundamental.

Por estas razones, los sistemas públicos de pensiones se han convertido en la base sobre la que se ha construido la seguridad de los ingresos de los adultos

mayores. Esta también depende de la disponibilidad, la accesibilidad y del costo de otros servicios sociales como la atención de salud, la vivienda y los cuidados de larga duración. Además de los servicios sociales públicos, también pueden otorgarse prestaciones en especie, como subvenciones para la vivienda y la energía, servicios asistenciales y de cuidado a domicilio y de atención en instituciones. Si no se brinda un acceso asequible a estos servicios, los adultos mayores y las familias pueden caer en la pobreza extrema, incluso en países desarrollados. En países con un acceso más amplio a servicios públicos de calidad, la pobreza entre las personas de edad es considerablemente inferior.

La Agenda 2030, en particular la meta 1.3 de los ODS, exhorta a implementar a nivel nacional sistemas de protección social para todos, incluidos pisos de protección social, prestando especial atención a las personas pobres y vulnerables. Para garantizar que ningún adulto mayor quede atrás, los responsables de la formulación de políticas y de la adopción de decisiones deberían considerar la posibilidad de diseñar sistemas integrales de protección social basados en el principio de universalidad. La Recomendación núm. 202, adoptada unánimemente por los mandantes de la OIT en 2012, insta a que se combinen las pensiones públicas contributivas con regímenes de pensiones no contributivos para garantizar la protección de toda la población. Si bien la meta 1.3 de los ODS exhorta expresamente a implementar sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos pisos de protección social que garanticen los ingresos en la vejez, cabe señalar que la protección social, y especialmente la seguridad de los ingresos en la vejez, contribuyen al cumplimiento de muchos otros ODS y

Recuadro 4.1 Normas internacionales sobre las pensiones de vejez

Los derechos de los adultos mayores a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado para mantener su salud y bienestar, incluida la asistencia médica y los servicios sociales correspondientes, se enuncian en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, y, en términos más generales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 1966¹. El contenido de estos derechos se expone de forma más específica en el corpus de normas elaboradas por la OIT, que proporcionan orientaciones concretas a los países para hacer efectivo el derecho de los adultos mayores a la seguridad social, desde los niveles básicos hasta la plena efectividad².

El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), y la Recomendación núm. 131 y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), que los complementan proporcionan un marco de referencia internacional que establece la gama y los niveles de las prestaciones de seguridad social necesarias y adecuadas para garantizar el mantenimiento y la seguridad de los ingresos, así como el acceso a la atención de salud en la vejez. Un objetivo esencial de estas normas es la extensión de la cobertura a todos los adultos mayores y tiene como objetivo lograr la universalización de la protección, tal y como se precisa en la Recomendación núm. 202.

En los Convenios núms. 102 y 128, y en la Recomendación núm. 131, se prevé el pago de pensiones a los adultos mayores, en niveles garantizados, una vez cumplido un periodo mínimo que dé lugar al derecho, y su ajuste regular para mantener el poder adquisitivo de los jubilados. Más concretamente, en los Convenios núms. 102 y 128 se prevé proporcionar la seguridad de los ingresos a las personas que han llegado a la edad de jubilación mediante pensiones contributivas vinculadas a los ingresos (garantizando un nivel mínimo de prestaciones, o tasas de sustitución, equivalente a una proporción establecida de los ingresos anteriores de los beneficiarios, en especial a aquellos con los ingresos más bajos) y/o mediante una pensión no contributiva a una tasa fija, universal o sujeta a comprobación de los recursos. Los niveles mínimos garantizados para estas últimas deben ser

una proporción establecida de los ingresos medios de un trabajador no calificado representativo, pero el «total de la prestación y de los demás recursos [...] deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes» (Convenio núm. 102, artículo 67, c)).

La Recomendación núm. 202 completa este marco y exhorta a garantizar la seguridad básica del ingreso para todos los adultos mayores, dando prioridad a quienes la necesiten y a quienes no gocen de cobertura con arreglo a las disposiciones vigentes. Esta garantía actúa como salvaguardia frente a la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social en la vejez para las personas no protegidas por los regímenes de pensión contributivos. Asimismo, es de sumo interés para los jubilados cuyas prestaciones se ven afectadas por las pérdidas financieras de los fondos de pensiones, cuyas pensiones no se ajustan de forma regular a las variaciones del costo de vida o son sencillamente insuficientes para asegurar el acceso efectivo a los bienes y servicios necesarios para poder llevar una vida digna. Por lo tanto, las normas de seguridad social de la OIT proporcionan un conjunto completo de referencias y un marco para el establecimiento, el desarrollo y el mantenimiento de sistemas de pensiones de vejez a escala nacional.

Las sociedades en proceso de envejecimiento afrontan un problema importante en materia de política social: garantizar una cuantía adecuada de ingresos para todos los adultos mayores sin sobrecargar la capacidad de las generaciones más jóvenes. Habida cuenta del problema de financiación y sostenibilidad que el cambio demográfico plantea a los sistemas de seguridad social, el Estado tiene un papel decisivo que desempeñar previendo el equilibrio a largo plazo entre ingresos y egresos, con objeto de garantizar que las instituciones cumplan sus obligaciones con los adultos mayores. No cabe duda de que el principio contenido en las normas de seguridad social de la OIT, recientemente reafirmado enérgicamente en la Recomendación núm. 202, sobre la responsabilidad general y principal del Estado en este sentido, desempeñará un papel clave para establecer la forma de hacer rendir cuentas a los futuros gobiernos en relación con la sostenibilidad de los sistemas nacionales de seguridad social ante factores como el cambio demográfico, entre otros.

¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 22 y párrafo 1 del art. 25, y PIDESC, art. 9. ² Véase CESCR, 2008.

abordan cuestiones que trascienden el ODS 1. La seguridad de los ingresos en la vejez contribuye en gran medida al cumplimiento del ODS 5, pues respalda la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y del ODS 10, ya que ayuda a reducir la desigualdad en los países y entre ellos. También contribuye indirectamente al cumplimiento de otros muchos ODS, como el ODS 11, pues la seguridad de los ingresos en la vejez

puede ayudar a las familias y otras personas a acceder a una vivienda adecuada, segura y asequible. Por consiguiente, la seguridad de los ingresos en la vejez cumple un papel fundamental para alcanzar los objetivos establecidos por la comunidad mundial en el marco de los ODS y contribuye, entre otras cosas, al compromiso fundamental de poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, en particular, a erradicar la

pobreza extrema de aquí a 2030, para garantizar que todas las personas gocen de un nivel de vida digno.

4.2 Tipos de regímenes de pensiones

A lo largo de la historia de la seguridad social, los sistemas públicos de pensiones han demostrado que constituye un instrumento útil para garantizar los ingresos en la vejez y combatir la pobreza y la desigualdad social.

Según las experiencias internacionales, los sistemas de pensiones pueden organizarse de diversas maneras. El objetivo de clasificar los regímenes de pensiones es categorizar los principios operativos por los que se rigen esos regímenes y dar lugar a comparaciones generales de su éxito en la consecución de los objetivos de seguridad social. Desde la perspectiva de la OIT, todos los regímenes de pensiones que contribuyen a la seguridad de los ingresos en la vejez son pertinentes. Sin embargo, el grado de pertinencia debe medirse en función de su cumplimiento de las normas de la OIT en materia de seguridad social.

La amplia mayoría de los países (186 de los 192 países de los que se dispone de información) otorgan pensiones que consisten en prestaciones monetarias periódicas, en

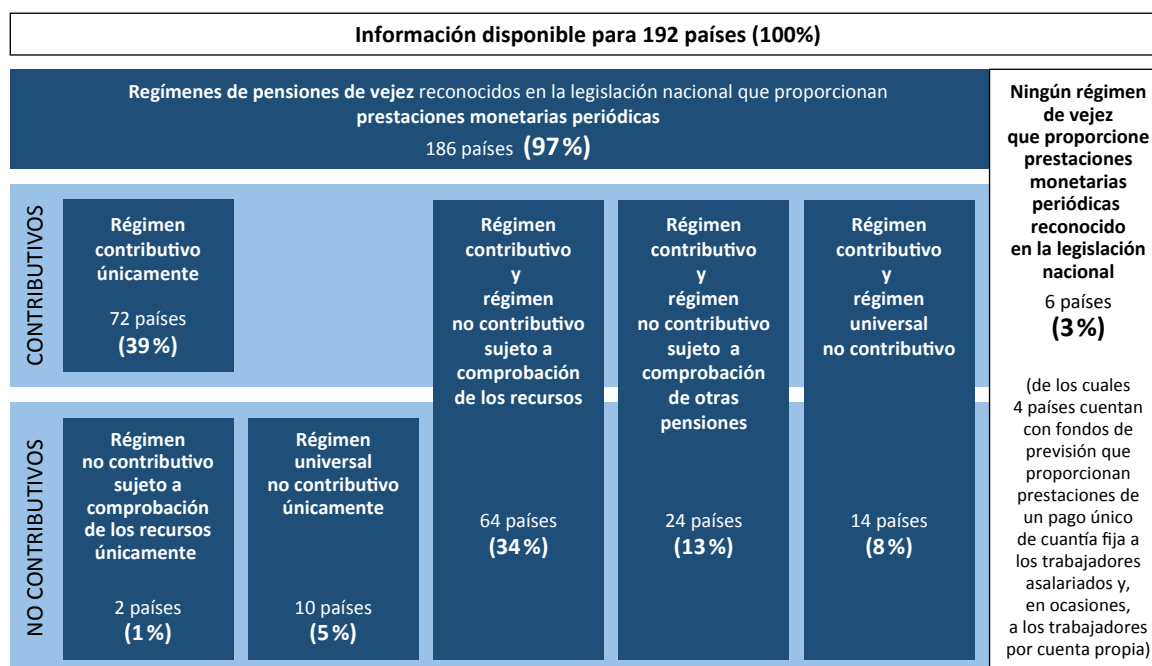
virtud de al menos un régimen y a menudo en virtud de una combinación de regímenes contributivos y no contributivos (véase el gráfico 4.1). Los otros seis países no otorgan prestaciones periódicas, aunque algunos conceden una prestación de pago único de cuantía fija con cargo a fondos de previsión o programas similares.

En 72 países (el 39 por ciento de aquellos de los que se dispone de información) se cuenta con un régimen contributivo únicamente; en buena parte de los casos se trata de regímenes de seguro social, que protegen principalmente a los trabajadores asalariados y a los trabajadores independientes.

En 12 de los países analizados se otorgan pensiones exclusivamente a través de un régimen no contributivo. La mayoría de ellos ofrece cobertura universal.

La forma de organización predominante de los sistemas de pensiones a nivel mundial es la combinación de regímenes contributivos y no contributivos: 102 países cuentan con ambos sistemas. Los regímenes no contributivos varían de un país a otro: 14 países otorgan prestaciones universales a todos los adultos mayores a partir de una edad determinada; 24 países ofrecen prestaciones sujetas a comprobación de las pensiones a los adultos mayores que en principio no perciben otra pensión; y 64 países proporcionan prestaciones

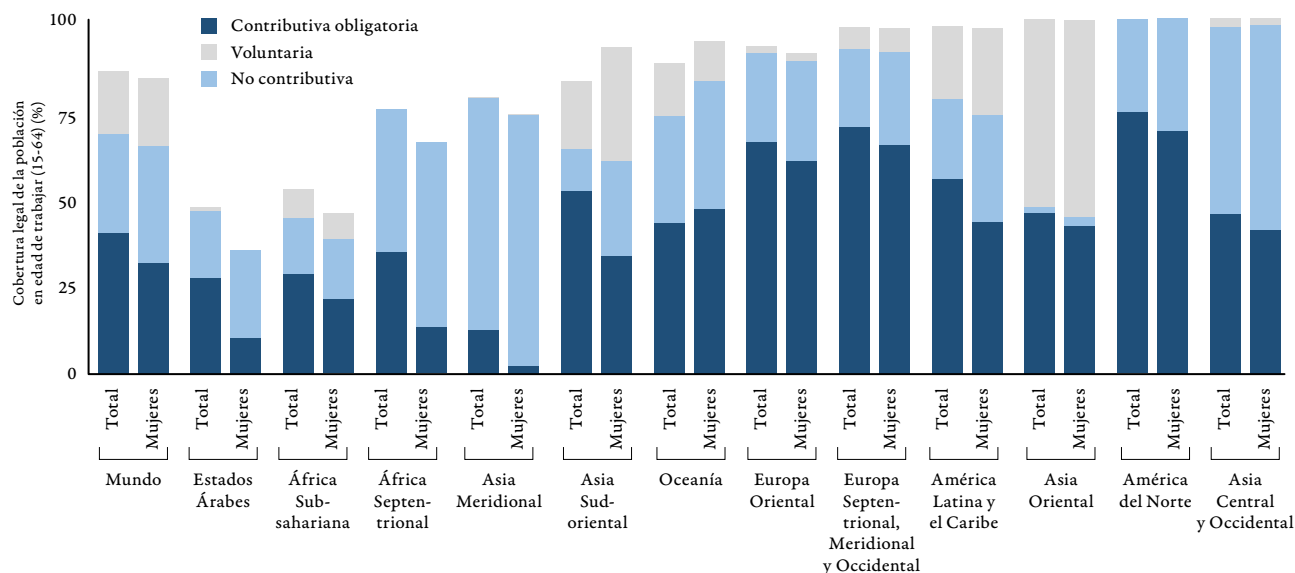
Gráfico 4.1 Visión general de los regímenes de pensiones de vejez, por tipo de régimen y prestación; 2015 o año más reciente con datos disponibles



Fuentes: OIT, Base de datos mundial sobre protección social; AISS/SSA, Social Security Programs Throughout the World. Véanse también los cuadros B.9 y B.10 del anexo IV.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54653>

Gráfico 4.2 Cobertura legal de las pensiones de vejez: porcentaje de población en edad de trabajar (15-64 años) protegida por la legislación vigente mediante pensiones de vejez contributivas y no contributivas obligatorias; por región y tipo de régimen, año más reciente con datos disponibles



Nota: Las estimaciones regionales y mundiales están ponderadas por la población en edad de trabajar.

Fuente: OIT, Base de datos mundial sobre protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Social; AISS/SSA, Social Security Programs Throughout the World; ILOSTAT, completado con datos estadísticos nacionales para la cuantificación de los grupos con cobertura legal. Véase también el cuadro B.9 del anexo IV.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54654>

sujetas a comprobación de los recursos a los adultos mayores cuyos ingresos están por debajo de un valor determinado.

4.3 Cobertura legal

Si bien puede observarse una tendencia mundial al aumento de la cobertura legal y efectiva de los sistemas de pensiones, la mayor parte de la población mundial no goza del derecho a la seguridad de los ingresos en la vejez y siguen dándose importantes desigualdades. A nivel mundial, el 67,6 por ciento de las personas en edad de trabajar está protegido por la legislación existente prevista en los regímenes contributivos y no contributivos obligatorios¹ y por lo tanto podrían percibir pensiones de vejez al alcanzar la edad prescrita si esa legislación se aplicara y cumpliera debidamente (véase el gráfico 4.2). Además de estar incluidos en regímenes contributivos y no contributivos obligatorios, el 17,7 por ciento de las personas en edad de trabajar tiene la posibilidad de

cotizar con carácter voluntario, aunque habitualmente son pocos los que hacen uso de esta opción.

La cobertura legal cubre al 64,1 por ciento de las mujeres, un porcentaje algo menor que el del conjunto de la población, lo cual refleja ampliamente la menor tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo y su presencia excesiva en trabajos independientes o trabajos familiares no remunerados, en particular en la agricultura, el trabajo doméstico y otros sectores y ocupaciones que no suelen estar incluidos en la legislación vigente. Por ejemplo, en los Estados Árabes la cobertura legal es solo del 34,8 por ciento de las mujeres, mientras que el porcentaje en el conjunto de la población asciende al 45,9 por ciento. Pueden observarse tendencias similares en el África Subsahariana y en África Septentrional, donde la cobertura legal es inferior en el caso de las mujeres que en el conjunto de la población. En muchos países de estas regiones, las mujeres cuyos cónyuges están cubiertos por regímenes contributivos, tienen el derecho a percibir una pensión de sobrevivientes, que a menudo constituye su única fuente de ingresos.

