

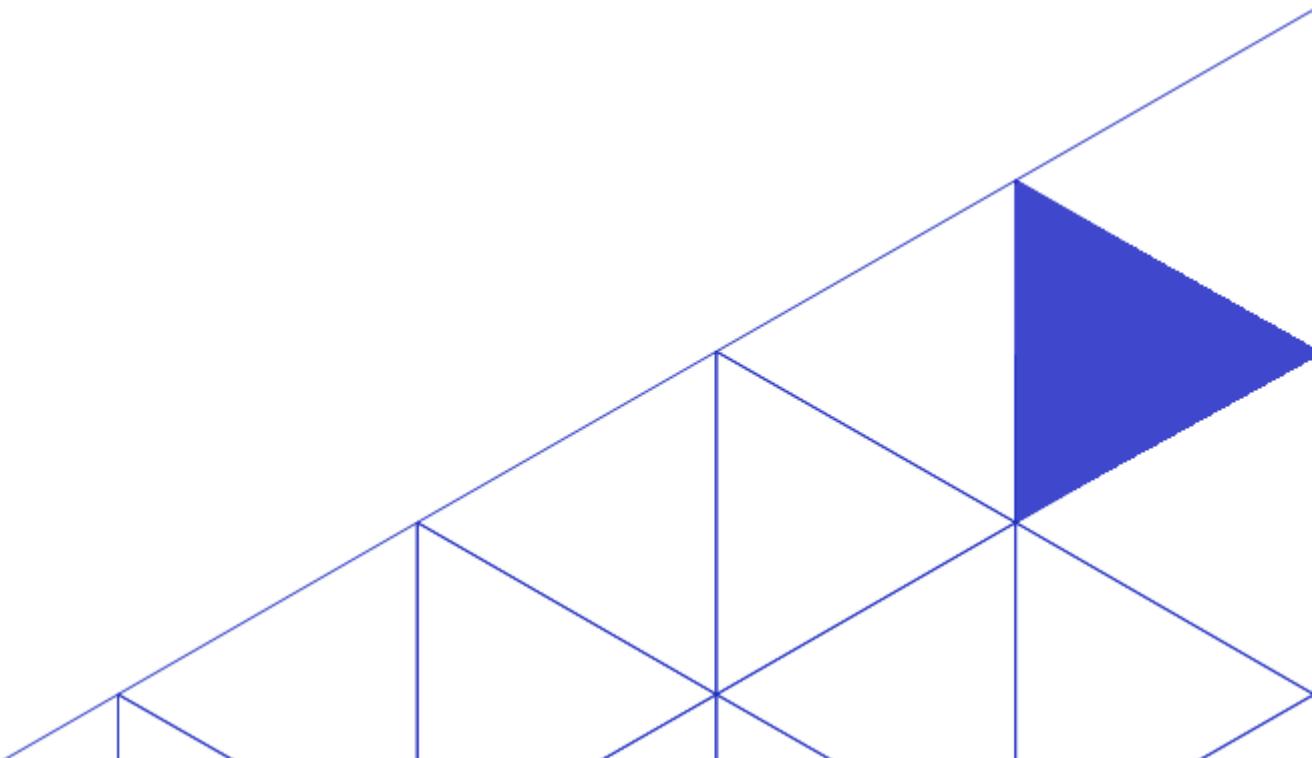


Organización
Internacional
del Trabajo

► **Mesa Redonda Tripartita sobre Tendencias y Reformas de Pensiones (30 de noviembre – 2 y 4 de diciembre de 2020)**

Actas
(Informe de la reunión)

Departamento de Protección Social - Oficina de Actividades para los Empleadores -
Oficina de Actividades para los Trabajadores



Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

9789220344286 (print)

9789220344293 (web PDF)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns o escríbanos a ilopubs@ilo.org.

► Índice

Introducción

Capítulo 1. Resumen de las respuestas al cuestionario

Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal

- 1.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT 2
- 1.2. Resumen de las respuestas al cuestionario 2

Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo

- 2.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT 3
- 2.2. Resumen de las respuestas al cuestionario 4

Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles

- 3.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT 4
- 3.2. Resumen de las respuestas al cuestionario 5

Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado

- 4.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT 6
- 4.2. Resumen de las respuestas al cuestionario 6

Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales

- 5.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT 7
- 5.2. Resumen de las respuestas al cuestionario 7

Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica

- 6.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT 8
- 6.2. Resumen de las respuestas al cuestionario 8

Principio 7. Gestión y administración transparentes

- 7.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT 9
- 7.2. Resumen de las respuestas al cuestionario 9

Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados

- 8.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT 10
- 8.2. Resumen de las respuestas al cuestionario 10

Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos

- 9.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT 11
- 9.2. Resumen de las respuestas al cuestionario 11

Capítulo 2. Resumen de los debates celebrados en la reunión de la Mesa Redonda Tripartita

2.1. Orden del día de la reunión	12
2.2. Sesión de apertura	12
2.3. Presentaciones de los países y debates	21
2.3.1. México	21
2.3.2. Bulgaria	23
2.3.3. Indonesia	25
2.3.4. Jordania	27
2.3.5. Federación de Rusia	27
2.3.6. Nigeria	29
2.3.7. Canadá	31
2.3.8. Chile	34
2.3.9. Francia	37
2.3.10. China	39
2.3.11. Côte d'Ivoire	41
2.3.12. Túnez	42
2.3.13. Argentina	44

Capítulo 3. Mensajes clave

3.1. Mensajes clave del Grupo Gubernamental	48
3.2. Mensajes clave del Grupo de los Trabajadores	51
3.3. Mensajes clave del Grupo de los Empleadores	56

Capítulo 4. Observaciones finales

4.1. Intervenciones finales individuales de los participantes	57
4.2. Observaciones finales del Grupo de los Trabajadores	62
4.3. Observaciones finales del Grupo de los Empleadores	63
4.4. Observaciones finales de la Presidenta	63

Lista de anexos**I. Orden del día****II. Lista de participantes****III. Nota conceptual****IV. Notas narrativas**

México	73
Bulgaria	77
Indonesia	81
Jordania	83
Federación de Rusia	84
Nigeria	88
Canadá	89
Chile	96
Francia	107
China	114
Côte d'Ivoire	118
Tunisia	123
Argentina	126

► Introducción

La Mesa Redonda Tripartita sobre Tendencias y Reformas de Pensiones se celebró del 30 de noviembre al 2 y el 4 de diciembre de 2020 (no se celebró ninguna reunión el 3 de diciembre). Dadas las restricciones de viaje y las medidas de cuarentena relacionadas con la COVID-19, la Mesa Redonda se celebró de modo virtual.

La celebración de la Mesa Redonda había sido aprobada por la Mesa del Consejo de Administración de la OIT; 14 países fueron invitados a participar y 13 estuvieron representados en la reunión.

En la actualidad, la reforma de los sistemas de pensiones de seguridad social representa la mayor parte de los procesos de reforma de la protección social, en curso y previstos. Una amplia gama de desafíos —entre ellos el envejecimiento de la población, la creciente informalidad de los mercados de trabajo y la aparición de nuevas formas de empleo— han dado lugar en muchos países a animados debates públicos y en materia de políticas, así como a reformas de los sistemas nacionales de pensiones. Los modelos y los procesos de reforma han sido diversos, y su grado de consonancia con las normas y los principios de la OIT reviste gran importancia, tanto para los países que están llevando a cabo reformas como para aquellos que están examinando diversas opciones de políticas.

Los objetivos de la Mesa Redonda eran:

- compartir las tendencias mundiales de las reformas de las pensiones y, en ese contexto, aprender de las experiencias de los países en el diseño, la extensión y la reforma de sus sistemas de pensiones;
- debatir las opciones de política y de reforma a la luz de los principios fundamentales y niveles mínimos de protección de la OIT;
- intercambiar los mensajes clave preparados por el Grupo de los Empleadores, el Grupo de los Trabajadores y el Grupo Gubernamental.