¹ El alcance de la cobertura legal en la vejez se define como el porcentaje de la población en edad de trabajar (o en su defecto de la fuerza de trabajo) que está incluida en un régimen que otorga prestaciones periódicas monetarias una vez que se alcanza la edad legal de jubilación u otra edad determinada. La población cubierta se estima usando las estadísticas demográficas, laborales y de otra índole disponibles para cuantificar la magnitud de los grupos que están cubiertos por la legislación nacional. La cobertura efectiva suele ser considerablemente menor que la legal en lugares en los que la legislación no se aplica o cumple plenamente. Para más detalles, véase el glosario del anexo I y el anexo II.

4.4 Cobertura efectiva: supervisión del indicador 1.3.1 de los ODS relativo a los adultos mayores

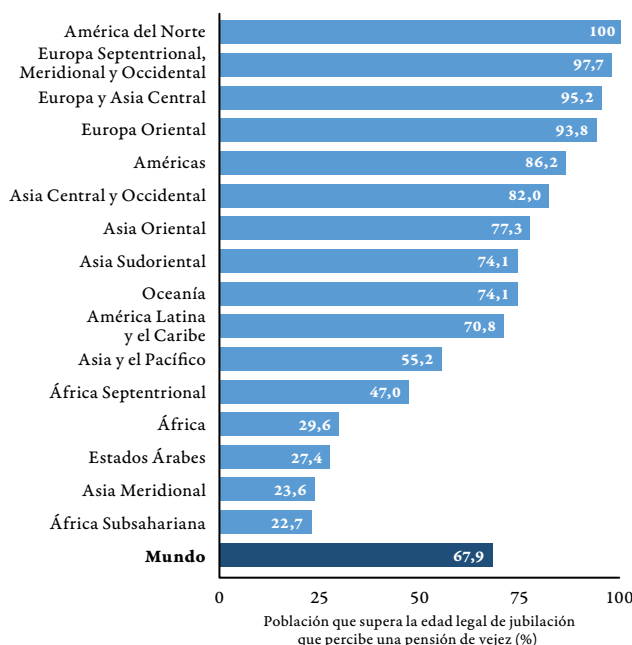
El término «cobertura legal» se refiere al alcance de los derechos legales que ofrecen los marcos jurídicos vigentes, y «cobertura efectiva» se refiere a la aplicación real de esos marcos jurídicos. El gráfico 4.3 muestra la tasa de cobertura de los beneficiarios, es decir, el porcentaje de adultos mayores que superan la edad legal de jubilación que perciben pensiones contributivas o no contributivas. Los datos son útiles para realizar el seguimiento del indicador 1.3.1 de los ODS.

A nivel mundial, el 68 por ciento de las personas que superan la edad de jubilación perciben pensiones contributivas o no contributivas². Por lo tanto, en comparación con las demás formas de protección social, la seguridad de los ingresos en la vejez es la más extendida y ha tenido avances significativos en los últimos años. La seguridad de los ingresos en la vejez varía mucho entre regiones: las tasas de cobertura en los países de ingresos más altos ascienden prácticamente al 100 por ciento, mientras que en el África Subsahariana apenas llegan al 22,7 por ciento y en Asia Meridional al 23,6³.

El gráfico 4.4 presenta dos indicadores adicionales que ayudan a comprender en qué medida se aplican los marcos legales. La «tasa de cobertura de los cotizantes» se centra, en sus dos variantes, en las pensiones contributivas y ofrece una estimación de la cobertura de las pensiones en el futuro: indica, respectivamente, los porcentajes de los cotizantes económicamente activos (tasa de cobertura de los cotizantes respecto de la fuerza de trabajo) y el de los cotizantes en edad de trabajar (tasa de cobertura de los cotizantes respecto de la población) que cotizan a los regímenes de pensiones contributivos.

La tasa de cobertura de los cotizantes da una idea de la proporción de la población en edad de trabajar (o de la fuerza de trabajo) que en el futuro dispondrá de una pensión contributiva basada en su esfuerzo contributivo actual. Si bien esta medida no contempla las pensiones no contributivas, es un indicio importante relativo a los niveles de cobertura futuros, teniendo en cuenta que los niveles de las prestaciones de los regímenes de pensiones contributivas suelen ser superiores a los de los regímenes de pensiones no contributivas. A nivel mundial, casi una cuarta parte de la población en edad de trabajar (el 24,9 por ciento) cotiza a regímenes de pensiones,

Gráfico 4.3 Indicador 1.3.1 de los ODS relativo a la cobertura efectiva de los adultos mayores: porcentaje de personas que superan la edad legal de jubilación y percibe una pensión de vejez, por región, año más reciente con datos disponibles



Nota: Porcentaje de personas de edad que perciben una pensión: relación entre las personas que superan la edad legal de jubilación y perciben una pensión de vejez, y la población de personas que superan la edad legal de jubilación. Las estimaciones regionales y mundiales están ponderadas por la población en edad de jubilarse. Véase también el anexo II.

Fuentes: OIT, Base de datos mundial sobre protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; OCDE SOCR; fuentes nacionales. Véanse también los cuadros B.11 y B.12 del anexo IV.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54655>

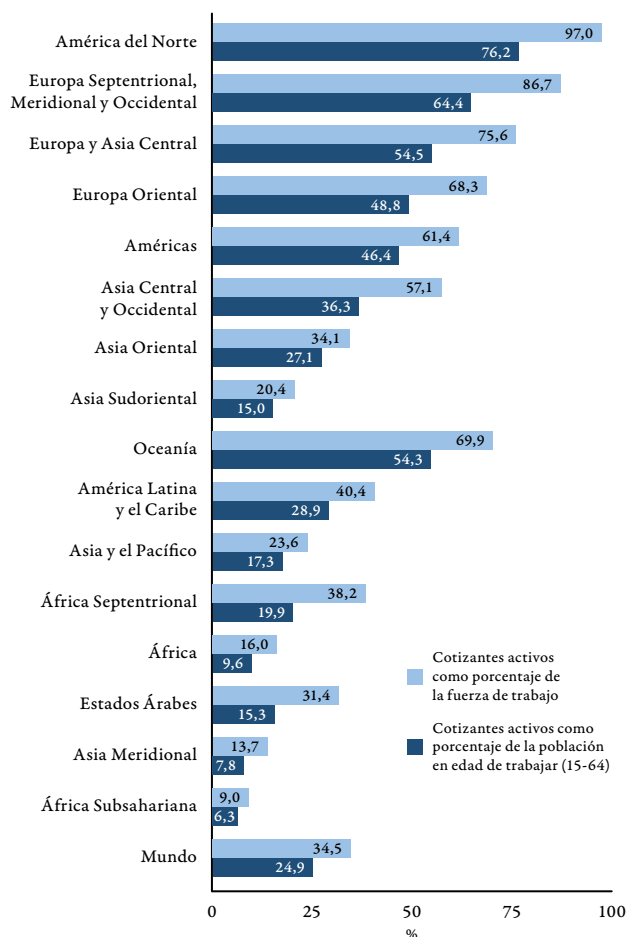
aunque se observan importantes variaciones regionales, desde el 6,3 por ciento en el África Subsahariana hasta el 76,2 por ciento en América del Norte.

En cuanto a la tasa de cobertura de los cotizantes como porcentaje de la fuerza de trabajo, el 34,5 por ciento de la fuerza de trabajo mundial cotiza a algún régimen de seguro de pensiones y por lo tanto prevé percibir una pensión contributiva al jubilarse. En el África Subsahariana, debido a la elevada proporción de empleo informal, solo el 9,0 por ciento de la fuerza de trabajo cotiza a un seguro de pensiones acumulando derechos respecto de la percepción de una pensión contributiva. En Asia Sudoriental, aproximadamente una quinta parte de la fuerza de trabajo (20,4 por ciento) cotiza a un régimen contributivo, mientras que en

² Ponderado por la población total.

³ Como los datos disponibles de muchos países no permiten realizar un desglose detallado de la edad de los jubilados, el indicador se calcula en función del número total de beneficiarios de pensiones de vejez en relación con la población de personas que superan la edad legal de jubilación.

Gráfico 4.4 Cobertura efectiva de las pensiones de vejez: cotizantes activos a regímenes de pensiones como porcentaje de la fuerza de trabajo en edad de trabajar, por región, año más reciente con datos disponibles



Nota: Cotizantes activos: para obtener el denominador, y en la medida de lo posible, también el numerador en el caso de los cotizantes activos, se examina la franja de edad entre 15 y 64 años. Las estimaciones regionales y mundiales están ponderadas por la población en edad de trabajar.

Fuentes: OIT, Base de datos mundial sobre seguridad social, basada en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales. Véanse también los cuadros B.11 y B.12 del anexo IV.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54656>

Asia Meridional la cobertura apenas llega al 13,7 por ciento; la tasa de cobertura de los cotizantes aumenta en los Estados Árabes (31,4 por ciento), Asia Oriental (34,1 por ciento), África Septentrional (38,2 por ciento), América Latina y el Caribe (40,4 por ciento), Asia Central y Occidental (57,1 por ciento) y Europa Oriental (68,3 por ciento). En Europa Septentrional, Meridional y Occidental y en América del Norte, las tasas de cobertura ascienden al 86,7 y al 97,0 por ciento, respectivamente, y por debajo se sitúan Europa y Asia Central, y Oceanía, cuyas tasas ascienden al 75,6 y al 69,9 por ciento de la fuerza de trabajo, respectivamente.

En los países de ingresos más bajos, en general existe solo una proporción muy reducida de trabajadores asalariados con contratos laborales formales, y por lo tanto están cubiertos con relativa facilidad por pensiones contributivas. En estos países también es más frecuente la informalidad, la evasión del pago de las cotizaciones y una gobernanza inestable, incluida la falta de capacidad institucional para garantizar el cumplimiento de la legislación. Por ello, la cobertura efectiva parece estar firmemente vinculada con el nivel de ingresos de un país, aunque en realidad los factores que influyen de forma determinante son las estructuras del mercado laboral y la aplicación de la legislación y la gobernanza.

Gracias a los esfuerzos destinados a extender los regímenes contributivos para incluir a todas las personas con cierta capacidad contributiva y a la introducción de pensiones no contributivas en un mayor número de países, la cobertura se ha extendido considerablemente a los trabajadores con empleos informales, proporcionando al menos un nivel básico de seguridad de los ingresos en la vejez. En la siguiente sección se examinarán estas tendencias más detalladamente.

4.5 Tendencias de la cobertura de las pensiones a nivel mundial: consecución de la protección social universal para todos los adultos mayores

Aunque todavía existe un margen para la mejora, en los últimos años un número considerable de países de todo el mundo ha logrado avances sustanciales en el plano de la cobertura efectiva de las pensiones. Mientras que en 2000, solo 34 países habían logrado una cobertura efectiva de más del 90 por ciento de las personas que superaban la edad legal de jubilación, en el periodo 2015-2017 eran 53 los países en esa categoría. Además, según los últimos datos disponibles, había 51 países cuyos regímenes de pensiones comprendían a menos del 20 por ciento de las personas de edad, mientras que en 2000, el número de esos países era 73. En general, los datos indican tendencias positivas tanto en la cobertura legal como en la efectiva.

Muchos países registraron un aumento significativo de la cobertura entre 2000 y 2015-2017, y un número importante de países en desarrollo alcanzaron la cobertura universal de las personas de edad. Se crearon pensiones universales en Argelia, Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bolivia (Estado Plurinacional de), Botswana, Brasil, Cabo Verde, Chile, China, Georgia, Guyana, Islas Cook, Kazajistán, Kirguistán, Kiribati,

Recuadro 4.2 La pensión social universal en Bolivia, Botswana, Lesotho, Namibia, Timor-Leste y Zanzíbar (República Unida de Tanzania)

La experiencia de Bolivia, Botswana, Lesotho, Namibia y Zanzíbar (República Unida de Tanzania) muestra que la concesión de una pensión social no contributiva universal a los adultos mayores es viable y que los gobiernos de los países de ingresos bajos y de ingresos medios pueden financiarla.

Bolivia (Estado Plurinacional de): Pese a que su PIB per cápita es el más bajo del continente sudamericano, el país ha logrado una de las tasas de cobertura de pensiones de vejez más elevada. Gracias a la adopción de la pensión de vejez no contributiva denominada Renta Dignidad en 2007, se ha conseguido la cobertura universal. Esta pensión beneficia a un 91 por ciento de la población mayor de 60 años, y proporciona una prestación mensual equivalente a unos 36 dólares de los Estados Unidos a quienes no perciben una pensión contributiva, y a 29 dólares de los Estados Unidos a los beneficiarios de un régimen contributivo. El costo de este programa representa aproximadamente el 1 por ciento del PIB y se financia mediante un impuesto directo sobre los hidrocarburos y los dividendos procedentes de las empresas públicas. El programa permitió reducir la pobreza de los hogares en un 14 por ciento y ha asegurado los ingresos y el consumo de los beneficiarios. En los hogares que perciben la prestación, el trabajo infantil se ha reducido a la mitad, y la matrícula escolar se aproxima al 100 por ciento.

Botswana: Se estima que todos los ciudadanos mayores de 65 años perciben la pensión de vejez universal. Se trata de una transferencia monetaria mensual de 30 dólares de los Estados Unidos, algo más de un tercio del umbral de pobreza alimentaria. Se trata de una medida modesta y sostenible. Las pensiones y otros programas de protección social, complementados con las medidas de respuesta y recuperación frente a la sequía, han contribuido sustancialmente a reducir la pobreza; de hecho, la pobreza extrema pasó del 23,4 por ciento en 2003 al 6,4 por ciento entre 2009 y 2010.

Lesotho: Más del 4 por ciento de la población supera los 70 años; así pues, el país cuenta con un porcentaje de adultos mayor que muchos países del África Subsahariana. A partir de los 70 años, todos los ciudadanos tienen derecho a una pensión de vejez mensual de 550 malotis de Lesotho, equivalentes a 40 dólares de los Estados Unidos. Se trata de la mayor transferencia monetaria periódica del país, y la perciben unas 83 000 personas. La cobertura de las personas que reúnen los requisitos es aproximadamente del 100 por ciento, pero se estima que muchas más se benefician de forma indirecta. El costo de esta pensión representa alrededor del 1,7 por ciento del PIB y se financia con los impuestos generales, que en su mayoría proceden

de los ingresos de la Unión Aduanera del África Meridional. Entre los servicios y las transferencias complementarias proporcionadas como parte del sistema de protección social nacional, cabe citar la atención primaria de salud gratuita o subvencionada en centros de salud y hospitales públicos y medicamentos gratuitos para el tratamiento antirretroviral de enfermos con VIH/SIDA, así como prestaciones monetarias administradas por los gobiernos locales, destinados a quienes se considera «necesitados».

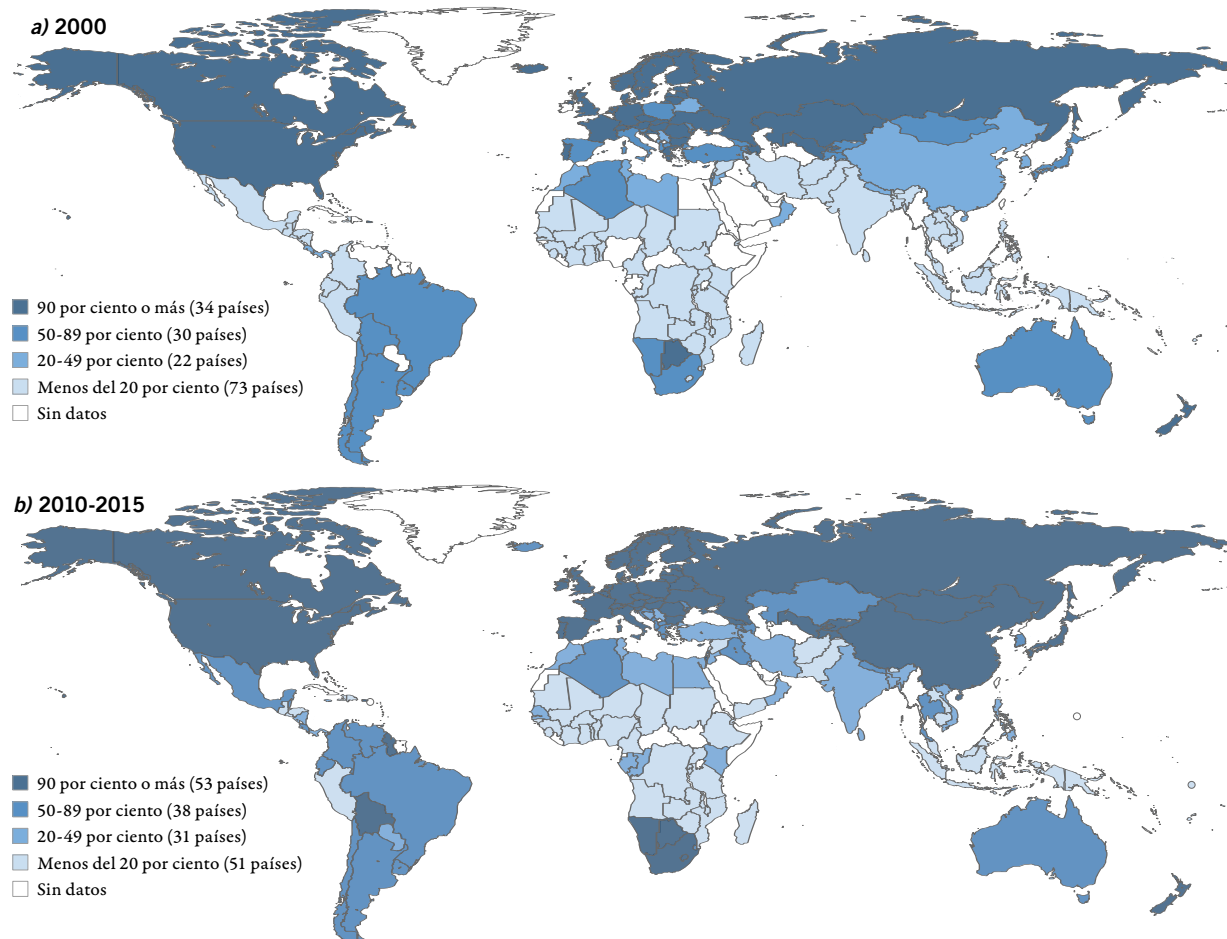
Namibia: La prestación social básica de Namibia garantiza a todos los residentes de 60 años o mayores una asignación mensual de 1100 dólares de Namibia, equivalentes a aproximadamente 78 dólares de los Estados Unidos, situando a los beneficiarios muy por encima del umbral de pobreza. Estas personas comparten la prestación con la familia extendida, en particular ayudando con la escolarización y el bienestar de los nietos. Aunque existen algunas limitaciones en llegar a los habitantes de zonas apartadas, se estima que la cobertura total es superior al 90 por ciento.

Timor-Leste: La pensión de vejez y de discapacidad se enmarca en un régimen universal no contributivo que abarca a todos los habitantes a partir de los 60 años y a las personas con discapacidad. Se benefician 86 974 personas de edad, quienes perciben el equivalente a 30 dólares de los Estados Unidos al mes, cifra que es ligeramente superior al umbral de pobreza nacional. De un ejercicio de simulación, realizado en 2011, se infiere que la pensión redujo la pobreza nacional del 54 al 49 por ciento y que la pobreza de las personas de edad cayó del 55,1 al 37,6 por ciento. Está previsto establecer un régimen de seguridad social contributivo y se estima que algunos de los beneficiarios actuales pasarán al mismo, aligerando así la presión sobre el presupuesto del régimen no contributivo.

Zanzíbar (República Unida de Tanzania): En abril de 2016, este país se convirtió en el primer territorio de África Oriental en establecer una pensión social financiada totalmente por el Gobierno. El régimen de pensiones universal proporciona a todos los residentes de 70 años o mayores una pensión mensual de 20 000 chelines tanzanos, equivalentes a 9 dólares de los Estados Unidos. En un país con elevados niveles de pobreza y de trabajo informal, muy pocas personas reúnen los requisitos para percibir una pensión contributiva. Hay que reconocer que, si bien la cuantía de la prestación es modesta y por sí sola no puede rescatar a los adultos mayores de la pobreza, es una primera etapa razonable para avanzar hacia la universalización. En mayo de 2016, 21 750 personas, o sea el 86 por ciento de la población que cumplía los requisitos, percibían la pensión universal.

Fuente: Basado en Alianza Mundial en favor de la Protección Social Universal, 2016f, 2016h, 2016i, 2016j, 2016k y 2016l.

Gráfico 4.5 Indicador 1.3.1 de los ODS relativo a la cobertura efectiva de los adultos mayores: porcentaje de la población que supera la edad legal de jubilación y percibe una pensión de vejez, 2000 y 2010-2015



Nota: El mapa a) incluye datos del año 2000, procedentes de 159 países; el mapa b) incluye datos del periodo 2010–2015 procedentes de 175 países. Para consultar los datos de cada país por año, véase el cuadro B.12 del anexo IV.

Fuentes: OIT, Base de datos mundial sobre protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; OCDE SORC; fuentes nacionales. Véase también el cuadro B.12 del anexo IV.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54657>

Kosovo, Lesotho, Maldivas, Mauricio, Mongolia, Namibia, Nepal, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Tailandia, Timor-Leste, Trinidad y Tabago, Ucrania, Uruguay, Uzbekistán y Zanzíbar (República Unida de Tanzania). La experiencia demuestra que la cobertura universal puede alcanzarse creando pensiones sociales no contributivas para todos financiadas por impuestos (véanse los ejemplos en el recuadro 4.2) o combinando regímenes contributivos y no contributivos (véanse los ejemplos en el recuadro 4.3).

Como se observa en los gráficos 4.5 y 4.6, algunos países también han logrado extender con éxito la cobertura efectiva, entre otros, Bangladesh, Belarús, Belice, República de Corea, Ecuador, Filipinas, India y Viet Nam. En muchos países, la extensión de la cobertura ha sido posible principalmente gracias a la creación o

extensión de regímenes de pensiones no contributivos que proporcionan al menos un nivel básico de protección a muchos adultos mayores, mientras que otros países han combinado la extensión de los regímenes contributivos a grupos de la población que previamente no estaban cubiertos con otras medidas.

En el gráfico 4.6 se observa que pese a los importantes esfuerzos desplegados para extender la cobertura en todo el mundo en relación con las experiencias positivas presentadas anteriormente, no todos los países han tenido éxito al respecto. Por ejemplo, Albania, Azerbaiyán y Grecia, que en 2000 habían logrado tasas de cobertura cercanas al 90 por ciento o superiores, registraron una importante disminución desde entonces y sus tasas de cobertura cayeron entre 12 y 16 puntos porcentuales respecto de 2000.

Recuadro 4.3 Protección social universal de los adultos mayores mediante la combinación de regímenes contributivos y no contributivos: Argentina, Brasil, Cabo Verde, China, Kirguistán, Maldivas, Sudáfrica, Tailandia, Trinidad y Tabago

En las últimas décadas, muchos países han realizado notables esfuerzos para extender la cobertura de los regímenes de pensiones contributivos y establecer pensiones sociales no contributivas que garanticen la seguridad básica del ingreso a todos los adultos mayores. Las experiencias que se describen a continuación muestran que es posible extender la cobertura de las pensiones a los ciudadanos en un plazo relativamente breve.

Argentina: Entre 2003 y 2015, las tasas de cobertura en Argentina aumentaron desde el 69 por ciento hasta cerca del 100 por ciento de la población de adultos mayores. En parte, la extensión fue posible gracias a una medida de flexibilización temporal (la moratoria previsional), en virtud de la cual las personas de edad que no tuvieran los treinta años de cotizaciones requeridos para percibir la prestación tenían derecho a percibir una pensión si se afiliaban a un plan para pagar de forma retroactiva los años de cotización faltantes, con condiciones muy favorables.

Brasil: El sistema de pensiones de vejez comprende los regímenes contributivos, semicontributivos y no contributivos, que cubren a los trabajadores de los sectores público y privado, los pequeños agricultores y los trabajadores rurales. La asistencia social no contributiva otorga prestaciones sujetas a comprobación de los recursos a las personas de 65 años o mayores, y a las personas con discapacidad. Este sistema tiene una cobertura casi universal; en 2014, el 80,2 por ciento de las personas de 65 años o mayores percibió una pensión. En los regímenes contributivos la cuantía de las prestaciones se basa en los ingresos, y equivale al salario mínimo de los pequeños agricultores y los trabajadores rurales y de las personas que perciben la pensión de la asistencia social.

Cabo Verde: Habida cuenta de que la protección social es una prioridad de su programa de desarrollo, Cabo Verde adoptó dos medidas importantes para avanzar hacia un sistema de pensiones universal: en 2006, creó el Centro Nacional de Pensiones Sociales (CNPS), y unificó los programas de pensiones no contributivas preexistentes. Este régimen unificado garantiza la seguridad básica del ingreso a los adultos mayores de 60 años, las personas discapacitadas y los niños con discapacidad de las familias pobres. Las pensiones sociales contribuyeron a reducir la pobreza, y sumaron un pilar esencial a la estrategia del país de establecer un piso de protección social más completo. En la actualidad, las pensiones sociales, combinadas con el régimen contributivo, benefician a un 85,8 por ciento de la población que supera la edad de jubilación, y proporcionan prestaciones equivalentes a unos 65 dólares de los Estados Unidos (un 20 por ciento por encima

del umbral de pobreza). Los jubilados se benefician también del Fondo Mutual de Salud, que subvenciona la adquisición de medicamentos en farmacias privadas y otorga una asignación para gastos de sepelio. El costo de las pensiones sociales representa aproximadamente el 0,4 por ciento del PIB, y se financia totalmente con cargo al presupuesto general del Estado, en tanto que el Fondo Mutual de Salud se financia con las cotizaciones mensuales de los beneficiarios, equivalentes al 2 por ciento del valor actual de la pensión social.

China: Antes de 2009, en este país solo existían dos mecanismos institucionales relacionados con la seguridad del ingreso en la vejez: uno para los trabajadores urbanos, basado en los principios del seguro social, y otro para los funcionarios públicos y otros trabajadores de condición similar, mediante un sistema de responsabilidad del empleador. En 2008, gracias a la combinación de estos dos mecanismos, gozaban de cobertura 250 millones de personas (incluidos los jubilados), en torno al 23 por ciento de la población de mayores de 15 años. Tras una serie de reformas que tuvieron lugar en 2009, 2011, 2014 y 2015, se estableció un régimen de pensiones de vejez para las poblaciones de zonas urbanas y rurales que no estaban en el régimen del seguro social, en tanto que el régimen para funcionarios públicos se fusionó con el régimen del seguro social para trabajadores urbanos. En 2015, 850 millones de personas gozaban de la cobertura del sistema de pensiones; en 2017 se logró la cobertura universal.

Kirguistán: El sistema de pensiones contributivas de jubilación, de invalidez y de sobrevivientes es el régimen de protección social más amplio de Kirguistán. Cubre a los trabajadores de los sectores público y privado, así como a los trabajadores agrícolas y de la economía informal. Además, la prestación social mensual no contributiva cubre a los demás adultos mayores, que, desde 2011, perciben una cuantía fija de 1000 soms kirguis. Más del 90 por ciento de la población de 65 años o mayores percibe una pensión que incide decisivamente en la reducción de la pobreza en la vejez.

Maldivas: Logró extender la cobertura mediante una serie de reformas realizadas entre 2009 y 2014 y estableció un sistema de dos pilares, a saber la pensión básica de vejez no contributiva y el régimen contributivo de pensiones. El sistema cubría a los asalariados del sector público, pero extendió la cobertura al sector privado (2011) y a los expatriados (2014). La prestación para los adultos mayores proporciona otro complemento a la pensión para hacer frente a la pobreza y la desigualdad. Desde las reformas, la cobertura de las pensiones ha aumentado gradualmente, y en 2017 se aproxima al 100 por ciento.

Continúa en la página siguiente

Recuadro 4.3 (cont.)

Sudáfrica: Fue el primer país africano en establecer una pensión social para los adultos mayores, con objeto de ampliar la cobertura a quienes carecen de seguro social. La prestación para adultos mayores es un pago mensual sujeto a la comprobación de los ingresos, de 1500 rands sudafricanos (112 dólares de los Estados Unidos) a las personas de entre 60 y 75 años, y de 1520 rands sudafricanos (114 dólares de los Estados Unidos) a los mayores de 75 años. Se benefician unos 3 millones de adultos mayores; en algunas jurisdicciones la cobertura llega a ser del 100 por ciento. Las prestaciones para adultos mayores se otorgan a los ciudadanos, los residentes permanentes y los refugiados en situación legal. Se estima que esta prestación ha contribuido de forma significativa a reducir la desigualdad; el coeficiente de Gini es de 0,77 (sin las prestaciones) y de 0,60 (incluidas las prestaciones).

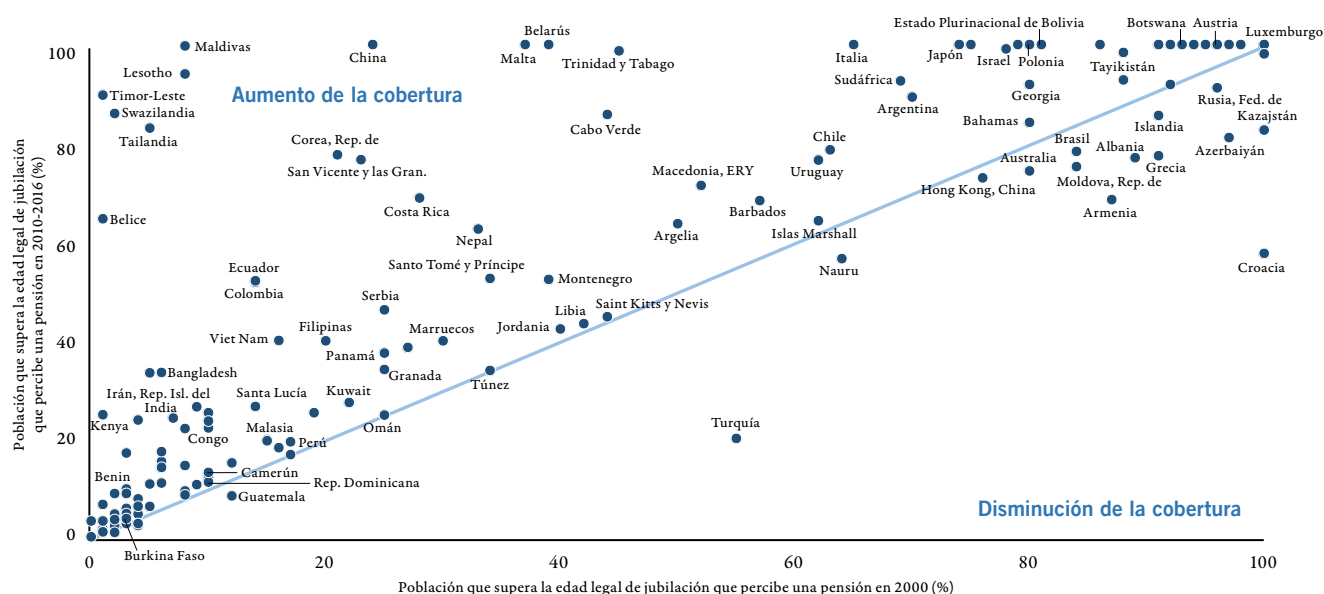
Tailandia: Su sistema de pensiones comprende varios regímenes contributivos para funcionarios del sector público, asalariados del sector privado y trabajadores de la economía informal; cubre a aproximadamente una cuarta parte de la población de 60 años o mayores. Además, quienes no pueden afrontar las cotizaciones de una pensión periódica perciben una prestación de vejez no contributiva que les proporciona cierta protección.

La prestación mensual es escalonada y oscila entre 600 y 1000 bahts tailandeses, equivalentes a entre 18 y 30 dólares de los Estados Unidos, menos de la mitad del umbral de pobreza. La asignación de vejez universal constituye la única forma de pensión para muchas personas que trabajan en la economía informal. Para fomentar la participación en el sistema contributivo, el Gobierno realiza una contribución proporcional en el marco del régimen de seguro social voluntario.