El Departamento de Protección Social de la OIT, en colaboración con la Oficina de Actividades para los Empleadores y la Oficina de Actividades para los Trabajadores, preparó un cuestionario estructurado en torno a un conjunto de nueve principios fundamentales para los sistemas de pensiones, derivados de las normas sobre seguridad social de la OIT. El objetivo del cuestionario era servir de base para las presentaciones y reflexiones de los países sobre el grado de consonancia de los sistemas de pensiones con los principios rectores. Se solicitó a los participantes que enviaran los cuestionarios cumplimentados a la OIT antes de la celebración de la Mesa Redonda. También se les pidió que proporcionaran, antes de la reunión, una breve nota narrativa que resumiera las principales cuestiones relacionadas con el grado de cumplimiento de los principios de la OIT por parte de los sistemas de pensiones de sus países, así como la medida en que las reformas o los debates sobre pensiones, en curso o previstos, tenían en cuenta dichos principios.

El capítulo 1 de este informe es un resumen de las respuestas al cuestionario, así como de la información facilitada en algunos casos en las notas recibidas por la OIT, estructurado en torno a los nueve principios fundamentales para los sistemas de pensiones. El capítulo 2 presenta un resumen de los debates celebrados durante la Mesa Redonda tripartita, así como de las preguntas y observaciones formuladas por los participantes. El capítulo 3 contiene los mensajes planteados por cada uno de los tres grupos. El capítulo 4 está dedicado a las observaciones finales del Vicepresidente empleador, el Vicepresidente trabajador y la Presidenta, así como a una serie de declaraciones individuales formuladas por algunos participantes.

► Capítulo 1. Resumen de las respuestas al cuestionario

Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal

1.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT

En relación con este principio, el objetivo es examinar en qué situación se encuentra cada país participante desde el punto de vista de alcanzar progresivamente la cobertura universal en materia de pensiones, a fin de garantizar el derecho humano a la seguridad de los ingresos en la vejez para todos. Las políticas y los marcos jurídicos nacionales deben perseguir de manera constante el objetivo de extender la cobertura para asegurar progresivamente que todas las personas de su territorio tengan acceso a una u otra forma de seguridad de los ingresos en la vejez, tanto en la ley como en la práctica. Sin embargo, existen múltiples obstáculos —legales, administrativos, financieros y prácticos— para acceder a la protección en la vejez.

Es necesario controlar continuamente esos obstáculos para que la cobertura universal pase a ser, y siga siendo, una realidad para todos los interesados. Como se puede observar en las respuestas al cuestionario, la universalidad se ha logrado en aquellos países que han combinado eficazmente diversos mecanismos de protección, contributivos y no contributivos. Es por medio de esa combinación de mecanismos como se logra que todos los segmentos de la población puedan finalmente estar protegidos en la vejez. En respuesta a las preguntas formuladas en relación con este principio, los participantes explicaron de qué modo se procura y se supervisa el objetivo de la cobertura universal en sus contextos nacionales, y proporcionaron cifras sobre las actuales tasas de cobertura de todos los regímenes de pensiones que existen en el país, a fin de identificar posibles déficits de cobertura y debatir la manera de abordarlos.

1.2. Resumen de las respuestas al cuestionario

Algunas respuestas (Argentina (G, E, T); Bulgaria (G, E, T); Canadá (G, E, T); Chile (G, E); Francia (G, E, T); Federación de Rusia (G, E, T)) indicaron que se había alcanzado la cobertura universal por medio de diferentes mecanismos y niveles de protección. Las respuestas de los países con sistemas de pensiones más maduros (Canadá (G, E, T); China (G); Francia (G, E, T)) señalaron que la cobertura universal había sido un objetivo deliberado y un logro desde la creación de sus regímenes. Otras respuestas (Argentina (G, E, T); Bulgaria (G, E, T); Chile (G, E, T); (México (G, E)) indicaron que el logro de la cobertura universal o casi universal había sido el resultado de reformas y cambios de orientación de sus modelos de pensiones más o menos recientes y sucesivos. En ocasiones, las respuestas dadas por los gobiernos y por los grupos de interlocutores sociales no son coincidentes en cuanto al logro o no de la cobertura universal (Indonesia (G, T); Côte d'Ivoire (G, T); México (G, T)). Las respuestas de gobiernos que consideraban que no se había alcanzado la cobertura universal o no se había avanzado en esa dirección (Jordania (G); Nigeria (G)) indicaban que, aunque tenían ese objetivo en cuenta, las condiciones externas a sus regímenes de pensiones les habían impedido avanzar en la medida en que lo hubieran deseado. El obstáculo más común para alcanzar o mantener la cobertura universal que estos países han identificado es la extensión de la economía informal y la aparición de nuevas formas de trabajo. Algunas

respuestas (Chile (G, E); México (G, E)) señalaron que la característica de aplicar cotizaciones definidas de su pilar contributivo principal había contribuido eficazmente al objetivo general de lograr la cobertura universal, y que correspondía a otros pilares complementarios alcanzar *in fine* el objetivo de la universalidad. Otras respuestas (Chile (T); México (T)) señalaron que los regímenes basados en cotizaciones definidas solían favorecer a los perceptores de ingresos medios y altos, dejando de lado a los trabajadores de bajos ingresos, a los de la economía informal y a los que trabajan en formas atípicas de empleo, lo que daba lugar a la necesidad de contar con regímenes no contributivos adicionales para cerrar las brechas (aunque esos regímenes solían tener niveles de prestaciones más bajos y, por tanto, no proporcionaban tanta protección a esos trabajadores). Algunas respuestas (Argentina (G, E, T)) señalaban que volver a un régimen de pensiones de reparto era fundamental para alcanzar la cobertura universal. Las respuestas de todos los representantes de los trabajadores y de los empleadores coincidieron en el argumento de que la economía informal y las nuevas formas de trabajo representaban un reto importante, pero que era necesario desarrollar mecanismos bien diseñados para proteger a todos los trabajadores, con independencia de si estaban en la economía formal o informal. Las respuestas de algunos representantes de los trabajadores (Argentina (T); Chile (T)) indicaron que, si bien se había alcanzado el objetivo de la universalidad, era necesario examinar la adecuación de las prestaciones y las condiciones para acceder a ellas, así como la estructura general del sistema de pensiones; más concretamente, si bien se había alcanzado el objetivo de la cobertura universal, era preocupante que la estructura del sistema de pensiones hubiera introducido desigualdades adicionales a las que se observaban en el mercado de trabajo. La respuesta del representante de México (T) hizo hincapié en la diferencia entre la cobertura legal y el acceso efectivo a las prestaciones.

Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo

2.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT

Garantizar la seguridad de los ingresos en la vejez de modo universal requiere movilizar potentes instrumentos en materia de financiamiento para que el sistema de pensiones sea sostenible y capaz de brindar unos niveles de protección adecuados. Las normas internacionales sobre seguridad social establecen que las prestaciones se financien colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, siendo la norma a este respecto que las cotizaciones de los asalariados no deberían exceder del 50 por ciento del total de recursos financieros destinados a su protección. Las normas establecen además que el financiamiento de las pensiones debería diseñarse teniendo en cuenta también la solidaridad social y de forma que se evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa, teniendo en cuenta la situación económica de las categorías de personas protegidas. Evidentemente, este elemento adquiere especial importancia en tiempos de crisis, cuando se agravan las vulnerabilidades. Hacer que las tasas de sustitución sean más elevadas para aquellas personas que perciben salarios más bajos podría apoyar la función redistributiva de la seguridad social y asegurar así una vida saludable y digna para todos los beneficiarios. La solidaridad social y la solidaridad en el financiamiento implican, por lo tanto, una distribución equitativa de las cotizaciones entre los empleadores y los trabajadores, así como la solidaridad entre los miembros de la sociedad económicamente activos y no activos, entre hombres y mujeres, entre las personas que tienen salarios/ingresos altos y las que tienen salarios/ingresos bajos, o carecen de ingresos, y entre las generaciones presentes y futuras. Así pues, las pensiones

de vejez son resultado de la solidaridad social y, al mismo tiempo, una forma de impulsar la cohesión social mediante la redistribución hacia los miembros vulnerables de la sociedad.