Trinidad y Tabago: La pensión de jubilación contributiva administrada por el Consejo del Seguro Social y la pensión no contributiva de los adultos mayores, garantizan los ingresos de los adultos mayores de este país. Esta última consiste en una asignación mensual de un máximo de 3500 dólares trinitenses, equivalentes a 520 dólares de los Estados Unidos, pagada a los residentes de 65 años o mayores. Esta cifra supera el umbral de pobreza establecido. En 2015, el costo de estas pensiones representaba el 1,6 por ciento del PIB. En septiembre de 2016, 90800 ciudadanos percibían la pensión de los ciudadanos de edad; por lo tanto, se estima que con la combinación de la pensión de jubilación contributiva y la pensión de los adultos mayores se logra la cobertura universal de estos adultos en el país.

Fuentes: Basado en Alianza Mundial en favor de la Protección Social Universal, 2016m, 2016n, 2016o, 2016p, 2016q y 2016r.

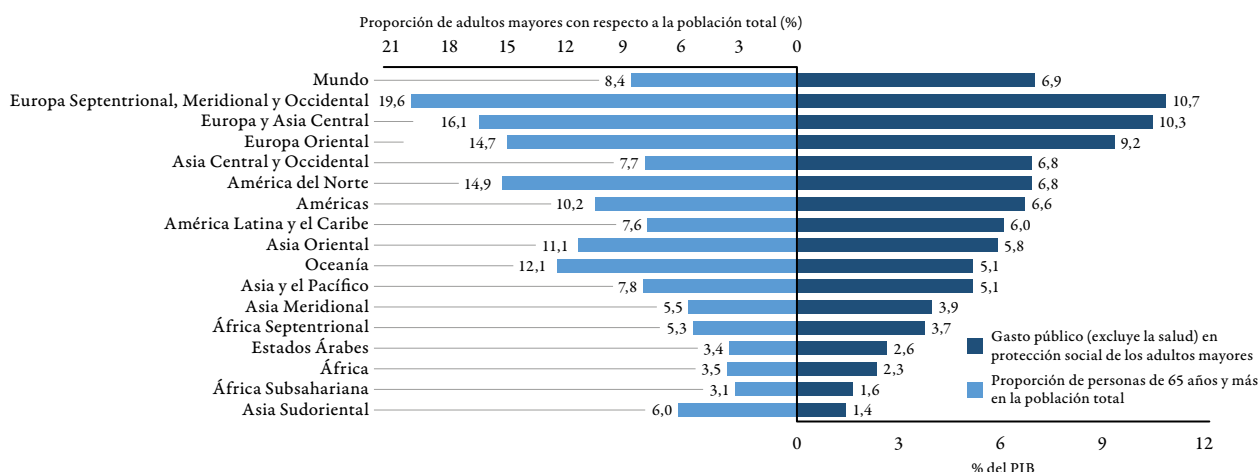
Gráfico 4.6 Indicador 1.3.1 de los ODS relativo a la cobertura efectiva de los adultos mayores: comparación de la proporción de la población que supera la edad legal de jubilación y percibe una pensión de vejez, 2000 y 2010-2016 (porcentajes)



Fuente: OIT, Base de datos mundial sobre seguridad social, basada en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; OCDE SOCR; fuentes nacionales. Véase el cuadro B.12 del anexo IV.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54658>

Gráfico 4.7 Gasto público (excluida la salud) en protección social en relación con las pensiones y otras prestaciones para las personas que superan la edad legal de jubilación (porcentaje del PIB) y proporción de la población de adultos mayores (65 años y más) con respecto a la población total (porcentaje), año más reciente con datos disponibles



Fuente: OIT, Base de datos mundial sobre protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Social. Véase el cuadro B.17 del anexo IV.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54659>

4.6 Gasto en protección social de los adultos mayores

El gasto destinado a la seguridad de los ingresos de los adultos mayores es una medición útil para comprender el grado de desarrollo de los sistemas de pensiones. El nivel de gasto público nacional en pensiones depende de una serie de factores complejos, que incluyen la estructura demográfica, la cobertura efectiva, la suficiencia de las prestaciones, la magnitud relativa respecto del PIB y las diferentes combinaciones de políticas en materia del suministro público y privado de pensiones y servicios sociales. El gasto público en seguridad social destinado a las pensiones y otras prestaciones no relacionadas con la salud para los adultos mayores representa, en promedio, un 3,2 por ciento del PIB mundial (véase el gráfico 4.7)⁴.

El gasto público, no relacionado con la salud, en protección social de los adultos mayores respecto del PIB es mayor en Europa Septentrional, Meridional y Occidental, donde asciende al 10,7 por ciento. Cabe señalar que esta región registra la proporción más alta de adultos mayores, el 19,6 por ciento de la población total. Tanto Asia Central y Occidental como América Latina y el Caribe tienen tasas de gasto relativamente altas, del 6,8 y el 6,0 por ciento respectivamente, mientras que la

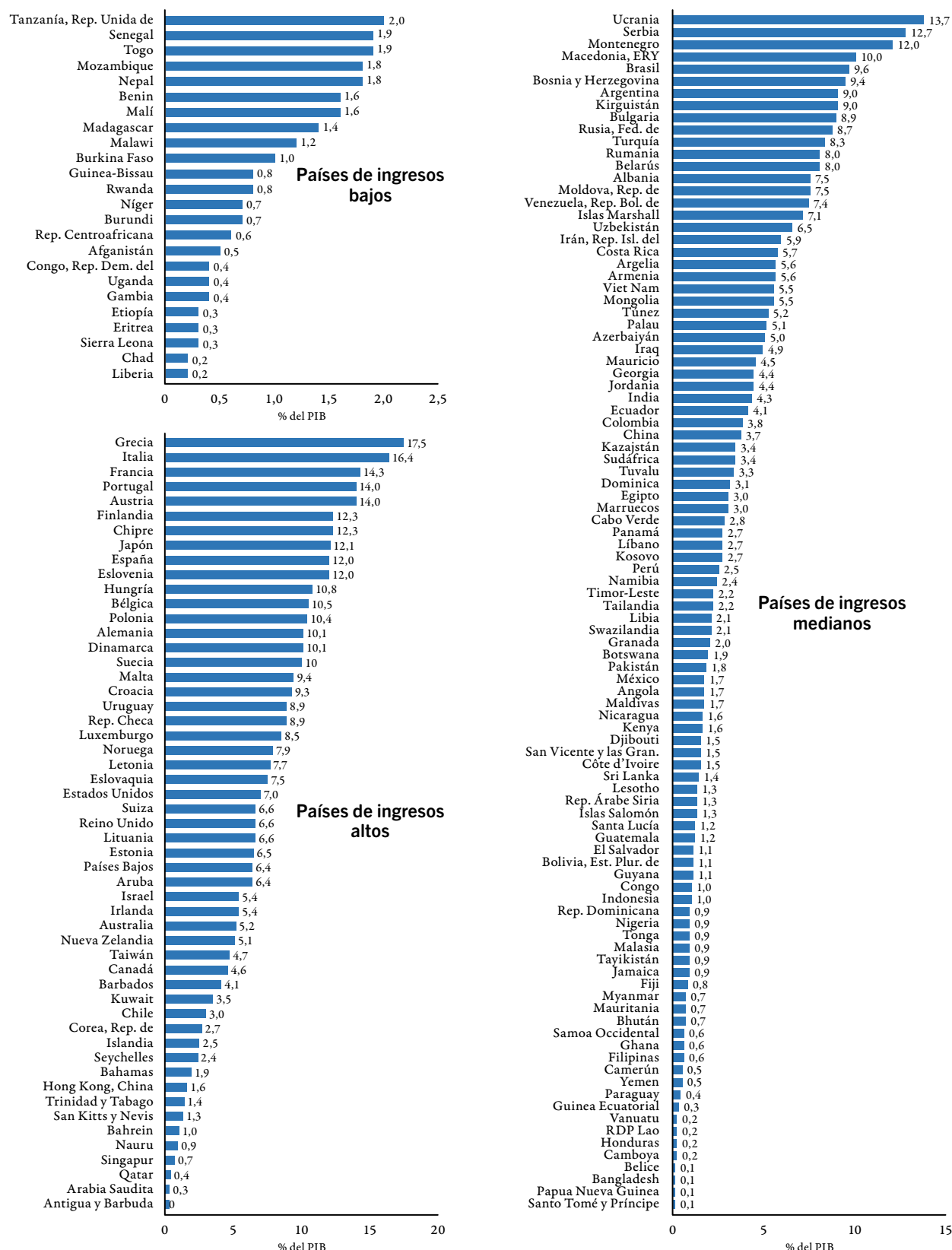
proporción de adultos mayores es relativamente baja, del 7,7 y el 7,5 por ciento respectivamente. América del Norte registra la misma tasa de gasto respecto del PIB que Asia Central y Occidental, el 6,8 por ciento, mientras que la tasa de adultos mayores es casi el doble. Por otro lado, los Estados Árabes y el África Subsahariana muestran una proporción similar de adultos mayores, pero la tasa de gasto de los Estados Árabes duplica la del África Subsahariana, lo cual probablemente refleja niveles de cobertura efectiva más bajos en esta última región. Asia Sudoriental registra una tasa de gasto respecto del PIB igual a la de África Subsahariana, mientras que su proporción de personas de edad es casi dos veces mayor.

El gráfico 4.8 indica el porcentaje del PIB que cada país asigna a las necesidades de seguridad de los ingresos de los adultos mayores. En aras de una mayor comparabilidad, los países están agrupados en función del nivel de ingresos, altos, bajos o medios. Como cabía esperar, la tendencia general es que los países de ingresos más altos asignan un mayor porcentaje de su PIB a las necesidades de seguridad de los ingresos de los adultos mayores. Los factores determinantes de esta tendencia son la mayor tasa proyectada de personas mayores en los países desarrollados y los logros en materia de suficiencia y eficacia de la cobertura (la proporción de adultos mayores

⁴ Aunque los datos comprenden no solo pensiones sino también, en la medida de lo posible, otras prestaciones monetarias y en especie para los adultos mayores, no incluyen el gasto en cuidados de larga duración, que en muchos países ya es considerable y probablemente aumente en el futuro debido al cambio demográfico.

4. La protección social de las mujeres y los hombres de edad

Gráfico 4.8 Gasto público en protección social en relación con las pensiones y otras prestaciones (excluida la salud) para las personas que superan la edad legal de jubilación, por nivel de ingresos, año más reciente con datos disponibles (porcentaje del PIB)



Fuente: OIT, Base de datos mundial sobre seguridad social, basada en la Encuesta de Seguridad Social. Véase el cuadro B.17 del anexo IV.
 Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54660>

que perciben una pensión). Cabe esperar que los países que tienen antecedentes de sistemas de bienestar social sólidos también presenten tendencias de mayor gasto en protección social. Se observa que Francia, Grecia e Italia son los países que conceden prestaciones más elevadas. Los países de ingresos altos y de ingresos medios muestran amplias diferencias en el nivel de gasto; ello responde a las diferentes características demográficas y de los sistemas de protección social. El grupo de países de ingresos bajos registra el menor nivel de gasto; de este grupo, el país que más gasta (República Unida de Tanzania) asigna solo el 2 por ciento de su PIB a las necesidades de seguridad de los ingresos de los adultos mayores.

4.7 Las desigualdades y la persistente brecha de género en el acceso a la seguridad de los ingresos en la vejez

La seguridad de los ingresos en la vejez y el acceso a las pensiones están estrechamente vinculados con las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y en el empleo. La presente sección se centra en estas desigualdades, que resultan evidentes a partir del análisis del desglose de las tasas de cobertura según el sexo (véanse los gráficos 4.9 y 4.10).

Es bien sabido que las mujeres generalmente están expuestas a un riesgo de pobreza mayor que los hombres, un fenómeno que también afecta a las mujeres mayores por muchos motivos. Para empezar, las mujeres viven más años que los hombres, por lo cual en la franja de mayor edad se observa un predominio de mujeres con bajos niveles de apoyo y medios de subsistencia (UNFPA y HelpAge International, 2012; UNRISD, 2010). Pocos sistemas de pensiones han logrado cubrir las necesidades de hombres y mujeres de manera equitativa: la cobertura de las pensiones contributivas suele ser considerablemente inferior en el caso de las mujeres que en el de los hombres y las cuantías percibidas por las mujeres tienden a ser menores (Razavi *et al.*, 2012).

El diseño de regímenes de pensiones con sesgos de género (por ejemplo, la edad de jubilación inferior para las mujeres o la aplicación de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para calcular el nivel de la prestación, lo cual se traduce en pensiones más bajas para las mujeres con el mismo historial de cotizaciones y la misma edad de jubilación que los hombres) puede derivar en desigualdades. Sin embargo, en muchos casos la discriminación contra la mujer en el mercado de trabajo, combinada con el diseño del régimen de pensiones

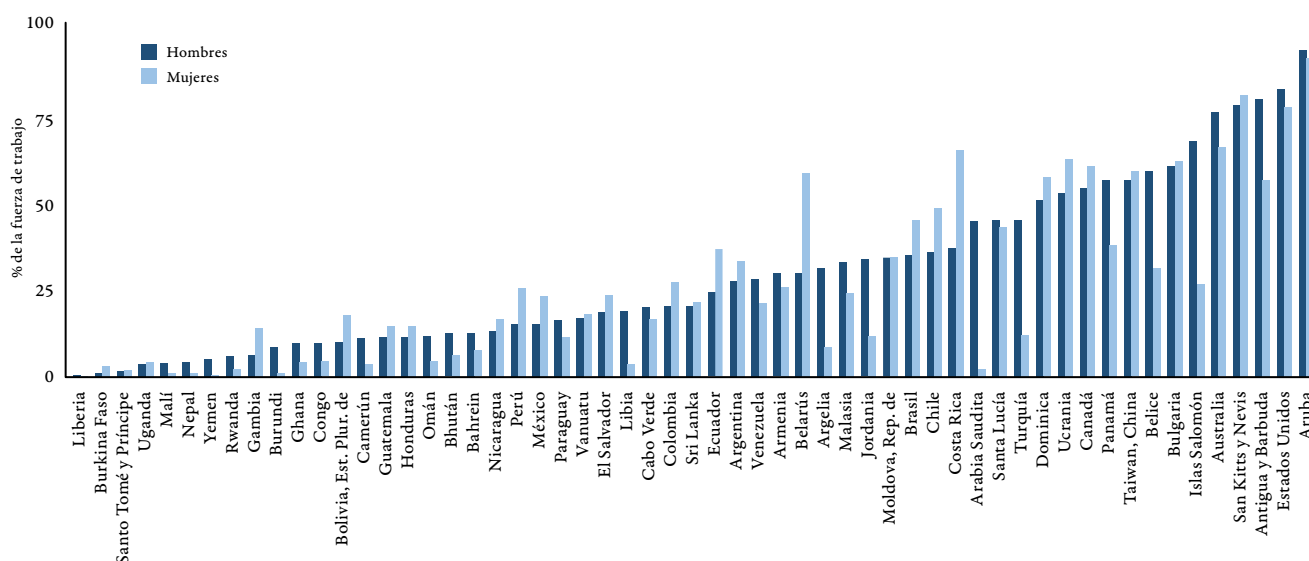
que no contrarresta las diferencias derivadas de las condiciones del mercado de trabajo y que a veces incluso las amplía, constituye el factor más importante de la desigualdad de género (Behrendt y Woodall, 2015). En este contexto, muchas mujeres luchan por lograr derechos de pensión iguales a los de los hombres. Históricamente, las mujeres han tenido un menor acceso al empleo asalariado, especialmente en los mercados de trabajo formales y este fenómeno se sigue produciendo en muchas partes del mundo (OIT, 2012c). Asimismo, sistemáticamente las mujeres ganan menos que los hombres (OIT, 2015i) y, por consiguiente, cotizan menos a los regímenes de pensiones contributivas. Como las mujeres suelen asumir la mayor parte de las responsabilidades familiares, es más probable que reduzcan o interrumpan sus trayectorias laborales y corren un mayor riesgo de trabajar en empleos precarios e informales, lo cual también afecta su capacidad de acumular derechos de pensión. Estos factores determinan que sus pensiones sean relativamente bajas cuando se calculan en función de los ingresos, excepto cuando se adoptan medidas eficaces para contrarrestar las desigualdades de género.