2.2. Resumen de las respuestas al cuestionario

Aunque coinciden en que la solidaridad es un elemento fundamental en todos los regímenes de seguridad social y sistemas de pensiones, y en que la solidaridad entre generaciones es primordial, las respuestas al cuestionario presentan distintos enfoques de la solidaridad, todos ellos relacionados directa o indirectamente con el método de financiamiento. Según algunas respuestas (Bulgaria (G); Canadá (G, E, T); Chile (G, E); China (G); México (G, E); Federación de Rusia (G, E, T)), en esos países la solidaridad se expresa en forma de regímenes de pensiones de asistencia social o de seguridad de los ingresos en la vejez no contributivos y financiados mediante impuestos. Otras respuestas (Argentina (G, E, T)) señalaron que, si bien los regímenes de asistencia social no contributivos y las garantías del Estado eran necesarios, no eran suficientes para establecer la solidaridad entre las personas de una misma generación o entre generaciones, y la solidaridad debe ser un componente intrínseco del pilar principal de cualquier sistema de pensiones. Una respuesta de Côte d'Ivoire (G) indicó que las personas que participaban en el régimen de pensiones lo hacían de forma colectiva y, por lo tanto, solidaria. Algunas respuestas (México (T); Chile (T)) señalaron también cómo la existencia de sistemas de cuentas individuales, donde las prestaciones estaban estrechamente vinculadas a las cotizaciones individuales, socavaba la solidaridad social y la mancomunación de riesgos en el sistema de pensiones. Algunas respuestas indicaron también una disminución del nivel de las cotizaciones de los empleadores en relación con las de los trabajadores, lo que socava la solidaridad social en el sistema y pone en riesgo tanto la adecuación como la sostenibilidad del sistema de pensiones (Bulgaria (T); Argentina (T); Canadá (T)).

Además, algunas respuestas (Argentina (G, E, T); Canadá (G, E, T); Chile (T); Francia (G, E, T); México (T)) destacaron la importancia de examinar los regímenes de pensiones en el contexto más amplio de la economía y el mercado de trabajo, ya que todos los países reconocieron que, si bien se prevé que los sistemas de pensiones contribuyan a la solidaridad por medio de sus distintos pilares, no pueden resolver por sí solos las causas de la falta de solidaridad y las desigualdades, y también eran necesarias medidas para abordar las desigualdades en el mercado de trabajo y las formas atípicas de empleo. Casi todas las respuestas reconocieron que la COVID-19 había impuesto retos sin precedentes a los regímenes de pensiones, con independencia de si estos se basaban en prestaciones definidas o en cotizaciones definidas.

Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles

3.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT

El nivel de las pensiones en cada país debería cumplir los criterios de adecuación. Pero, ¿cómo se traduce a la práctica el principio de adecuación? Las normas de la OIT prevén que, como mínimo, cada país debe contar con un piso de protección social que garantice al menos una seguridad básica del ingreso para las personas de edad, de acuerdo con un umbral nacional determinado en referencia al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios que se consideren necesarios para asegurar que se pueda vivir con dignidad. La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) hace referencia a los umbrales nacionales de pobreza y a umbrales de ingresos mínimos definidos a nivel nacional como posibles puntos de referencia para fijar un nivel de ingresos que sea suficiente para evitar la pobreza en la vejez. En el caso de las

personas que puedan afiliarse a los mecanismos de seguro social existentes, la ley debería establecer la obligación de hacerlo y sus pensiones deberían representar un porcentaje previsible de sus ingresos de referencia, a fin de permitirles mantener su nivel de vida en la vejez.

La necesidad de unas prestaciones adecuadas debería ir acompañada también de la necesidad de que las personas anticipen su futuro en la medida de lo posible, sobre todo teniendo en cuenta la disminución de la capacidad de trabajo en la vejez. Sin embargo, si el nivel de las pensiones es imprevisible y variable —por ejemplo, si se deja enteramente en manos de la evolución de los mercados financieros—, será difícil que el sistema cumpla el principio de previsibilidad en los casos en que esas prestaciones sean el componente principal de un sistema de pensiones. En última instancia, para que una prestación sea predecible, su nivel y duración deberían estar definidos por ley (esta cuestión es también la que marca la diferencia entre un derecho y una caridad); el financiamiento debería ser sólido y sostenible; y el nivel de la prestación debería ser revisado periódicamente mediante un procedimiento transparente y establecido previamente en el que participen los interlocutores sociales. De hecho, el cumplimiento del principio de adecuación no es un ejercicio puntual, sino que está estrechamente vinculado a la revisión periódica del nivel de las prestaciones en relación con la inflación, el costo de la vida y el nivel general de ingresos del país, a fin de mantener el poder adquisitivo de las pensiones y su adecuación.

3.2. Resumen de las respuestas al cuestionario

En algunas respuestas se afirma que en sus países se ha alcanzado el objetivo de contar con prestaciones adecuadas y previsibles (Argentina (G, E); Bulgaria (G); Canadá (G, E, T); Chile (E); China (G); Francia (G, E, T); Jordania (G, E); Federación de Rusia (G)). En sus respuestas, los representantes de los trabajadores de algunos de esos países, no obstante, cuestionaron la adecuación del nivel de las prestaciones, indicando que en ocasiones los niveles eran inferiores al salario mínimo o al umbral de pobreza, entre otras cosas debido a la inflación (Argentina (T); Chile (T)). Otras respuestas señalaron que la naturaleza de cotización definida del pilar contributivo principal implicaba que la prestación no fuera predecible y que no existía ninguna garantía de que los niveles fueran adecuados (Chile (G, T); México (T)). Algunas respuestas (Argentina (G, T); Chile (T); México (T)) indicaron que los bajos salarios —a menudo promovidos por las políticas de austeridad— habían dado lugar a niveles de pensiones bajos, sobre todo en aquellos sistemas en los que las cotizaciones estaban muy vinculadas a los derechos. Otras respuestas señalaron que el objetivo se había alcanzado parcialmente (Federación de Rusia (T); Côte d'Ivoire (T)), ya que, aunque la fórmula para calcular la prestación no garantizaba un nivel determinado de pensión, existía un mínimo (predecible) garantizado por el Estado, si bien dicho nivel no siempre se consideraba adecuado. Una respuesta (Francia (T)) observó que la previsibilidad de la pensión solo se aplicaba a las modalidades típicas de trabajo en el momento de la jubilación, pero que, en la práctica, el nivel de las pensiones no siempre aumentaba como debería y que los trabajadores de las formas atípicas de empleo o intermitentes no se beneficiaban de ninguna previsibilidad o adecuación de su pensión. En otra respuesta (Francia (E)) se explica que, en los últimos 30 años, el nivel de vida de los pensionistas ha sido más elevado que el del conjunto de la población, y que se prevé que esa tendencia dure al menos 10 años más. En algunos casos, las respuestas señalaban que el sistema de pensiones depende excesivamente del ahorro individual, lo que limita la previsibilidad y la adecuación de las pensiones (Canadá (T); Chile (T); México (T)).

Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado

4.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT

Solo el Estado tiene la visión a largo plazo necesaria para asegurar una correcta administración y financiamiento de los sistemas de pensiones y la debida concesión de prestaciones. El principio fundamental de la responsabilidad general del Estado ha sido primordial en el desarrollo de las normas internacionales sobre seguridad social y, en la actualidad, en un contexto de evolución de las circunstancias y nuevos desafíos, sigue siendo igualmente importante. ¿Qué significa el principio de que el Estado debería asumir la responsabilidad general de la seguridad social? En primer lugar, el Estado debería establecer la arquitectura jurídica y administrativa para que la seguridad social pueda existir y funcionar. El Estado no puede simplemente desentenderse y ceder esta responsabilidad a otros actores. Si el Estado no administra el sistema de pensiones por medio de instituciones públicas especializadas, sino que opta por delegar esta tarea a otros operadores, como fondos de inversión o regímenes privados, sigue siendo responsable de asegurar, mediante una regulación y una ejecución adecuadas, que el sistema de pensiones cumpla sus objetivos, en consonancia con las normas internacionales sobre seguridad social.

Concretamente, es necesario que los gobiernos estén atentos y controlen la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, exigiendo la realización de evaluaciones actuariales periódicas. Además de asegurar la solvencia, la viabilidad y la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, los gobiernos tienen la responsabilidad de diseñar e implementar políticas para asegurar la cohesión entre los distintos componentes del sistema de protección social, tanto a nivel normativo como operativo, así como su coherencia con otras políticas económicas y sociales. En particular, en tiempos de crisis, el Estado también debería garantizar la continuidad de las prestaciones y encargarse de que el sistema vuelva a contar con bases más sólidas, garantizando al mismo tiempo la solidaridad en el reembolso de los déficits.