Las pensiones no contributivas pueden desempeñar un papel fundamental para garantizar el acceso de las mujeres a al menos una pensión básica, aunque los niveles de la prestación suelen ser bajos y no llegan a cubrir sus necesidades, además de no contrarrestar plenamente la falta de una cobertura contributiva. Por consiguiente, hace falta redoblar los esfuerzos para asegurar la participación femenina en los regímenes contributivos (OIT, 2016a).

Cabe señalar también que en muchas partes del mundo las mujeres constituyen una proporción desproporcionada de la población rural, respecto de la cual el trabajo remunerado, cuando existe, suele estar relativamente mal pagado y ser informal y precario; ello explica, al menos en cierta medida, la migración de los hombres hacia las ciudades en busca de empleos mejor remunerados en el extremo más formalizado del espectro del mercado de trabajo. Al mismo tiempo, es evidente que la creciente importancia de las pensiones no contributivas en los ingresos de los adultos mayores, especialmente en los países de ingresos bajos y de ingresos medios-bajos, en alguna medida está ayudando a zanjear la disparidad entre mujeres y hombres. Por ejemplo, en Tailandia el 84,6 por ciento de las mujeres que han superado la edad de jubilación, percibe una pensión no contributiva, mientras que en el caso de los hombres el porcentaje es solo del 77,9 por ciento (véase el gráfico 4.10). Asimismo, Azerbaiyán otorga una pensión al 95 por ciento de sus ciudadanas en virtud de

4. La protección social de las mujeres y los hombres de edad

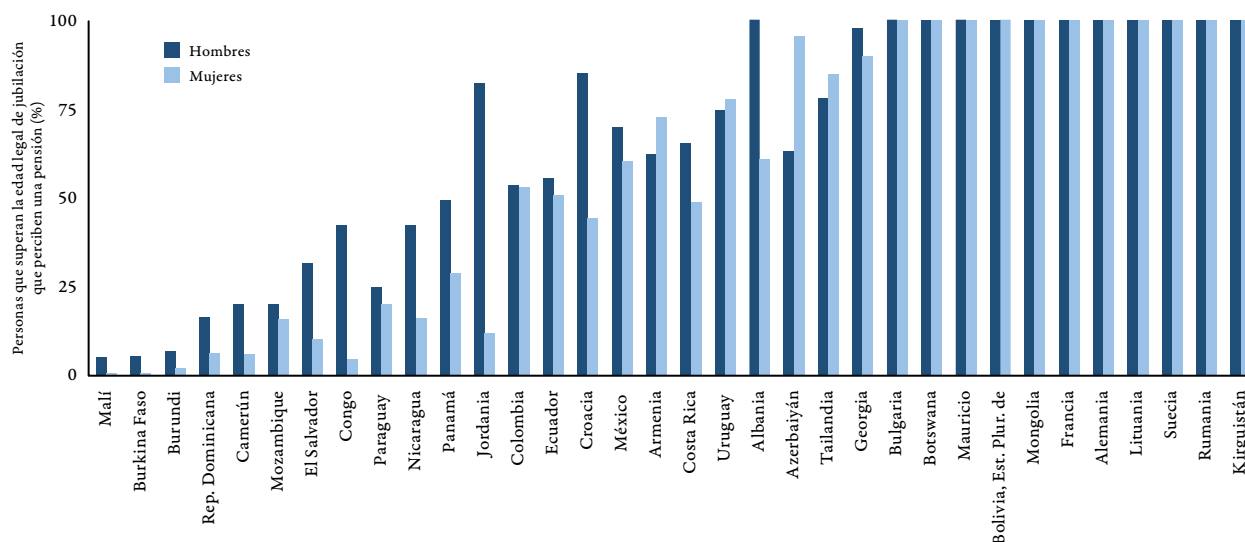
Gráfico 4.9 Cobertura efectiva de las pensiones de vejez: porcentaje de la fuerza de trabajo que cotiza a un régimen de pensiones, por sexo; año más reciente con datos disponibles



Fuentes: OIT, Base de datos mundial sobre seguridad social, basada en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT; fuentes nacionales. Véase también el cuadro B.11 del anexo IV.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54661>

Gráfico 4.10 Indicador 1.3.1 de los ODS relativo a la cobertura efectiva de los adultos mayores: porcentaje de la población que supera la edad legal de jubilación y percibe una pensión de vejez, por sexo; año más reciente con datos disponibles



Fuentes: OIT, Base de datos mundial sobre seguridad social, basada en la Encuesta de Seguridad Social; OCDE SOCR; ILOSTAT; fuentes nacionales. Véase también el cuadro B.12 del anexo IV.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54662>

su sistema de protección social universal que consiste, entre otras cosas, en pensiones laborales basadas en cotizaciones y prestaciones sociales (transferencias). En cambio, Costa Rica registra una tasa de cobertura relativamente baja para la población femenina; actualmente, solo el 48,8 por ciento de las mujeres que han superado

la edad legal de jubilación percibe una pensión de vejez, mientras que en el caso de los hombres la cifra asciende al 65,4 por ciento.

No obstante, los datos del gráfico 4.9 también muestran que existe una proporción relativamente elevada de mujeres (el 63,8 por ciento) que cotiza a un régimen

de pensiones, frente a solo el 36,3 por ciento de hombres. Según estos datos, puede suponerse que el nivel de cobertura de las mujeres probablemente aumente en el futuro. Del mismo modo, en los casos de Colombia y Ecuador las mujeres se benefician de una mayor cobertura contributiva que los hombres y, por lo tanto, cabe esperar un posible aumento de la cobertura a largo plazo. En Bolivia (Estado Plurinacional de), la proporción de mujeres mayores que perciben solamente la pensión no contributiva Renta Dignidad (en contraposición con las que perciben una parte de la Renta Dignidad sumada a una pensión contributiva) también es significativamente superior a la de hombres (el 83,3 por ciento de mujeres frente al 66,3 por ciento de hombres).

Sin embargo, algunas tendencias incipientes en la cobertura de las pensiones dejan entrever perspectivas más favorables en relación con la lucha contra la desigualdad. En todas partes se encuentran iniciativas encaminadas a ampliar la cobertura efectiva de los regímenes contributivos para incluir al menos a algunas categorías de trabajadores independientes y otros trabajadores con capacidad contributiva. Además, la creación en muchos países de regímenes de pensiones no contributivos a gran escala, ha incrementado la cobertura efectiva y reducido la desigualdad, tanto entre hombres y mujeres como entre poblaciones urbanas y rurales.

Las consideraciones sobre la igualdad de género están ganando algo de terreno en los debates públicos sobre las pensiones. En algunos países se han adoptado medidas proactivas para reducir los efectos de los patrones de las trayectorias laborales diferenciadas por género en la seguridad de los ingresos en la vejez. Se están eliminando con rapidez los elementos y parámetros discriminatorios más evidentes de los regímenes de pensiones nacionales, como la edad de jubilación diferenciada, que era común hasta hace poco tiempo, si bien esto ocurre en un contexto de aumento general de la edad de jubilación tanto para mujeres como para hombres.

Otras medidas en este sentido son la inclusión en las cuentas de pensiones de los periodos de las licencias de maternidad, paternidad y parental y un mayor

reconocimiento de los trabajos de prestación de cuidados realizados por mujeres y hombres. Las medidas para facilitar una distribución más equitativa de las responsabilidades por los cuidados entre hombres y mujeres contribuyen a combatir algunas de las desigualdades en el mercado de trabajo y, en términos más generales, en la protección social, y pueden verse reflejadas en una disminución a largo plazo de la desigualdad de género en los mercados de trabajo y los sistemas de pensiones.

Como ocurre con muchos otros aspectos de la protección social, para abordarla de manera eficaz y con un espíritu de justicia social, los relativos a la promoción del trato equitativo entre mujeres y hombres deben realizarse sobre la base de la articulación plena de la formulación de las políticas relativas al mercado de trabajo y a la protección social.

4.8 La suficiencia de las pensiones para proporcionar una auténtica seguridad de los ingresos a los adultos mayores

El doble objetivo de los sistemas de pensiones es incluir a todos los adultos mayores necesitados y lograr que las prestaciones alcancen un nivel monetario apropiado. Aunque se dispone de datos suficientes para analizar el alcance de la cobertura (véanse las secciones 4.3 y 4.4), es problemático realizar evaluaciones comparativas de las prestaciones posteriores a la jubilación, dado que es difícil establecer una metodología e indicadores de referencia que puedan aplicarse a nivel mundial (véase el recuadro 4.4)⁵.

El nivel de las pensiones de jubilación considerado suficiente difiere de una sociedad a otra, en particular en lo que se refiere a las actitudes predominantes frente a cuestiones como la distribución de las responsabilidades entre las personas y el Estado, la redistribución y el apoyo que se ha de brindar a los pobres y vulnerables y la solidaridad intergeneracional. Otros aspectos son la edad de jubilación, el nivel de seguridad de los ingresos que debería garantizarse y a quién, y el grado

⁵ La OCDE, con la colaboración del Banco Mundial, ha intentado elaborar indicadores de las tasas de sustitución correspondientes a los países no miembros de la Unión Europea ni de la OCDE, específicamente en relación con las tasas de sustitución provistas por los sistemas de pensiones en diferentes países, sobre la base de personajes hipotéticos con diferentes niveles de ingresos y periodos de cotización (véase Whitehouse, 2012); sin embargo, estos indicadores aún no se han incorporado en la base de datos sobre pensiones del Banco Mundial. El índice Global AgeWatch Index de HelpAge (HelpAge International, 2015) indica la situación general de los ingresos de los adultos mayores y no específicamente al nivel de protección proporcionado por los sistemas de pensiones existentes. Este índice mide la seguridad de los ingresos de los adultos mayores en función de cuatro indicadores: el porcentaje de adultos mayores que perciben pensiones, la tasa de pobreza relativa de los adultos mayores, la posición relativa de los adultos mayores en términos de ingresos y consumo (los ingresos medios de las personas de más de 60 años como proporción de los ingresos medios del resto de la población) y el ingreso nacional bruto (INB) per cápita.

Recuadro 4.4 Seguimiento de la suficiencia de las pensiones

Las tendencias fluctúan en distintas direcciones; en algunos casos los sistemas de pensiones mejoran la cuantía de las pensiones y, en otros, la reducen. Cabe destacar que la reciente tendencia de consolidación fiscal en muchos países tiene una repercusión negativa en la suficiencia de los pagos de las pensiones, comprometiendo el pacto social.

Recientemente, el **Reino Unido** introdujo reformas en su régimen público de pensiones, a fin de mejorar la suficiencia de las pensiones de quienes perciben ingresos bajos. En el marco de las reformas se fusionará la estructura de prestaciones de dos niveles (la pensión básica de tasa fija y la pensión complementaria en función de los ingresos) en una pensión básica de cuantía fija. Esta nueva prestación dará lugar a una pensión mínima mejorada. Los afiliados podrán obtener créditos adicionales a la pensión basada en los ingresos mediante fórmulas externas voluntarias de pensiones.

A partir de 2018, las prestaciones del sistema público de pensiones de **Eslovaquia** se regirán por una nueva fórmula de indexación según la cual se dejará de considerar el índice de precios al consumidor como único indicador del crecimiento de los ingresos medios nacionales. En **Azerbaiyán, España, Honduras** y la **República Checa** también se aplicaron ajustes similares a la fórmula de indexación en

el marco de reformas más amplias de los sistemas nacionales de pensiones.

Recientemente, varios regímenes nacionales de pensiones, como los de **Belarús, China, Federación de Rusia, Filipinas, Georgia, Irlanda, Mauricio, Namibia, Nicaragua, Panamá, Portugal, Seychelles, Turquía y Zimbabwe**, anunciaron ajustes al alza de las pensiones.

En 2014, la **República de Corea** adoptó una nueva fórmula para determinar las pensiones mínimas, con arreglo a la cual la pensión mínima previa prácticamente se duplicó. Tanto en 2014 como en 2015, el sistema público de pensiones sociales de **Armenia** también estableció un aumento de las pensiones; en este caso, del 15 por ciento.

A partir de 2019, **España** establecerá factores de ajuste de sostenibilidad para ajustar de forma automática las nuevas pensiones con objeto de adaptarlas al aumento de la esperanza de vida de los nuevos jubilados. Anteriormente, el régimen público de pensiones de **Finlandia** había adoptado un ajuste similar, con el que se prevé reducir la deuda de las pensiones en un 21 por ciento para 2060 (OCDE, 2015).

En **Hungría**, el sistema público de pensiones suprimirá la bonificación de la decimotercera mensualidad, sustituyéndola por una indexación condicionada.

Fuente: Monitor de la Protección Social de la OIT.

de solidaridad intergeneracional que cabría prever para la financiación de las pensiones.

Cabe tener en cuenta que la suficiencia de las prestaciones de jubilación no depende solamente de la cuantía de las prestaciones monetarias otorgadas, sino también del costo de los servicios esenciales, como la atención de salud, los alimentos y la vivienda, entre otros. Además, la evaluación de la suficiencia de las prestaciones de jubilación es dinámica, y por lo tanto evoluciona a lo largo del tiempo, a medida que cambian las condiciones sociales, culturales, demográficas y económicas.

4.8.1 Prevención de la erosión del valor de las pensiones a lo largo del tiempo: garantía de ajustes periódicos

Una consideración importante en relación con la suficiencia de las pensiones es su capacidad de mantener el poder adquisitivo y el valor real. Una buena práctica en el diseño de los sistemas de pensiones es establecer dispositivos de sustitución del ingreso inicial en el momento de la jubilación y a continuación garantizar

el mantenimiento de ese nivel de ingresos durante toda la vida del jubilado. Si la cuantía de las pensiones no se ajusta o no es objeto de indexación, se pondrá en peligro el nivel de vida de los pensionistas.

Los Convenios núms. 102 y 128 instan a que los niveles de las prestaciones que se pagan sean objeto de revisión cuando se observen variaciones sustanciales en los niveles de ingresos y el costo de vida, mientras que la Recomendación núm. 131 estipula expresamente que los niveles de las prestaciones deben ajustarse periódicamente teniendo en cuenta los cambios en el nivel general de ingresos o el costo de vida. En cambio, la Recomendación núm. 202 requiere que los niveles garantizados de los pisos de protección social sean revisados periódicamente mediante un procedimiento transparente establecido por la legislación o la práctica nacionales. Los métodos de indexación varían según los países y los regímenes, como se muestra en el cuadro 4.1.

Aunque la indexación basada en los salarios era el método más extendido en el pasado, hoy en día cada vez más regímenes solamente garantizan, en el mejor de los casos, la aplicación de ajustes en función del

Cuadro 4.1 Métodos de indexación

Método de indexación	Número de regímenes
Indexación basada en los precios	44
Indexación basada en los salarios	27
Combinación entre precios y salarios	21
Periódica, no especificada	24
Especial	4
Sin información	57
Total	177

Nota: En la mayoría de los casos, «Sin información» equivale a «ninguna indexación».

Fuente: OIT, 2014a, sobre la base de AISS/SSA, Social Security Programs Throughout the World.