4.2. Resumen de las respuestas al cuestionario

Todas las respuestas indicaron que el derecho a la seguridad social estaba consagrado en las constituciones y marcos jurídicos respectivos, y que las funciones y responsabilidades estaban contempladas en la legislación laboral y en materia de seguridad social. Además, todas las respuestas de los grupos gubernamentales señalaron que el Estado había asumido su responsabilidad. Algunas respuestas (Argentina (G); Canadá (G)) indicaron que la responsabilidad general estaba compartida entre el Estado federal y nacional y las provincias (y territorios), y en ocasiones también con los municipios. Otras respuestas (Chile (G); México (G)) señalaron que la responsabilidad del Estado reside en su función subsidiaria de regulación y supervisión. Otras respuestas fueron más allá (Bulgaria (G); China (G); Francia (T); Côte d'Ivoire (G); Federación de Rusia (G)), indicando que el Estado no asumía únicamente la función subsidiaria de regulación y supervisión, sino también la responsabilidad general de asegurar la viabilidad financiera del sistema. Otras respuestas explicaron que la universalidad solo podía alcanzarse si el Estado asumía su responsabilidad, y que lograr ese objetivo era el mejor indicador de que el Estado estaba asumiendo su responsabilidad general (Argentina (G); Indonesia (E)). En otra respuesta (México (T)) se señala el hecho de que el Estado no puede renunciar a su responsabilidad, aunque hubiera delegado en el sector privado la gestión del componente contributivo principal del sistema de pensiones, ya que también era necesario garantizar unas tasas de sustitución adecuadas.

Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales

5.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT

El principio de no discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales tiene por objeto garantizar que la legislación vigente en materia de seguridad social contenga disposiciones destinadas específicamente a asegurar la no discriminación y la igualdad de trato, teniendo en cuenta las situaciones de vulnerabilidad y las necesidades especiales. Ello se refiere, por ejemplo, a asegurar que las mujeres no estén en desventaja en el sistema de pensiones; que no se discrimine a las personas con discapacidad y sus necesidades especiales sean tenidas en cuenta; y que se tengan en cuenta los problemas específicos de los trabajadores de la economía informal y los que trabajan en formas atípicas de empleo, los trabajadores migrantes, las personas que viven en zonas rurales y remotas, u otros grupos. Se ha hecho especial hincapié en la recopilación de información sobre la medida en que los sistemas nacionales de pensiones están diseñados de forma que tengan en cuenta el género y establezcan medidas para tener en cuenta las consideraciones de género en relación con las pensiones de vejez, sobre todo tomando en consideración el grado en que las mayores responsabilidades de cuidado asumidas por las mujeres afecta y determina su capacidad contributiva relacionada con el empleo.

5.2. Resumen de las respuestas al cuestionario

Todas las respuestas han reconocido la necesidad de la igualdad de trato, la no discriminación y la respuesta a las necesidades especiales. Sin embargo, algunas respuestas señalaron que la inclusión de estas dimensiones no se había tenido en cuenta específicamente en los diálogos que dieron lugar al diseño o a la reforma de los regímenes de pensiones, pero que eran cuestiones que estaban sobre la mesa y que se abordarían en futuros desarrollos del sistema de pensiones. Algunas respuestas (Bulgaria (G, E, T); Canadá (G, E, T); Francia (G, E, T); Federación de Rusia (G, E, T)) indicaron que esas dimensiones habían sido tenidas en cuenta sistemáticamente en sus sistemas de pensiones y que, en su mayor parte, no habían introducido desigualdades sistémicas, pero algunos países señalaron que sí se generaban en las etapas iniciales del sistema educativo y el mercado de trabajo. Otras respuestas (Argentina (G, T); Francia (T)) mencionaron que las mujeres y las personas con discapacidad solían tener salarios más bajos y se enfrentaban a un techo de cristal cuando buscaban puestos mejor remunerados, lo que a su vez se traducía en una menor densidad contributiva y en tasas de sustitución más bajas; de ahí que los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores domésticos y los trabajadores a tiempo parcial, sectores en los que la proporción de mujeres es muy elevada, tuvieran tasas de sustitución más bajas. Dos respuestas (Canadá (G, T, E); Chile (G)) indicaron que el uso de tablas de mortalidad diferentes para hombres y mujeres en el cálculo de la pensión había introducido desigualdades adicionales a las que ya existían en el mercado de trabajo.

Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica

6.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT

Los sistemas de pensiones, por su naturaleza y finalidad específicas, requieren una visión a largo plazo, que solo es posible si se tiene en cuenta la garantía de la sostenibilidad financiera, fiscal y económica. Ello incluye la necesidad de asegurar que la evolución de los costes y el financiamiento de los sistemas de seguridad social se supervise constantemente mediante estudios actuariales y financieros periódicos y que, sobre la base de esos estudios, se identifiquen las reformas paramétricas necesarias para garantizar su sostenibilidad a largo plazo mediante un proceso participativo.

Este principio también exige asegurar la asignación de recursos suficientes para alcanzar la cobertura universal, lo que puede requerir la consideración de los recursos fiscales disponibles y, en caso necesario, la opción de movilizar recursos adicionales, así como asegurar que las medidas de austeridad y consolidación fiscal no socaven indebidamente los derechos en materia de seguridad social. Reflejando un delicado equilibrio entre los intereses de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, las normas sobre seguridad social de la OIT sitúan el objetivo de la sostenibilidad financiera, fiscal y económica junto al de la justicia social y la equidad. En otras palabras, las consideraciones sociales y económicas deben verse como dos caras de la misma moneda, a fin de diseñar sistemas que se consideren legítimos y aseguren la necesaria confianza en el sistema y, de ese modo, la voluntad de todas las partes interesadas de participar y contribuir a ellos. Corresponde al Estado encontrar el equilibrio adecuado en cada contexto nacional, entre otras cosas mediante normas transparentes y el diálogo social.

6.2. Resumen de las respuestas al cuestionario

Algunas respuestas indicaron que el sistema de pensiones del país era sostenible (Argentina (G, E, T); Bulgaria (G); Canadá (G, E); Chile (G, E); China (G); Francia (G, E, T); Côte d'Ivoire (G); Jordania (G); Indonesia (G, E); Nigeria (G); Federación de Rusia (G, E, T)). El Canadá (T) señaló que, si bien la pensión mínima y la pensión pública contributiva eran sostenibles, los regímenes de capitalización carecían de sostenibilidad a largo plazo ante la caída de los tipos de interés y la transferencia de los costos y riesgos de las pensiones a los trabajadores y pensionistas. Algunas respuestas (Argentina (T); Chile (T)) indicaron que el pilar contributivo del sistema de pensiones debía ser intrínsecamente sólido en términos financieros, incluidas todas las garantías. En una serie de respuestas se señaló que el objetivo de la sostenibilidad del sistema se había procurado a expensas de la adecuación, lo que había dado lugar a prestaciones bajas (México (T)). Las respuestas de México (T) y Chile (T) también destacaron los elevados costos administrativos del sistema de cuentas individuales, que habían puesto en riesgo la sostenibilidad del sistema. Casi todas las respuestas a los cuestionarios han descrito diversos pilares, muchos de los cuales requerían un apoyo fiscal total o parcial para proporcionar las prestaciones, garantizar un nivel mínimo de las prestaciones o hacer frente a los costos de transición a largo plazo. Algunas respuestas (Argentina (G, E, T); Chile (T); Francia (G, E, T)) señalaron que el apoyo fiscal a los sistemas de pensiones podría enfrentar dificultades, pero no por la arquitectura del sistema, sino por la prolongada disminución de los tipos de interés y de la tasa de rendimiento de los activos seguros. Además, algunas de esas respuestas destacaron que esa cuestión se había agravado debido a la crisis de la COVID-19, que estaba creando una desaceleración económica y exigía la asignación de recursos urgentes a muchas otras esferas igualmente importantes, y también debido a la falta de competitividad de sus economías. Algunas respuestas

(Argentina (G, E, T); Francia (G, E, T); México (T)) vincularon la sostenibilidad de sus regímenes de pensiones a una serie de factores, entre ellos: el envejecimiento demográfico; la recuperación económica; la reducción de la economía informal; la regulación de las nuevas formas de empleo, incluidas las relacionadas con la subcontratación; la lucha contra el trabajo no declarado; y la evasión fiscal y la corrupción.

Principio 7. Gestión y administración transparentes

7.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT

Asegurar la transparencia general del sistema también es una cuestión fundamental para el éxito del diseño y el funcionamiento eficaz de los regímenes de pensiones. Por una parte, las fórmulas complejas que hacen prácticamente imposible que las personas puedan prever el nivel de su pensión no ayudan necesariamente a que las personas planifiquen su jubilación, ni a que confíen y tengan una visión positiva del sistema de pensiones. Es innegable que unos criterios de elegibilidad objetivos y claros —así como unas normas claras que regulen la determinación de las prestaciones, en particular el proceso de fijación y revisión del nivel de las prestaciones— darán mejores resultados en términos de transparencia y previsibilidad, lo que a su vez generará una mayor concienciación, confianza y apoyo del público. La ventaja de la previsibilidad de los ingresos de jubilación se pierde si los derechos no pueden entenderse, o no se comunican de forma clara y coherente a los cotizantes y los beneficiarios.

Además, unas normas de gobernanza poco claras o la ausencia total de normas, una gestión de la participación inexistente o ineficaz, que excluya a los representantes de las personas protegidas y a sus empleadores, la falta de procedimientos de control y evaluación independientes, y la toma de decisiones discrecionales o carentes de fundamento por parte de la administración de los regímenes de pensiones son todos ellos factores potencialmente muy perjudiciales para los regímenes de pensiones, porque disuaden de la afiliación y ponen en riesgo la sostenibilidad del régimen y la confianza del público en él. Así pues, la transparencia está estrechamente vinculada a la rendición de cuentas. Si las personas protegidas desconocen las normas gubernamentales y ciertamente no observan una implementación de los regímenes de protección social de acuerdo con dichas normas por conducto de sus estructuras representativas, su capacidad para reconocer las vulneraciones y expresar sus objeciones estará limitada. La ausencia de transparencia y de una gestión inclusiva también puede impedir la difusión de información sobre los resultados y socavar el apoyo del público a la continuidad y/o al aumento de la inversión en los sistemas de protección social.

7.2. Resumen de las respuestas al cuestionario

Prácticamente todas las respuestas indicaron que los países contaban con un marco jurídico amplio y completo para asegurar una gestión y administración transparentes de los sistemas de pensiones (Argentina (G, E, T); Bulgaria (G, T); Canadá (G); Chile (G); China (G, T); Côte d'Ivoire (G); Francia (G, E, T); Indonesia (T); México (G); Nigeria (G, T); Federación de Rusia (G); Túnez (G)). Algunas respuestas señalaron que la información era accesible para la población (Argentina (G); Canadá (G); Chile (G), China (G)). Otras respuestas indicaron que los informes eran presentados por las autoridades de control (Argentina (G); Bulgaria (G, T); Canadá (G); Chile (G, E); China (G); Côte d'Ivoire (G); Jordania (G); Nigeria (G, T); Federación de Rusia (G)). Bulgaria (T) destacó la existencia de informes periódicos y el suministro de información clara y accesible a los pensionistas sobre sus derechos. En algunas respuestas se mencionaron obstáculos en materia

de transparencia; Francia (T) indicó que la multiplicidad de regímenes de su sistema de pensiones dificultaba —incluso a los expertos— la comprensión del funcionamiento del sistema y, por lo tanto, la comprensión por parte de los beneficiarios de cuáles eran sus derechos. La Argentina (T) indicó que los retrasos en la disposición de información y la presentación de informes, así como los frecuentes cambios normativos, habían complicado el seguimiento y no favorecían la transparencia. Muchas respuestas subrayaron la importancia de asegurar la presentación de informes periódicos sobre la administración y la gestión de los fondos como una forma de hacer efectivo el principio de transparencia y rendición de cuentas. Algunas respuestas señalaron que la transparencia en el sistema de capitalización individual de gestión privada seguía siendo un desafío (Chile (T); México (T); Túnez (T)). El Canadá (T) subrayó que, si bien la transparencia, la rendición de cuentas y la solvencia caracterizaban la administración y la gestión de los fondos de pensiones privados, existían numerosas tasas encubiertas, en particular en el ámbito de la inversión de la administración.

Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados

8.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT

La participación hace referencia a la implicación efectiva de las partes interesadas en todas las etapas del proceso de toma de decisiones de los regímenes de seguridad social, desde el diseño de las políticas hasta su implementación y seguimiento. De hecho, la participación efectiva permite una mayor transparencia y rendición de cuentas, la puesta en común de información y conocimientos, y el intercambio de opiniones. También es un requisito previo para asegurar una buena gobernanza de los sistemas de protección social.

Asegurar que los representantes de las personas protegidas y de los empleadores participen en la gestión de los regímenes de pensiones, o sean consultados al respecto, es un elemento fundamental de la gobernanza de los regímenes de seguro social. Se trata de una cuestión especialmente importante, ya que los trabajadores y los empleadores financian dichos regímenes y, por lo tanto, deberían tener voz en la determinación de su funcionamiento. A menudo, una gestión verdaderamente participativa implica procurar la participación, además de los interlocutores sociales, de un círculo más amplio de representantes de grupos específicos, como las personas en situación de vulnerabilidad o exclusión, o los pensionistas.

8.2. Resumen de las respuestas al cuestionario

Algunas respuestas señalaron que la participación de los interlocutores sociales y las consultas con las partes interesadas se tenían en cuenta en la regulación de los regímenes de pensiones, y se ponían en práctica (Argentina (G, E); Bulgaria (G, T); Chile (G, E); China (G); Francia (G, E); Indonesia (G); Côte d'Ivoire (G, E); Nigeria (G, T); Federación de Rusia (G, T)). El Canadá (G) indicó que, si bien las consultas entre las autoridades nacionales y subnacionales eran frecuentes, la participación de los trabajadores y otras partes interesadas y las consultas con ellos eran insuficientes. Francia (T) observó que la participación de los interlocutores sociales variaba en los distintos regímenes, y que el Gobierno solía gestionar el sistema por sí mismo, por lo que existía mucho margen de mejora. Côte d'Ivoire (T) indicó que, aunque se consultaba a los interlocutores sociales, su opinión no era tenida en cuenta.

Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos

9.1. Medida en la que el principio se refleja y es comprendido en consonancia con las normas internacionales y el mecanismo de control de la OIT

La adecuación tiene como corolario el principio de que el nivel de las pensiones debe revisarse y ajustarse periódicamente, teniendo en cuenta el nivel de ingresos y el costo de la vida, a fin de evitar la devaluación del valor de las pensiones con el paso del tiempo. Sin este requisito periódico prescrito por la ley, las pensiones perderían su valor a lo largo del tiempo y, en consecuencia, no garantizarían la seguridad de los ingresos en la vejez, que es su objetivo último. El ajuste periódico debería ser preferiblemente automático y estar establecido en la legislación nacional, pero también puede lograrse mediante intervenciones gubernamentales *ad hoc*. Los ajustes periódicos deben basarse en valoraciones actuariales.

9.2. Resumen de las respuestas al cuestionario

Algunas respuestas señalaron que las pensiones se actualizaban periódicamente de acuerdo con las disposiciones legales (Bulgaria (G, T); Canadá (G); Francia (G); China (G); Côte d'Ivoire (G); Federación de Rusia (G)). Chile (G) indicó que las pensiones solidarias se ajustaban automáticamente en función de la inflación y que el aumento del nivel de las pensiones del sistema de capitalización individual se calculaba en función de una unidad de referencia (unidad de fomento), lo que garantizaba que también estuvieran ajustadas según la inflación. La respuesta de Chile (T) observó que, en la práctica, las pensiones percibidas en el periodo actual eran sistemáticamente inferiores a las de los años anteriores, y que las pensiones actuales eran un 35 por ciento inferiores a la media histórica, que ya era baja. Francia (T) señaló que, si bien en términos nominales las pensiones se actualizaban periódicamente, siempre había un desfase en ese proceso, lo que implicaba que con frecuencia se produjera una pérdida del poder adquisitivo de las pensiones en términos reales. La Argentina (T) indicó que la inflación había sido persistentemente tan alta que a lo largo de los años se habían adoptado numerosas fórmulas para ponerse al día con la inflación, sin conseguir evitar que se produjeran pérdidas en el poder adquisitivo de las pensiones.