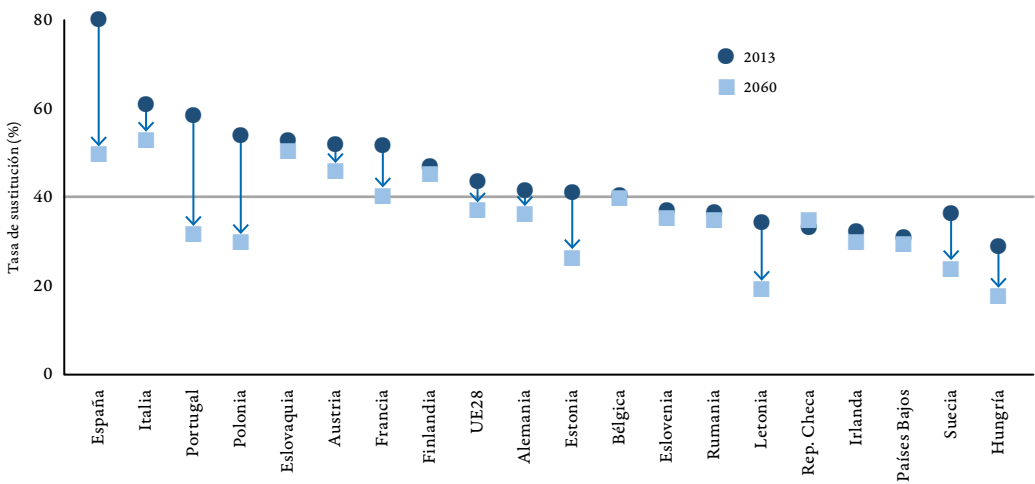
Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54784>

aumento del costo de la vida. La elección de un método de indexación podría parecer un detalle técnico, pero puede tener un impacto significativo en el nivel de las pensiones y, en consecuencia, en el gasto en pensiones. En los países en los que los salarios aumentan más rápidamente que los precios, el cambio de una indexación basada en los salarios a una basada en los precios representa una reducción significativa del gasto en pensiones, pero también se traduce en un desfase entre el nivel de vida de los pensionistas y el de la población activa. El

sistema nacional de pensiones de Eslovaquia constituye un ejemplo clásico de este desfase. Inicialmente, las pensiones que se pagaban se indexaban sobre la base de una combinación entre el aumento medio de los ingresos y la inflación de los precios. En consonancia con una serie de reformas más amplias para mejorar la sostenibilidad del régimen, la proporción del aumento de los ingresos y la inflación se modificó en la fórmula de indexación de 40:60 en 2014 a 30:70 en 2015; a 20:80 en 2016; y a 10:90 en 2017. A partir de 2018, la indexación se basará únicamente en el índice de precios al consumidor (FMI, 2017b).

Muchos regímenes establecidos recientemente incluyen incrementos especiales de las pensiones. En particular en situaciones de inflación, esto significa que la mayoría de los pensionistas termina percibiendo pensiones nominales, lo cual tiene un impacto limitado en la reducción de la pobreza. El gráfico 4.11 muestra las tasas promedio de sustitución en el momento de la jubilación en los regímenes públicos de pensiones en países europeos seleccionados, y las proyecciones de aquí a 2060 indican una clara disminución. A menos que las pensiones se ajusten en consonancia con los salarios reales u otra medición relacionada con el costo de vida en general, los adultos mayores sufrirán un deterioro de su nivel de vida y, posteriormente, podrían caer en la pobreza.

Gráfico 4.11 Tasas de sustitución promedio en el momento de la jubilación en los regímenes públicos de pensiones, países europeos seleccionados; 2013 y proyecciones para 2060 (porcentajes)



Nota: Tasa de sustitución prescrita por el Convenio núm. 102 para las prestaciones periódicas de vejez es del 40 por ciento.

Fuente: Comisión Europea, 2015b, cuadro 2, página 13.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54663>

Recuadro 4.5 Deuda implícita de pensiones

En la década de 1990, el personal del Banco Mundial formuló el concepto de «deuda implícita de las pensiones», que es una adaptación de los conceptos comúnmente utilizados en el sector de las pensiones de administración privada. Una deuda de las pensiones es la obligación que se genera cuando se han prometido pensiones para las que no ha habido capitalización. El término suele definirse de dos formas distintas: 1) la deuda implícita de las pensiones de la seguridad social equivale al valor presente de todas las prestaciones pendientes que se han de pagar a los actuales pensionistas y todos los derechos acumulados de los actuales asegurados, menos las reservas acumuladas del régimen de pensiones; 2) la deuda implícita de pensiones de la seguridad social equivale al valor presente de todas las prestaciones pendientes que se han de pagar, destinadas a los actuales y futuros pensionistas, menos las reservas acumuladas del régimen, menos el valor presente de todos los pagos futuros de cotizaciones previstos a los actuales y futuros asegurados a una tasa inicial de cotización constante.

La primera definición se refiere a un concepto estricto de seguro privado y la utilizó el Banco Mundial en su publicación «Averting the old age crisis» (Banco Mundial, 1994). La segunda es una variación del concepto que se atiene al enfoque de financiación pública y es la definición preferida por la OIT (Gillion *et al.*, 2000), pues refleja los principios de solidaridad y cofinanciación recogidos en varios convenios de la OIT del ámbito de la seguridad social.

El concepto de deuda implícita de las pensiones, también conocido como déficit de las pensiones, se ha esgrimido como justificación para sustituir los sistemas públicos de pensiones por sistemas de pensiones de administración privada basados en cuentas individuales. El principal argumento es la supuesta acumulación de medidas por el déficit (la deuda) de pensiones atribuido a sistemas públicos «no reformados». Ahora bien, la deuda implícita solo se produce si el valor presente de todas las pensiones pendientes que se han de pagar, menos

el valor presente de todos los impuestos o cotizaciones futuros de la seguridad social es negativo. Si las tasas de cotización se incrementan en concordancia con los gastos, o si se disminuyen los gastos mediante reformas paramétricas para lograr niveles de cotización aceptables, no existe tal deuda «implícita de las pensiones». Por lo tanto, el concepto implica que no se realizarán ajustes paramétricos en los sistemas de pensiones durante muchas décadas, razonamiento que contradice toda la experiencia histórica. En la práctica, todos los regímenes de pensiones basados en la capitalización parcial o en la financiación por reparto se basan en el supuesto de que los impuestos o las cotizaciones se han de ir aumentando de forma periódica para armonizarlos con el proceso natural de maduración de estos regímenes (Cichon, 2004).

El debate sobre la deuda implícita de las pensiones tiene relación directa con el nivel y el modelo de financiación. Por lo general, los sistemas de pensiones privados suelen ser de capitalización total, es decir, tienen suficientes recursos para hacer frente a sus obligaciones en caso de disolución de la compañía de seguros, el plan de pensiones profesionales o la entidad patrocinadora de un plan para una ocupación determinada. En caso de cumplirse este requisito, el sistema es de capitalización total. Los sistemas públicos de pensiones, que son respaldados por el compromiso de la sociedad de garantizar sus pasivos y, en teoría, su futuro durante un periodo indefinido, no requieren el mismo nivel de capitalización. El nivel de capitalización de los regímenes de seguridad social se determina por consideraciones que no se limitan exclusivamente a la salvaguarda financiera de los compromisos en materia de pensiones. En la práctica, la mayoría de los regímenes de seguridad social son de capitalización parcial. Incluso los regímenes que fueron diseñados originalmente como regímenes de capitalización total en muchos casos se convirtieron en regímenes de capitalización parcial, cuando la inflación redujo el valor de las reservas (OIT, 2001).

4.8.2 Reforma de los sistemas de pensiones en un contexto de consolidación fiscal y políticas de austeridad⁶

En virtud de la presión fiscal, muchos países, principalmente de ingresos altos pero también algunos de ingresos medios, han introducido una serie de medidas de ajuste que afectan a la suficiencia de los sistemas de pensiones. Más exactamente, estas medidas inciden en las condiciones de elegibilidad y aplazan la percepción

de las pensiones, por ejemplo introduciendo penalidades más severas por jubilarse de forma anticipada, aumentando la edad legal de jubilación e indexando la edad de jubilación en función del aumento de la esperanza de vida. Estas tendencias, relacionadas con el temor a la «deuda implícita de pensiones» (véase el recuadro 4.5), suponen un riesgo para el mantenimiento de los sistemas de protección social y del pacto social.

A efectos de garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, la OIT propugna la introducción

⁶ En este informe, el término «consolidación fiscal» se refiere a la amplia gama de medidas de ajuste adoptadas para reducir el déficit público y la acumulación de deuda. Las políticas de consolidación fiscal suelen conocerse como «políticas de austeridad».

de reformas estructurales o paramétricas, siempre que las medidas estén en consonancia con los principios mínimos y las condiciones legales incluidos en las normas internacionales sobre seguridad social, en particular, que dicha introducción sea gradual para que no afecte de forma abrupta a las condiciones de vida de los adultos mayores. Con este fin, la OIT procura realizar un seguimiento de las reformas y prestar asistencia técnica a los países cuando las diseñan y aplica en el marco del diálogo social, cumpliendo con las normas internacionales y garantizando la participación de los mandantes de la OIT.

Según los datos recopilados por el Monitor de la Protección Social de la OIT, entre 2010 y 2016 los gobiernos de varias regiones del mundo anunciaron un total de 169 medidas de contracción de los regímenes de pensiones, la mayoría relacionadas con los regímenes de pensiones contributivas. Durante ese periodo, se anunciaron 103 medidas de reforma relacionadas con el aplazamiento de la percepción de las pensiones. Entre estas figuraban el aumento de la edad de jubilación (72 anuncios), la eliminación de la jubilación anticipada, la introducción o el incremento de las penalidades por acogerse a la misma, la introducción de la jubilación tardía o el incremento de los incentivos para acogerse a la misma y 13 casos de medidas de reforma destinadas a ampliar el periodo de admisibilidad o hacer más restrictivos sus criterios (véase el cuadro 4.2).

El Monitor de la Protección Social de la OIT también registró 37 anuncios gubernamentales sobre reformas que habían reducido la suficiencia de las pensiones. Entre ellos, hubo 25 casos de reformas que habían reducido las pensiones, modificado la fórmula de cálculo, eliminado o recortado las subvenciones a las prestaciones o disminuido las subvenciones a las

cotizaciones. También hubo 12 anuncios de medidas de reforma que habían reducido la suficiencia del sistema de pensiones, como la reforma del método de indexación, la congelación de la indexación de las pensiones y la introducción o el aumento de impuestos sobre las prestaciones.

En el entorno mundial de reformas orientadas a reducir los costos de los sistemas de pensión a largo plazo, las medidas que aplazan la percepción de las prestaciones del régimen de pensiones o reducen los años de percepción son, con diferencia, las más aplicadas. En muchos casos, estas medidas se combinan con otras reformas para ajustar los niveles de las prestaciones. Belarús, Brasil, Bulgaria, Eslovenia, India, Indonesia, Italia, Japón, Letonia, Malasia, Marruecos, República de Moldova, Nigeria, Noruega, Rwanda, Senegal, Viet Nam y Zambia se cuentan entre los países que han aplicado reformas recientes orientadas a ajustar la edad de jubilación o las condiciones de elegibilidad (véase el cuadro 4.3).

Según las previsiones basadas en las tendencias actuales, como consecuencia de las reformas de las pensiones, cada vez más trabajadores deberán recurrir en su vejez a la asistencia social financiada con impuestos o a regímenes de ingresos mínimos garantizados. Lamentablemente, tras la introducción de las reformas, algunos sistemas nacionales de pensiones de países que han ratificado el Convenio núm. 102 de la OIT y/o el Código Europeo de Seguridad Social ya no cumplirán las condiciones de elegibilidad ni de suficiencia.

Los países que reformen sus sistemas de pensiones deben encontrar un equilibrio apropiado entre los objetivos de sostenibilidad y las condiciones de las jubilaciones, en particular su suficiencia, a fin de cumplir el cometido de los regímenes de pensiones. En los países

Cuadro 4.2 Anuncios gubernamentales sobre reformas de las pensiones (contracción), 2010-2016

Tipo de medida	Número de casos
Aumento de la edad de jubilación (72 anuncios), introducción de la jubilación tardía o incremento de los incentivos para acogerse a la misma, eliminación de la jubilación anticipada o introducción o incremento de las penalidades por acogerse a la misma, extensión del periodo de elegibilidad, criterios de elegibilidad más restrictivos	103
Modificación de la fórmula de cálculo, eliminación o reducción de las subvenciones a las prestaciones, reducción de las subvenciones a las cotizaciones	25
Introducción o aumento de los impuestos sobre las prestaciones, reforma del método de indexación, congelación de la indexación de las pensiones, racionalización o reducción de los regímenes o las prestaciones	12
Otras: aumento de las tasas de cotización (17 anuncios), aumento del tope de cotización, cierre total o parcial de un régimen, privatización o introducción de cuentas individuales	29
Número total de medidas	169

Fuente: OIT, Monitor de la Protección Social, 2010-2016. Disponible en <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?id=3205>.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54785>

Cuadro 4.3 Pensiones de vejez: casos seleccionados de reformas paramétricas, 2013-2017

País y año	Medida
Belarús (2016)	La edad de jubilación se incrementará en seis meses por año hasta llegar a los 63 años para los hombres y a los 58 años para las mujeres.
Brasil (2015)	El umbral empleado para poder percibir una pensión de vejez, basado en los años de cotización más la edad (85 y 95 para mujeres y hombres, respectivamente), se aumentará gradualmente entre 2017 y 2022 hasta llegar a 90 y 100.
Bulgaria (2015)	La edad normal de jubilación se elevará de forma gradual hasta llegar a 65 años en 2037, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres. Los años de trabajo necesarios para percibir las prestaciones completas de pensión se incrementarán en dos meses por año hasta llegar, en 2027, a los 40 años para los hombres y a los 37 años para las mujeres.
Eslovenia (2015)	Se incrementó la edad legal de jubilación y se introdujeron incentivos económicos para jubilarse a una edad más avanzada.
India (2017)	En el estado de Karnataka (India), la edad de jubilación se aumentó de 58 a 60 años en el sector privado. La medida exime a las empresas de tecnologías de la información y de biotecnología y a las empresas con menos de 50 empleados.
Indonesia (2014)	La edad de jubilación de los funcionarios públicos se incrementó de 56 a 58 años.
Italia (2015)	La edad de jubilación se aumentó en cuatro meses, de conformidad con las nuevas cifras de esperanza de vida.
Japón (2013)	La edad de jubilación obligatoria, que se aumentó de 55 a 60 años en 1998, pasó a ser de 61 años y aumentará a un ritmo de un año por cada tres hasta llegar a los 65 años en 2025.
Letonia (2014)	Desde 2014, la edad de jubilación se incrementa de forma gradual a un ritmo de tres meses por año, hasta llegar a los 65 años en 2025. A partir de ese año, el periodo de cotización mínimo para percibir una pensión de vejez será de 20 años.
Malasia (2013)	La edad mínima de jubilación de los trabajadores del sector privado se incrementó de los 55 a los 60 años.
Marruecos (2016)	La edad de jubilación se incrementará de forma gradual de los 60 a los 63 años durante un periodo de seis años. Los derechos de pensión acumulados disminuirán del 2,5 al 2 por ciento por año de cotización. Las cotizaciones de los empleados y de los empleadores están aumentando de forma gradual del 10 al 14 por ciento en el periodo de tres años que concluye en 2019. La fórmula de cálculo de las prestaciones, que anteriormente se basaba en el último salario, está pasando a calcularse en función del salario promedio de los últimos ocho años.
Moldova, República de (2016)	La edad de jubilación se viene aumentando de forma gradual y llegará a los 63 años en 2028. Anteriormente era de 57 años para las mujeres y de 62 años para los hombres. Se suprimió el derecho de los mineros a una jubilación anticipada a los 54 años, ahora las condiciones de su jubilación son iguales a las de los demás trabajadores.
Nigeria (2016)	La edad de jubilación del personal docente y no docente de las instituciones terciarias estatales se incrementó de los 60 a los 65 años.
Noruega (2015)	La edad máxima en la que los empleadores pueden dar por terminado un contrato de trabajo pasó de los 70 a los 72 años. Se esperan nuevos incrementos.
Rwanda (2015)	La edad mínima de jubilación se aumentó de los 55 a los 60 años en 2015.
Senegal (2014)	La edad de jubilación en el sector privado se aumentó de los 55 a los 60 años.
Viet Nam (2015)	En 2015, la edad de jubilación de los funcionarios gubernamentales y los miembros de las fuerzas armadas se aumentó a los 65 años para los hombres y a los 60 años para las mujeres.
Zambia (2015)	La edad normal de jubilación se incrementó a los 60 años, con opciones de jubilación anticipada a los 55 años y de jubilación tardía a los 65 años.

Fuente: OIT, Monitor de la Protección Social, 2010-2016. Disponible en <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?id=3205>.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54786>

en desarrollo, donde la pobreza y la informalidad son fenómenos generalizados, una proporción importante de los trabajadores adultos mayores no calificados pasan de empleos formales con protección social a empleos informales o a estar desempleados, por lo que les resulta difícil cumplir con los requisitos legales para poder percibir una pensión contributiva. En particular, el número mínimo de cotizaciones, la edad de jubilación u otros parámetros conexos deben gestionarse con cautela a fin de garantizar que el sistema de protección social cumpla el cometido de proteger a todos los adultos mayores. En el marco de los Objetivos de la Agenda 2030, cabe

tener en cuenta la necesidad de que las reformas de las pensiones no excluyan a los grupos más vulnerables, garantizando un nivel básico de protección social a los adultos mayores excluidos de los regímenes de prestaciones contributivas.