► Capítulo 2. Resumen de los debates celebrados en la reunión de la Mesa Redonda Tripartita

2.1. Orden del día de la reunión

La reunión se celebró durante cuatro días, que se dividieron en sesiones plenarias y reuniones de grupo. Los participantes tripartitos de los 13 países realizaron presentaciones y a continuación se celebraron debates en sesión plenaria. La lista de participantes figura en el anexo II.

2.2. Sesión de apertura

La **Sra. Martha Newton** (*Directora General Adjunta de Políticas, OIT*) inauguró la primera sesión plenaria.

Se eligió como Presidenta a la **Sra. Nathalie Martel** (*representante del Gobierno, Canadá*), como Vicepresidente empleador al **Sr. Guillermo Arthur** (*representante de los empleadores, Chile*) y como Vicepresidente trabajador al **Sr. Chris Roberts** (*representante de los trabajadores, Canadá*).

► Alocución de la Sra. MARTEL (*representante del Gobierno, Canadá; Presidenta*)

La Sra. Martel agradeció a los participantes por haberla elegido como Presidenta. Aseguró a los participantes que no escatimaría esfuerzos para alcanzar los objetivos fijados para la Mesa Redonda, en particular para comprender mejor de qué manera los sistemas nacionales de pensiones están en consonancia con los principios plasmados en las normas sobre seguridad social elaboradas por los miembros tripartitos de la OIT.

Desde hace más de un siglo, la OIT ha estado trabajando activamente para mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad social, en particular mediante un sistema de normas internacionales del trabajo, de las que las normas sobre seguridad social, incluidas las relativas a las pensiones, representan un número sustancial. La OIT siempre ha tenido una importancia especial para el Canadá. Como miembro fundador, el Canadá acogió la sede de la OIT en tiempos de guerra, en la Universidad McGill de Montreal. Fue durante esa época crítica, en 1944, cuando los Miembros de la OIT adoptaron la emblemática Declaración de Filadelfia, en la que se formuló el modelo para reconstruir un mundo más imparcial, equitativo y justo, y se reconocía la necesidad de que la Organización fomentara la extensión de las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa. Esa Declaración inspiraría cuatro años más tarde la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 22 reconocía que “[t]oda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”. El derecho a la seguridad de los ingresos en la vejez, por supuesto, incluía el derecho a una pensión de vejez adecuada.

Actualmente había poco más de 700 millones de personas de 65 o más años de edad en todo el mundo. Se preveía que esa cifra se duplicara con creces en 2050, llegando a más de 1 500 millones de personas. Se preveía asimismo que la proporción de personas de edad en la población mundial aumentara, pasando del 9,3 por ciento en 2020 al 16 por ciento en 2050. Sin embargo, en la actualidad, en el siglo XXI, el derecho a la protección social de las personas de edad todavía no era una realidad para muchas de ellas. Según la OIT, aunque las pensiones eran la rama de la seguridad social más extendida, todavía había alrededor de un 32 por ciento de las personas de edad (225

millones de personas) que no percibían ningún tipo de pensión. Ello representaba uno de los mayores desafíos para los sistemas de pensiones. En la mayoría de los países de bajos ingresos, solo una minoría de las personas de edad percibía una pensión, y el resto dependía en gran medida de una ayuda familiar que a menudo era insuficiente y gravosa. Por lo tanto, no era de extrañar que, al cumplirse el primer siglo de la Organización, en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo se reconociera la importancia de asegurar el acceso universal a una protección social completa y sostenible, y se pidiera a la OIT que apoyara el desarrollo y la mejora de unos sistemas de protección social adecuados y sostenibles. La pandemia mundial de COVID-19 había servido, de un modo sin precedentes, para poner de relieve la importancia de la protección social. Quedaba por ver cómo afectaría la pandemia a los sistemas de pensiones a largo plazo.

La Sra. Martel consideraba que el objetivo de la Mesa Redonda era, por lo tanto, más oportuno que nunca, ya que consistía en examinar las vías para configurar el futuro de las pensiones guiándose por los valores y los principios normativos de la OIT, que habían sido la referencia hasta la actualidad.

Alocución de la Sra. NEWTON (Directora General Adjunta de Políticas)

La Sra. Newton recordó que la seguridad social era un derecho humano, aunque todavía no era una realidad para todos. La seguridad de los ingresos en la vejez era un componente importante de ese derecho, y una esfera en la que muchos países habían logrado grandes progresos. En la actualidad, el 68 por ciento de las personas de edad percibían una pensión. La mayoría de los países lo habían conseguido combinando diversos mecanismos de pensiones, incluidos los regímenes contributivos y no contributivos. Sin embargo, no bastaba con alcanzar la cobertura universal. Era necesario que las pensiones de vejez estuvieran en consonancia con las normas de la OIT, en particular el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación núm. 202, y que permitieran que los pensionistas vivieran con dignidad. Eso no sucedía en la actualidad, debido a la disminución del poder adquisitivo de los pensionistas en muchos países y al hecho de que el nivel de las prestaciones de las pensiones sociales estaba muy a menudo por debajo del umbral nacional de pobreza. Aunque no existía una solución única para todos los casos a fin de lograr ese doble objetivo, la Mesa Redonda permitiría examinar diversos modelos en distintos contextos nacionales.

La Mesa Redonda permitiría a los participantes compartir experiencias sobre cómo responder a los desafíos que enfrentan los sistemas de pensiones, que afectan a su sostenibilidad, como las profundas transformaciones del mundo del trabajo, el aumento de los niveles de pobreza y desigualdad, y el envejecimiento de la población. La Mesa Redonda también permitiría compartir experiencias sobre la capacidad de los sistemas de pensiones existentes para reinventarse, sin dejar de ser sostenibles y de tener capacidad de responder a las realidades de cada país, así como para alcanzar gradualmente el doble objetivo de la universalidad y la adecuación de las prestaciones.

El diseño y la reforma de los sistemas de pensiones han requerido orientación y, desde su fundación en 1919, la OIT ha elaborado y adoptado un amplio conjunto de normas internacionales sobre seguridad social que proporcionaban principios y puntos de referencia comunes para el diseño, la gobernanza, la ejecución y el financiamiento de los regímenes nacionales de pensiones. En algunos casos, los sistemas de pensiones podían

haber destacado en la consecución de algunos de esos principios rectores, como la cobertura universal, pero podían no haber prestado suficiente atención a otros, como la sostenibilidad financiera o la adecuación de las prestaciones. Era importante asegurarse de que se prestara la debida atención a todos los principios y puntos de referencia, ya que dejar de lado incluso solo uno de ellos podría poner en peligro la estabilidad de toda la arquitectura del sistema de pensiones. Así pues, la Mesa Redonda examinaría los sistemas de pensiones y sus reformas desde la óptica de los principios fundamentales de la OIT, y observando cómo el diálogo social podría lograr un equilibrio entre objetivos que en ocasiones eran contradictorios.

Dado que la crisis de la COVID-19 había sido un recordatorio de que los sistemas de protección social universales y sostenibles debían adaptarse y dar respuesta a las perturbaciones sistémicas, el momento de celebración de la Mesa Redonda era oportuno, ya que brindaba una oportunidad para que cada grupo —el Grupo Gubernamental, el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores— reflexionara sobre los sistemas nacionales de pensiones y sobre la manera de aprovechar las oportunidades y superar los desafíos. La Sra. Newton concluyó diciendo que la Mesa Redonda era también una oportunidad para recordar la importancia de las normas y los principios de la OIT a la hora de orientar el diseño de los sistemas nacionales de pensiones y su continuo desarrollo.

Alocución de la Sra. RAZAVI (Directora del Departamento de Protección Social)

La Sra. Razavi señaló que garantizar la seguridad de los ingresos de las personas durante la vejez era un objetivo fijado desde hacía tiempo. Dado que las personas contribuían al desarrollo nacional durante toda la vida, el hecho de que se les debería garantizar una vida digna a partir de la jubilación era una mera cuestión de justicia.