4.9 Reversión de la privatización de las pensiones

4.9.1 Lecciones extraídas de tres décadas de privatización de las pensiones

En la década de 1990, muchos países introdujeron reformas estructurales de sus sistemas de pensiones y pasaron de un modelo público de prestaciones definidas a uno de cotizaciones definidas, con cuentas individuales y administración privada. Las reformas estructurales conllevaron la creación de pilares de pensiones con gestión privada y cotizaciones definidas, con arreglo a los cuales se invertían los ahorros de las personas en los mercados de capitales. Esas reformas estructurales reducían las responsabilidades y la carga financiera del sector público y transformaron la idea que se tenía de la seguridad en la vejez (Mesa Lago, 2014). Buena parte de las reformas fueron diseñadas e impulsadas por el Banco Mundial, que esgrimía la inminente crisis de envejecimiento de la población y su impacto en la sostenibilidad fiscal de los sistemas de pensiones (por ejemplo, Banco Mundial, 1994). Las reformas de pensiones más profundas y amplias que modificaron el modelo financiero y el papel del Estado tuvieron lugar en la década de 1990 en América Latina, Europa Oriental y Asia Central.

En 1995, la OIT y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) (Beattie y McGillivray, 1995) publicaron un primer informe que contenía una evaluación crítica de la estrategia de privatización del Banco Mundial, argumentando que esta implicaba la sustitución de la seguridad social por regímenes de ahorro individual obligatorio y conllevaría un riesgo inaceptablemente alto para los trabajadores y pensionistas, y aumentaría el costo de la protección de los adultos mayores, y que la transición impondría una pesada carga para la generación de trabajadores actual. Esta y otras evaluaciones de la OIT y la AISS llegan a la conclusión de que un enfoque más racional y menos perjudicial para las prestaciones de las pensiones de jubilación sería centrar los esfuerzos en medidas encaminadas a corregir las deficiencias y desigualdades en el diseño de los regímenes públicos, es decir, en reformas paramétricas y no sistémicas de estos regímenes. El recuadro 4.6 proporciona una perspectiva basada en las normas internacionales de

seguridad social e incluye observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR).

Entre 1981 y 2002, un reducido número de países (24) emprendieron reformas de sus regímenes de pensiones e introdujeron un modelo sustitutivo, mixto o paralelo basado en cuentas individuales (Mesa Lago, 2014)⁷. Habida cuenta de las dificultades experimentadas por los sistemas privados para cumplir las expectativas de desempeño, algunos países comenzaron a revertir gradualmente las reformas, de diversas maneras, mientras que en otros se está debatiendo esa reversión. Al menos seis países, Argentina (2008), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2011), Hungría (2011), Kazajistán (2013), Polonia (2011/2014) y la República Checa (2014), revirtieron las reformas previas y recuperaron o fortalecieron sus regímenes de pensiones públicos y solidarios. Otros países, como Eslovaquia (2012), Estonia (2009), Letonia (2009) y Lituania (2009) redujeron drásticamente el tamaño de sus regímenes basados en cuentas individuales, disminuyendo las tasas de cotización y reorientando la financiación hacia los sistemas públicos de prestaciones definidas (Kay, 2014). En 2008, Chile introdujo reformas destinadas a mejorar el equilibrio entre los riesgos sociales y el esfuerzo individual por medio de una nueva pensión pública solidaria financiada con impuestos, y en El Salvador se está debatiendo la reversión de algunas reformas del sistema privado adoptadas en 1998.

A lo largo de los años, los temas centrales del debate sobre la privatización de las pensiones de la seguridad social y su reversión fueron la extensión de la cobertura, los costos administrativos, la rentabilidad de las inversiones, la suficiencia de las prestaciones, el impacto fiscal y la gobernanza. Se esperaba que aumentaran las tasas de cobertura y los niveles de las prestaciones, mejorara la gobernanza en materia de gestión de las pensiones, disminuyeran las desigualdades y se desarrollaran los mercados de capitales, sirviendo de apoyo a nuevas inversiones y al crecimiento económico. Las siguientes observaciones reflejan los resultados de tres decenios de reformas de privatización.

Baja cobertura: Los datos indican que la introducción de cuentas individuales no contribuyó a aumentar las tasas de cobertura ni de cumplimiento (Bertranou,

⁷ En América Latina (13): Chile (1981), Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia (Estado Plurinacional de) y México (1997), El Salvador (1998), Nicaragua (2000), Costa Rica y Ecuador (2001), República Dominicana (2003) y Panamá (2008); en Europa Oriental y Asia Central (11): Hungría (1998), Polonia (1999), Letonia y Kazajistán (2001), Bulgaria, Croacia y Estonia (2002), Lituania (2004), Eslovaquia (2005), ERY de Macedonia (2006) y Rumania (2008).

Recuadro 4.6 Las normas internacionales de seguridad social y la organización y financiación de los sistemas de seguridad social

En el decenio de 1990, se realizó una campaña para reducir la responsabilidad del Estado en cuanto al pago de las pensiones de la seguridad social, potenciando el papel de las instituciones privadas; así, fue reduciéndose gradualmente la participación del sector público en el ámbito de las pensiones. No se consideraba que estas nuevas formas de ejecutar y gestionar los regímenes de seguridad social estuvieran necesariamente en contradicción directa con el marco de los principios aceptados a escala internacional y consagrados en las normas internacionales de seguridad social, puesto que estas normas se elaboraron de manera flexible para que se tuvieran en cuenta los diversos métodos de garantizar la protección, sin prejuzgar ningún sistema como tal, siempre que se actuara con arreglo a determinados principios centrales considerados como el pilar fundamental del concepto de seguridad social.

Las normas internacionales de seguridad social más bien enuncian determinados principios generales relativos a la organización y gestión de los sistemas de seguridad social. Así, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), dispone que el Estado deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de las prestaciones y de la buena administración de las instituciones y servicios de que se trate, y que los sistemas de seguridad social deberán ser cofinanciados por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, para repartir los riesgos entre los miembros de la comunidad. De hecho, una parte esencial del concepto de seguridad social consiste en mancomunar el riesgo que está asumiéndose, con la cofinanciación del costo de las prestaciones. Asimismo, entre los demás principios cabe citar los siguientes: el carácter periódico de las prestaciones monetarias; la obligación de garantizar su cuantía y mantener su valor real; la necesidad de que los representantes de los afiliados participen en la gestión de los regímenes o colaboren con ella en aquellos casos en que la administración no se haya confiado a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental; la exclusión de soluciones que resultarían excesivamente onerosas a las personas de escasos recursos; el establecimiento de un límite máximo a la parte correspondiente a los asalariados, con objeto de que, al menos, la mitad de los ingresos de los regímenes de seguridad social se repartan de forma más colectiva mediante subsidios procedentes de ingresos generales o de contribuciones del empleador. En 2012, se reafirmaron y fortalecieron estos principios mediante la adopción de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), por la Conferencia Internacional del Trabajo.

Independientemente del tipo de régimen (sistemas público, privado o mixto), estos principios básicos de organización y gestión deben seguir siendo el fundamento de la estructura de los sistemas de seguridad

social con miras a preservar el equilibrio previsto en el Convenio núm. 102 entre la protección de los intereses generales de la comunidad y los derechos de las personas. En la práctica, la experiencia ha demostrado que algunos de los principios básicos antes mencionados casi nunca se hacen efectivos en determinados tipos de regímenes de nueva generación. Por ejemplo, los sistemas privados de cotizaciones definidas no pueden garantizar el carácter periódico de las prestaciones monetarias o la obligación de garantizar su cuantía y de mantener su valor real. Sin perjuicio de los distintos niveles de protección exigidos por las normas internacionales, existen determinados límites a las reformas, en especial a las que conllevan la privatización de la seguridad social, y los principios fundamentales antes mencionados representan una garantía contra el retroceso social.

Ha de tenerse en cuenta que la elaboración de un régimen de pensiones resulta de una gran variedad de posibilidades, entre las que destacan dos que suelen utilizarse como base para configurar el régimen en su conjunto: i) si la base de cálculo de las pensiones debe estar relacionada con los ingresos de la vida activa (denominado régimen de prestaciones definidas) o directamente con las cotizaciones abonadas (denominado régimen de cotizaciones definidas); y ii) si el sistema financiero debe basarse en el suministro de fondos necesarios para pagar las prestaciones de cada año (denominado sistema de reparto) o en la acumulación anticipada (a partir de tasas de cotización más elevadas) de activos que se invierten en fondos reservados (denominada capitalización total o parcial). Desde un punto de vista técnico, cada opción tiene sus ventajas e inconvenientes. Muchos regímenes procuran optimizar el primer sistema y reducir al mínimo el segundo mediante la aplicación de un enfoque de «múltiples pilares» o «múltiples niveles», en el que se combinan, en determinadas proporciones, elementos de base de los regímenes de prestaciones definidas y de cotizaciones definidas, de reparto o de capitalización. En los últimos años ha cobrado fuerza la tendencia hacia los regímenes de pensiones con cotizaciones definidas, a menudo relacionados con el sistema de financiación de capitalización total basado en cuentas individuales. Estos regímenes (si se aplican sobre una base de pilar único) acarrear un elevado riesgo para sus afiliados, cuyas futuras pensiones quedan muy expuestas a los riesgos vinculados a las fluctuaciones de la inversión, tal como quedó de manifiesto en la reciente crisis financiera mundial.

Por ello, en muchas ocasiones los órganos de supervisión de la OIT han señalado que los regímenes de cotizaciones definidas no suelen cumplir con los requisitos establecidos en el Convenio núm. 102. Teniendo en cuenta el abanico de posibilidades, es necesario realizar un análisis detenido de la adecuación de cada sistema nacional en su conjunto y de sus riesgos. En los últimos decenios

Recuadro 4.6 (cont.)

se han realizado muchas reformas para reestructurar los regímenes públicos de prestaciones definidas de financiación por reparto y establecer regímenes de capitalización total, de gestión privada y basados en cuentas individuales de pensiones. En consecuencia, ha disminuido el componente de solidaridad social que garantizaba los mecanismos de redistribución. Desde entonces, los órganos de supervisión de la OIT iniciaron un intenso diálogo con los gobiernos interesados sobre un espectro muy amplio de cuestiones relacionadas con la no observancia de las normas de seguridad social de la OIT. Señalaron, en particular, que los regímenes de pensiones basados en la capitalización del ahorro individual gestionados por fondos de pensiones privados se organizan haciendo caso omiso de los principios esenciales de la seguridad social: solidaridad, mancomunación de riesgos y cofinanciación; y que tampoco tenían en cuenta los principios de gestión transparente, responsable y democrática de los regímenes de pensiones en los que participan los representantes de las personas aseguradas. En 2009, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señaló que esos principios sustentaban todas las normas de seguridad social y la asistencia técnica de la OIT, y ofrecían suficientes garantías de viabilidad financiera y desarrollo sostenible de la seguridad social, y que abandonarlos y suprimir al mismo tiempo las garantías estatales exponía a mayores riesgos financieros a los afiliados de los sistemas privados.

Con todo, recientemente, y tras los acontecimientos que tuvieron lugar después la crisis financiera internacional, han comenzado a reafirmarse esos principios básicos, y ha surgido un nuevo consenso en favor de una economía mundial próspera, de la cual forman parte integral la protección social y la buena gobernanza, conjuntamente con una mayor

participación de los gobiernos por medio del fortalecimiento del Estado de derecho. En este nuevo paradigma de desarrollo, se considera que la condición previa para un avance sostenible es reestructurar el marco regulador del sistema financiero, fortalecer el control público y consolidar los regímenes de seguridad social basados en la solidaridad. Es significativo que una de las principales lecciones extraídas de la crisis económica haya sido la conclusión de que, allí donde el régimen era cofinanciado y el Estado era el único encargado de su administración, en especial, mediante la financiación por reparto, las repercusiones inmediatas de la crisis fueron limitadas. En cambio, los regímenes de capitalización total gestionados por el sector privado, en el marco de los cuales el ahorro individual se había invertido en productos relativamente inestables, experimentaron pérdidas graves. El hecho de que tantos planes de pensiones privados no pudieran garantizar pensiones dignas, lo cual en buena parte se debió a las pérdidas sufridas durante la crisis financiera, indujo a muchos gobiernos a introducir una segunda serie de importantes reformas que permitieron que los trabajadores volviesen a un sistema de reparto, y se reinstaurasen o fortaleciesen los mecanismos de solidaridad y redistribución del ingreso. Por lo tanto, se aprecia un cierto fortalecimiento de la participación del Estado y el restablecimiento de los mecanismos de solidaridad basados en el principio de cofinanciación como los principales componentes de los sistemas nacionales de seguridad social. Además de mejorar la administración, la gestión y la supervisión de la seguridad social, los sistemas públicos están más preparados para dar cumplimiento a los principios de gobernanza establecidos en los instrumentos de seguridad social de la OIT, tal como siempre se observa en los sistemas de seguridad social bien establecidos de los países de ingreso alto.

Fuente: Basado en OIT, 2011a.

Calvo y Bertranou, 2009). En casi todos los países que establecieron cuentas individuales, las tasas de cobertura y los niveles de las prestaciones se estancaron o disminuyeron. En Argentina, tras la implementación de un sistema privado, la tasa de cobertura experimentó una caída del 10 por ciento entre 1992 y 2004, mientras que en Bolivia (Estado Plurinacional de) la cobertura no se modificó y se estancó en el 12 por ciento. Asimismo, en Hungría, Kazajstán y Polonia, las tasas de cobertura no estuvieron a la altura de las ambiciosas expectativas y se estancaron o incluso sufrieron una ligera caída en relación con los niveles anteriores a las reformas. Mesa

Lago (2004), señala que en nueve países el promedio ponderado de la tasa de cobertura cayó del 38 por ciento antes de la reforma al 27 por ciento en 2002 después de la reforma⁸.

Costos administrativos elevados: En casi todos los casos, los costos aumentaron significativamente, situándose muy por encima de los niveles anteriores de los antiguos sistemas públicos. Se cuenta con abundante documentación sobre las elevadas tasas administrativas de los sistemas de cuentas individuales, que se explican por los altos honorarios de gestión y las costosas primas

⁸ Entre ellos figuran la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Uruguay. Cabe señalar que las cifras absolutas en términos de cobertura varían entre las publicaciones; sin embargo, la tendencia general es la misma e indica una clara caída de la cobertura durante y después del proceso de reformas.

para financiar los seguros de discapacidad o invalidez y de sobrevivientes. Esto tiene como consecuencia directa una reducción significativa de la tasa neta de rendimiento para los cotizantes, lo cual afecta al valor neto de la rentabilidad de las inversiones, mientras que las ganancias de las compañías administradoras son muy elevadas. El aumento imprevisto de los costos de gestión de los sistemas de pensiones privatizados repercutió significativamente en el nivel de las prestaciones y su popularidad. En El Salvador, los costos de gestión del sistema público antes de la reforma (expresados como porcentaje del salario de los trabajadores) ascendían al 0,5 por ciento y aumentaron al 2,98 por ciento en 2003, tras la privatización. Los costos de gestión más elevados se registraron en México y Argentina, donde representaban el 38 y el 32 por ciento de las cotizaciones, respectivamente. Según Mesa Lago (2004), el promedio no ponderado de los costos de gestión de 11 países de América Latina, expresado como porcentaje de las cotizaciones, fue del 26 por ciento en 2003. Este fue el caso de Chile, donde los costos administrativos totales aumentaron del 2,44 por ciento de los salarios de los regímenes contributivos en 1981 al 3,6 por ciento en 1984, y solo disminuyeron al 2,26 por ciento en 2003, veintidós años después de la reforma. En Polonia, hasta el año 2004, la distribución de las comisiones no estaba reglamentada y los gestores de fondos de pensión cobraban hasta el 10 por ciento del valor de la cotización.