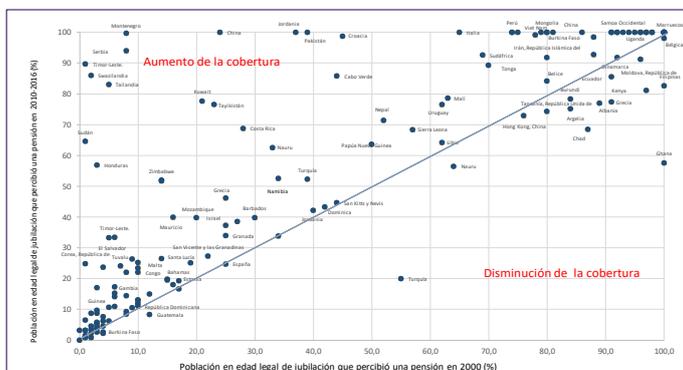
Para alcanzar dicho objetivo, las sociedades necesitaban mecanismos fiables que proporcionaran prestaciones predecibles en la fase de la vida en la que las personas ya no eran activas en el mercado de trabajo. La seguridad de los ingresos en la vejez no podía dejarse en manos de la capacidad de las personas para ahorrar e invertir con seguridad sus ahorros, dado que la vida laboral a menudo se veía interrumpida y los ingresos podían ser inestables.

La OIT, como único organismo especializado de las Naciones Unidas que tenía el mandato de promover la protección social, había sido decisiva a la hora de sentar las bases y orientar el desarrollo de los sistemas de pensiones de acuerdo con los principios fundamentales establecidos a nivel internacional.

Se habían dado cuatro tendencias importantes en ese proceso. En primer lugar, entre 2000 y 2010-2016, la gran mayoría de los países del mundo habían sido capaces de aumentar la tasa de cobertura efectiva de sus sistemas de pensiones.



► **Muchos países han conseguido aumentar considerablemente la cobertura de las pensiones**



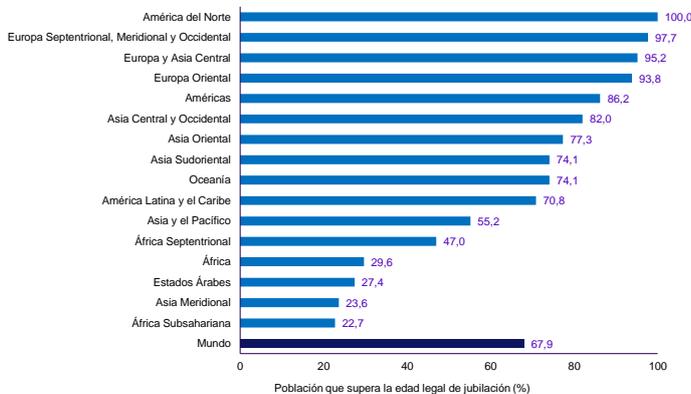
Indicador 1.3.1 de los ODS relativo a la cobertura efectiva de los adultos mayores: comparación de la proporción de la población que supera la edad legal de jubilación y percibe una pensión de vejez, 2000 y 2010-2016 (porcentajes)

Fuente: OIT, Informe Mundial sobre la Protección Social 2017–2019, gráfico 4.6.

► ilo.org



► **Sin embargo, el 32,1% de las personas de edad (65+), 225,6 millones, no perciben pensión alguna (brecha de cobertura efectiva)**



Fuente: OIT, Informe Mundial sobre la Protección Social 2017–2019, gráfico 4.3.

► ilo.org

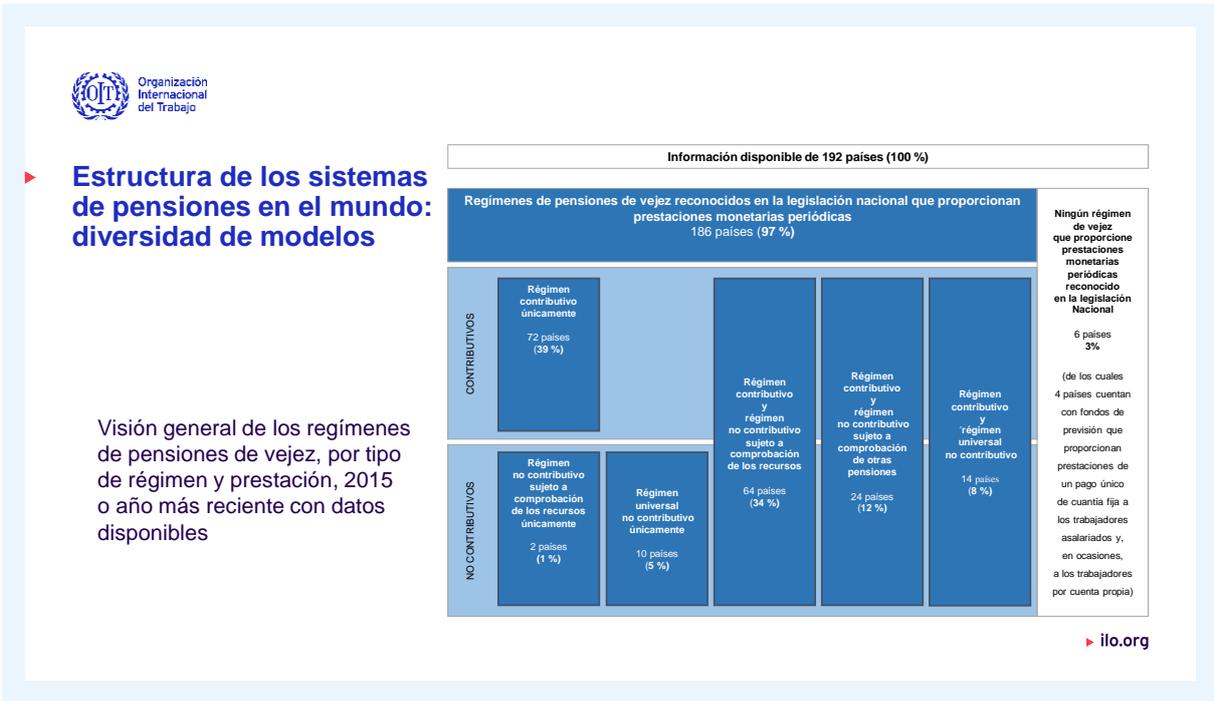
En segundo lugar, a pesar de esa tendencia positiva, prácticamente una tercera parte de la población mundial de edad seguía sin percibir una pensión, existiendo una brecha de cobertura efectiva de más del 75 por ciento en el África Subsahariana y en Asia Meridional.

Aunque el reconocimiento del papel de los regímenes no contributivos para cerrar esas brechas de cobertura estaba siendo cada vez más reconocido, especialmente en el contexto de la generalizada informalidad, la adecuación de las prestaciones seguía siendo un desafío. En países como Colombia, la India y Turquía, las prestaciones de las pensiones no contributivas eran inferiores al 40 por ciento del umbral nacional de pobreza. La adecuación también era cada vez más preocupante en los regímenes contributivos. Ello evidenciaba la importancia de contar con mecanismos sólidos para ajustar

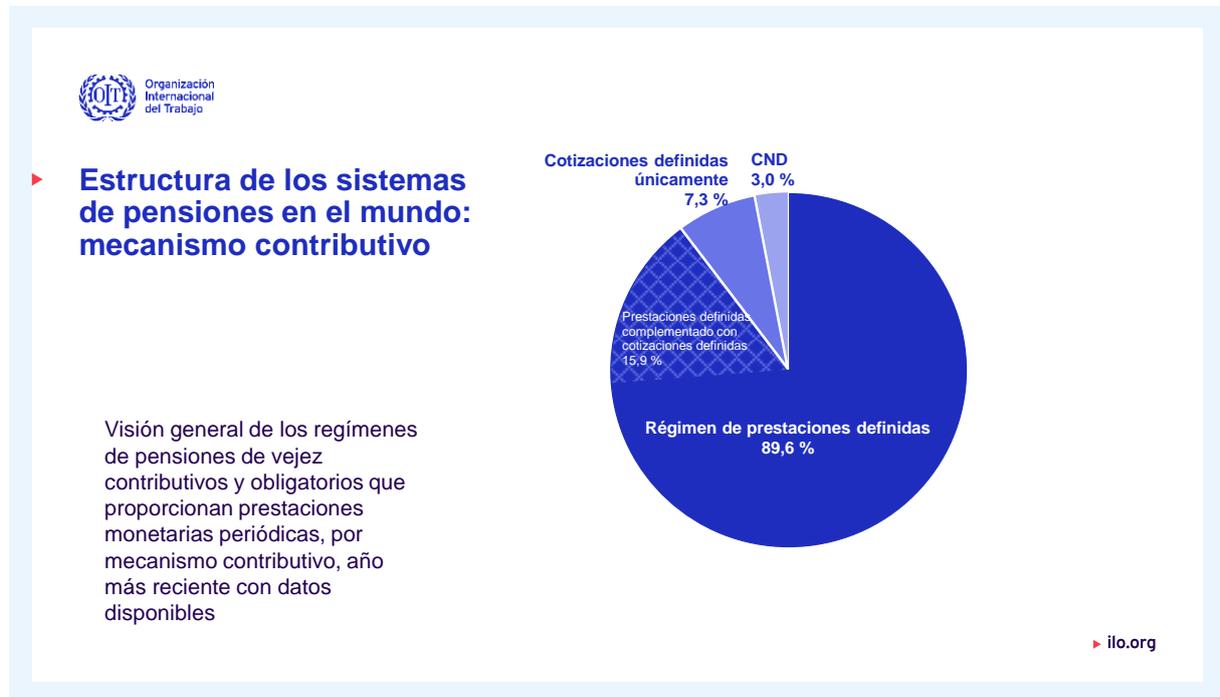
periódicamente el nivel de las prestaciones, a fin de evitar una disminución del poder adquisitivo de las pensiones.