Disminución de las pensiones y de las tasas de sustitución: En los procesos de privatización, la transición de los sistemas de prestaciones definidas a los sistemas de cotizaciones individuales tuvo importantes repercusiones en las tasas de sustitución. Los riesgos de las fluctuaciones del mercado financiero recayeron sobre los pensionistas, que podían perder los ahorros de toda su vida si los mercados financieros se derrumbaban, como efectivamente ocurrió durante la crisis financiera mundial. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destaca que en Chile, entre 1990 y 2000, las tasas de sustitución sufrieron un descenso, lo que causó la disminución de la pensión mínima, que percibía la mitad de los afiliados de los sistemas privados (Crabbe, 2005). Borzutzky y Hyde (2016) indican además que las tasas de sustitución fueron especialmente reducidas en el caso de las mujeres, debido al bajo nivel de afiliación femenina y que el rendimiento general de las pensiones en Chile fue pobre, lo que se tradujo en pensiones inadecuadas. Una evaluación financiera (actuarial) del sistema de pensiones de Argentina, realizada por la OIT en 2004, proyectó un

descenso de las tasas de sustitución de alrededor de un tercio. Cichon (2004) concluye además que el promedio de las cuantías de las pensiones tiende a bajar a los niveles mínimos y, según Crabbe (2005), una proporción creciente de la población no cumplirá los requisitos establecidos para percibir la pensión mínima y por lo tanto los sistemas de pensiones reformados no cumplen su cometido de garantizar la protección de los ingresos en la vejez. Altiparmakov (2014) llega a la conclusión de que en Europa Oriental los fondos privados de pensión han tenido tasas de rentabilidad más bajas y más inestables que las de la financiación por reparto, incluso antes de que la rentabilidad del mercado se viera seriamente afectada por la crisis financiera. Por último, aunque no menos importante, Ebbinghaus (2015) señala que el pilar privado de las pensiones sufre un deterioro porque no se acreditan como años de cotización los periodos de crianza de los hijos ni los de cuidados de larga duración y por las interrupciones que se producen en los años de cotización a causa de la creciente proporción de formas de empleo atípico o no convencional (como el trabajo autónomo) y las terminaciones prematuras de la relación de trabajo. En resumen, la privatización de los regímenes de pensiones que tuvo lugar en Europa Oriental y América Latina produjo un deterioro de las tasas de sustitución de las pensiones y una erosión de la idea fundamental de un pacto social basado en la solidaridad, la redistribución y la suficiencia.

Costos fiscales elevados: En la mayoría de los casos, la principal motivación para introducir sistemas privados de pensiones fueron las presiones fiscales generadas por los sistemas públicos, ya sea debido a la existencia de déficits financieros o de pasivos de pensiones a largo plazo. Sin embargo, según los datos, las reformas no produjeron una mejora en términos fiscales y financieros, y la financiación de la transición hacia un sistema de cuentas individuales exacerbó las presiones fiscales preexistentes en casi todos los países. Los costos de la transición, vinculados con el cambio de un sistema de prestaciones definidas a uno privado y de cotizaciones definidas, fueron subestimados considerablemente en todos los países, en algunos casos porque no se había realizado un análisis profundo, y en otros, porque los cálculos se habían basado en hipótesis optimistas sin fundamento. La interrupción o reducción significativa de las cotizaciones al sistema público generó costos de transición mucho más altos que los esperados y provocó una presión fiscal adicional y un empeoramiento del nivel de endeudamiento. En Bolivia (Estado Plurinacional de), los costos de transición fueron 2,5 veces mayores que los proyectados

inicialmente. En Chile, el nivel de endeudamiento aún representaba el 4,7 por ciento del PIB en 2010, treinta años después de la reforma (Mesa Lago, 2014). Asimismo, el sistema público de Argentina presentaba un déficit que en el año 2000 representaba el 3,3 por ciento del PIB, mientras que las cotizaciones desviadas al sistema privado ascendían a cerca del 1,5 por ciento (Kay, 2014). En Hungría, el costo de transición de la reforma impuso una carga fiscal al Gobierno que aumentó del 0,3 por ciento del PIB en 1998 al 1,2 por ciento en 2010. Se estima que en Polonia, en el periodo 1999-2012, el costo acumulado de las transferencias al segundo pilar llegó al 14,4 por ciento del PIB en 2012, mientras que aproximadamente el 6,8 por ciento del PIB se utilizó para pagar el servicio de la deuda pública adicional.

Falta de diálogo social: Una serie de instrumentos normativos de la OIT establecen la necesidad de garantizar el diálogo social y la representación de las personas protegidas en los órganos de gobernanza de la seguridad social. Casi todas las reformas estructurales para privatizar los regímenes de pensiones en Europa Central y Oriental y en América Latina fueron implementadas con un limitado diálogo social, lo cual posteriormente generó problemas de legitimidad (Mesa Lago, 2014). Antes de las reformas, casi todos los regímenes públicos de pensiones tenían algún tipo de administración tripartita conformada por representantes de los trabajadores, los empleadores y el gobierno. La privatización llevó a la eliminación de esa participación en los regímenes privados, a pesar de que los trabajadores eran dueños de cuentas individuales (en Chile, las pequeñas administradoras de fondos de pensiones (AFP) inicialmente contaban con esa participación, pero con el tiempo desapareció). Asimismo, en Hungría la administración tripartita del sistema público continuó tras la reforma, pero luego fue suprimida. En Bolivia (Estado Plurinacional de), la privatización original fue puesta en marcha a pesar de la fuerte oposición de los Ministerios de Trabajo y de Salud, y de los sindicatos, lo que dio lugar a manifestaciones públicas. En Argentina, en el marco de la discusión sobre el restablecimiento de un régimen público de pensiones, el Gobierno inicialmente fomentó la celebración de importantes debates con los principales actores en 2002-2003, pero luego actuó con rapidez y sin celebrar consultas en 2007 y 2008 para eliminar las reformas anteriores. El Gobierno anunció el proyecto para volver a nacionalizar el sistema de pensiones a fines de octubre de 2008 y la nueva Ley de pensiones fue adoptada y promulgada sin cambios importantes por las dos cámaras

del Congreso tan solo un mes después (Hujo y Rulli, 2014). Aunque la Ley contó con un amplio apoyo, los principales actores afectados por la reforma, como las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) y los sindicatos, no tuvieron tiempo para reaccionar y no se dejó espacio para su participación formal durante el proceso (*ibid.*).

4.9.2 Restablecimiento de los sistemas públicos de pensiones

Una de las principales justificaciones para revertir los regímenes privados de pensiones fueron las presiones fiscales que provocaban. La ola de nacionalización de las pensiones coincidió con la crisis financiera de 2008, que produjo una mayor presión en los países que ya se enfrentaban a restricciones fiscales externas. Además, los países que querían formar parte de la zona euro debían reunir las condiciones de Maastricht sobre deuda y déficit fiscal. A causa de las expectativas no satisfechas y los problemas fiscales, muchos países elaboraron formas de revertir las medidas de política adoptadas en el decenio de 1990. Durante la crisis mundial, Argentina eliminó las cuentas individuales de sus afiliados y beneficiarios en diciembre de 2008 y transfirió todos los fondos al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el nuevo régimen de reparto. En 2011, Hungría nacionalizó oficialmente los activos de los regímenes privados de pensiones, eliminó el segundo pilar, el privado, y restableció el régimen público obligatorio de reparto que funcionaba antes de la reforma de 1998 (véase el recuadro 4.7). En 2013, el Gobierno de Kazajstán fusionó los diez fondos de pensiones privados con el régimen público de reparto, formando el Fondo de Pensiones Unificado Acumulativo, que es administrado por el Banco Nacional de Kazajstán. En 2014, el Gobierno de Polonia transfirió los bonos públicos que estaban en manos de fondos privados al Instituto de Seguridad Social (ZUS), que dejaron a los administradores de fondos privados carteras integradas mayormente por acciones y el capital administrado de forma privada se redujo considerablemente. En 2016, el gobierno de la República Checa terminó de revertir por completo el sistema de cuentas de ahorro individuales (Adascalitei y Domonkos, 2015). Tal y como se vio anteriormente, en otros países, como Estonia (2009), Letonia (2009), Lituania (2009) y Eslovaquia (2012), se redujeron las tasas de cotización a los regímenes privados y la financiación se reorientó hacia los regímenes públicos de prestaciones definidas (Kay, 2014).

Recuadro 4.7 Reversión en la privatización de las pensiones en Hungría

Desde siempre, el sistema de pensiones húngaro se basó en el modelo bismarckiano público de pensiones y consistía en un régimen de reparto, un pilar contra la pobreza y un pilar de pensiones privadas de carácter voluntario, que databa de comienzos de la década de 1990. Pese a que en esa época el Gobierno húngaro había formulado un programa de reformas paramétricas sumamente importante, a mediados del decenio de 1990 se afianzó con fuerza la privatización de las pensiones promovida por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. En 1997, Hungría hizo suyo el modelo «mixto» argentino. La reforma del sistema se produjo de forma simultánea con reformas paramétricas, incluido el aumento gradual de la edad de jubilación hasta los 62 años, tanto para las mujeres como para los hombres.

En 1998, los bancos y las compañías de seguros húngaros internacionales (en particular, ING, AEGON, Allianz y Erste) se incorporaron al mercado de las pensiones privadas del país. Inicialmente, el 6 por ciento de las cotizaciones de los asalariados se dirigía al ámbito privado, el segundo pilar, en tanto que el fondo de pensiones estatal percibía el 25 por ciento de las cotizaciones de los empleadores. Si bien seguía predominando el pilar público, de algún modo, las tasas de cotización de las pensiones privadas iban variando con el tiempo en función de los ciclos políticos. Se preveía que los futuros jubilados percibirían el 75 por ciento de su pensión del pilar del régimen de reparto, y el 25 por ciento restante de la cuenta individual privada.

A mediados del decenio de 2000, fue evidente que el efecto positivo previsto de la privatización no había sido tal. No se observaron repercusiones positivas importantes en los mercados financieros húngaros, ni en las tasas de empleo ni en los resultados económicos. Asimismo, los costos de la transición de la financiación del sistema de reparto exclusiva del sistema mixto aumentaron del 0,3 por ciento del PIB en 1998 al 1,2 por ciento en 2010, por lo que hubo de recurrirse nuevamente a préstamos del FMI, con

el consiguiente aumento de la deuda global. El rendimiento efectivo de los fondos privados de pensiones se quedó atrás incluso con respecto a las expectativas moderadas, debido a los elevados costos administrativos, cuyo aumento superó el 10 por ciento.

La interacción de factores económicos y políticos, internos y externos, contribuyó a revertir la privatización de las pensiones en Hungría y, en 2011, se hizo efectiva la «renacionalización». Los factores que impulsaron la reversión fueron la pronunciada caída del PIB y de los ingresos durante la crisis económica mundial, y el hecho de que el nuevo Gobierno conservador (Fidesz, o Unión Cívica Húngara) se propusiera utilizar los activos de las pensiones privadas para pagar el préstamo de urgencia concedido por el FMI en 2008. En primer lugar, el Gobierno volvió a destinar las cotizaciones que iban a las pensiones privadas al Estado por un periodo provisional de 14 meses y, ulteriormente, estableció condiciones desfavorables que eliminaron gran parte del atractivo de los fondos privados de pensiones. Gracias a ello, a principios de 2011, el 97 por ciento de los afiliados «optaban» por la afiliación única al régimen público. Los activos acumulados se transfirieron al recientemente creado «Fondo para la reforma de las pensiones y la reducción del déficit».

El Gabinete del Fidesz aplicó su programa de reforma en un periodo sumamente breve. No se consultó a los partidos de la oposición, ni a los sindicatos ni a los fondos privados de pensiones. En el marco de las reformas, el Gobierno suprimió la jubilación anticipada y separó las prestaciones de discapacidad del régimen de prestaciones de vejez.

En 2012, Hungría volvió al sistema de pensiones obligatorio vigente antes de 1998. Pese al intento de corregir los defectos del proceso de privatización, el sistema de pensiones del país conserva errores de diseño fundamentales. Las preocupaciones sobre la sostenibilidad y la suficiencia siguen sin resolverse, por lo que en los próximos años se requerirán medidas al respecto.

Fuentes: Basado en Mesa Lago, 2014; Kay, 2014; Hirose, 2011.

4.10 El desafío permanente: garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores

En la Agenda 2030 se insta a lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables y a crear regímenes de protección social integrales y universales.

Se están logrando progresos importantes a nivel mundial en la extensión de la cobertura legal y efectiva de los adultos mayores. Sin embargo, la tendencia varía significativamente y sigue habiendo grandes déficits de cobertura en la mayor parte del mundo en desarrollo.

Los principales obstáculos para extender la cobertura de los adultos mayores dependen de los contextos regionales y nacionales específicos e incluyen la falta de voluntad política, un elemento imprescindible para apoyar la elaboración de un régimen de pensiones que funcione adecuadamente; el escaso espacio fiscal para financiar los regímenes de pensiones y dar prioridad a los gastos en medidas de protección social a largo plazo para los adultos mayores; altos niveles de informalidad, en particular en los países de ingresos bajos y de ingresos medios bajos; y la dificultad para ganar la confianza de los cotizantes y los beneficiarios.

Una tendencia positiva que se observa en todos los países en desarrollo es la proliferación de regímenes de pensiones no contributivos. No obstante, suelen tener un campo de aplicación muy limitado, y se deja desprotegidas a muchas personas. Un desafío para estos países es otorgar a sus regímenes un carácter universal, a fin de garantizar un nivel básico de seguridad de los ingresos para todos los adultos mayores sin que nadie quede atrás.

En el mundo en desarrollo, numerosos países, incluidos muchos en situación de transición demográfica, han logrado ampliar sus regímenes de pensiones contributivos. Por ejemplo, en la región de América Latina, los avances en materia de pensiones en la última década incluyen la extensión del régimen de pensiones de seguridad social financiado con impuestos, y la expansión de los regímenes contributivos preexistentes. Estos últimos están vinculados al establecimiento de un conjunto de políticas de formalización. La cuestión principal para estos países es consolidar las políticas del mercado de trabajo que hacen posible la formalización y la extensión de la cobertura del seguro social, y al mismo tiempo proteger el espacio fiscal ya asignado a los regímenes no contributivos y parcialmente contributivos.

Mientras que en casi todos los países en desarrollo la atención se centra en la extensión de la cobertura, en los países de ingresos altos y de ingresos medios altos los debates giran en torno a cuestiones como la suficiencia de las pensiones, la sostenibilidad financiera y la forma de mantener los sistemas. La cuestión principal de casi todos los países desarrollados, con estructuras de envejecimiento demográfico y regímenes de pensiones maduros, es mantener el equilibrio entre suficiencia y sostenibilidad. Las tendencias registradas en los últimos años se han centrado en la introducción de

reformas destinadas a reducir costos con un objetivo fiscal, mediante el aumento de la edad de jubilación, cambios en las fórmulas de cálculo de las pensiones, la reducción del nivel general de las prestaciones y la diversificación de las fuentes de financiación de la seguridad de los ingresos en la vejez. Las políticas de consolidación fiscal están en el centro de los debates sobre los regímenes de protección social y constituyen una amenaza para el pacto social y los principios fundamentales de los sistemas de seguridad social.

La privatización de los regímenes de pensiones en Europa Oriental y Central y en América Latina de la década de 1990 prometió, entre otras cosas, prestaciones más elevadas, una extensión de la cobertura y menores costos fiscales. Con todo, habida cuenta de que las expectativas no se cumplieron y los regímenes privatizados tuvieron resultados ampliamente insatisfactorios, en muchas ocasiones con menor cobertura y suficiencia de las prestaciones, en la década de 2000 se revirtieron las privatizaciones y se restablecieron o fortalecieron los regímenes públicos basados en el concepto de prestaciones definidas que incluían elementos de solidaridad y redistribución.

A pesar de las dificultades y los problemas a los que hacen frente los regímenes de pensiones en todo el mundo, merece la pena destacar los enormes progresos alcanzados en materia de seguridad de los ingresos de los adultos mayores, en particular en cuanto a la extensión de la cobertura.

Para alcanzar los ODS, los países deben redoblar sus esfuerzos con miras a ampliar la cobertura de los regímenes, incluido el establecimiento de pisos de protección social que alcancen a los adultos mayores más vulnerables, al tiempo que se mejora la suficiencia de las prestaciones.