En tercer lugar, la mayoría de los países proporcionaban pensiones en forma de prestaciones monetarias periódicas como mínimo mediante un régimen. Sin embargo, para alcanzar progresivamente la universalidad era necesario combinar regímenes contributivos y no contributivos. Solo el 55 por ciento de los países contaban con esa combinación de regímenes, y el 39 por ciento de los países seguían teniendo únicamente regímenes de pensiones contributivas.



En los países que carecían de regímenes contributivos obligatorios, los regímenes de prestaciones definidas eran los más frecuentes, ya que representaban el 89,6 por ciento del conjunto de casos. En el 15,9 por ciento de esos países, el régimen de prestaciones definidas se complementaba con un régimen de cotizaciones definidas. En el 7,3 por ciento de los países, los regímenes de cotizaciones definidas funcionaban como el único mecanismo contributivo obligatorio.



En cuarto lugar, era importante realizar reformas para adaptar y mejorar continuamente los sistemas de pensiones. De 2010 a 2020, la reforma de las pensiones fue el tipo de reforma de la protección social más habitual, y las tres reformas más frecuentes se centraron en el aumento de la edad de jubilación, el incremento de las prestaciones y la extensión de la cobertura.

La frecuencia de las reformas de las pensiones no debería ser una sorpresa. En la práctica, todos los regímenes de pensiones del seguro social de capitalización parcial o de reparto se habían basado en el supuesto de que las tasas de cotización tendrían que ir aumentando de forma periódica para poder conceder la prestación definida establecida y guardar correspondencia con el proceso natural de maduración demográfica y financiera de estos regímenes. Lo que era especialmente preocupante eran las bajas tasas de cobertura y la persistente y elevada informalidad del empleo, sobre todo en los países en desarrollo, así como el estancamiento de los salarios y la disminución de la participación de los salarios en el producto interior bruto (PIB) en todo el mundo. Si no se abordaban también esas importantes limitaciones estructurales, no se podía esperar que ningún sistema de pensiones pudiera hacer frente a los retos futuros en materia de sostenibilidad y envejecimiento de la población.



► **Las medidas de reforma incluyen, por ejemplo, el aumento de la edad de jubilación, la extensión de la cobertura y el aumento de las pensiones, entre otras**

Los 10 tipos de medidas principales	Número de medidas
Aumento de la edad de jubilación	101
Aumento de las prestaciones	92
Extensión de la cobertura	45
Establecimiento de un nuevo programa o una nueva prestación	42
Aumento de las tasas de cotización	41
Mejoras en el acceso o la administración	39
Modificación de la fórmula de cálculo	34
Aumento de la asignación crediticia/presupuestaria	21
Reforma del método de indexación	20
Reducción de las pensiones	19

Fuente: Observatorio de la Protección Social de la OIT, enero de 2010 – noviembre de 2020.

► ilo.org

Como conclusión, la Sra. Razavi planteó que, desde la perspectiva de la OIT, todos los regímenes de pensiones que contribuían a la seguridad de los ingresos en la vejez eran pertinentes, y que lo ideal era que se basaran en un modelo de múltiples pilares.



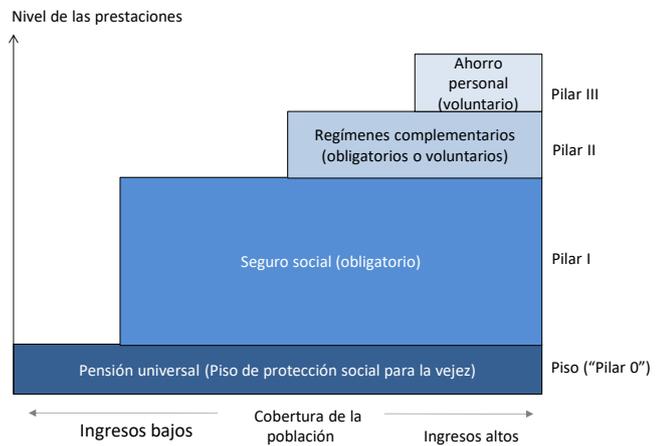
► **Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT**

Pilar 0 – Piso de Pensiones. Su objetivo es establecer un piso de protección social para las personas de edad. Este pilar se suele proporcionar mediante un régimen de pensiones no contributivas.

Pilar I – Seguro Social. Sigue el diseño típico de los sistemas de pensiones de seguridad social, basado en prestaciones definidas y cotizaciones obligatorias, aportadas por los empleadores y los trabajadores.

Pilar II – Pilar Complementario. No todos los países necesitan establecer este pilar. Se trata de un componente contributivo complementario cuyas características son variables, puede ser de carácter obligatorio o voluntario, basarse en prestaciones o en cotizaciones definidas, y, por lo general, se financia mediante cotizaciones de los empleadores y su administración es privada.

Pilar III – Pilar del Ahorro Personal Voluntario. Este pilar también es complementario y está compuesto por un conjunto de regímenes de pensiones privados y voluntarios, dirigidos a las personas que tienen capacidad económica para realizar ahorros personales adicionales.



► ilo.org

Su éxito a la hora de contribuir a la seguridad de los ingresos en la vejez dependería de lo bien que se consiguieran implementar los nueve principios fundamentales de la OIT relativos a los sistemas de pensiones, que se habían extraído de los principios que la

Conferencia Internacional del Trabajo había acordado y eran especialmente pertinentes para los regímenes de pensiones.



► **Nueve principios fundamentales contenidos en las normas de la OIT**

Principio 1: Realización progresiva de la cobertura universal

Principio 2: Solidaridad social y financiamiento colectivo

Principio 3: Derecho a beneficios adecuados y previsibles

Principio 4: Responsabilidad general y primaria del Estado

Principio 5: No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales

Principio 6: Sostenibilidad financiera, fiscal y económica

Principio 7: Gestión y administración transparentes

Principio 8: Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados

Principio 9: Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos

► ilo.org

► **Alocución del Sr. ARTHUR (representante de los empleadores, Chile; Vicepresidente empleador)**

El Sr. Arthur señaló que uno de los principales problemas a los que hacían frente los países era cómo combinar y armonizar dos retos que enfrentaban los sistemas de pensiones: la sostenibilidad y la informalidad. El verdadero problema residía en cómo resolver esos dos retos al mismo tiempo. Si bien era fácil formular declaraciones de buena voluntad, era necesario pasar de las declaraciones a la identificación de herramientas concretas para abordar esos desafíos.

Era necesario que los sistemas de pensiones combinaran diferentes mecanismos de financiamiento, en particular, pilares no contributivos financiados mediante impuestos para las personas que no podían financiar sus propias pensiones, y pilares contributivos para aquellas personas que sí podían financiarlas. Esa distinción daría a los gobiernos la posibilidad de destinar recursos específicos a los pilares no contributivos.

Observó que los regímenes de pensiones tenían ante sí enormes retos, ya que la esperanza de vida estaba aumentando exponencialmente. En cuanto al tiempo de trabajo y la longevidad, actualmente las personas podían vivir hasta los 100 años de edad y trabajar durante 35 años, pudiendo tener un periodo de jubilación que durara de 40 a 45 años. La jubilación sería más larga que la vida laboral. Además, muchos de los trabajadores pasarían una parte sustancial de sus años de trabajo en la economía informal. Se trataba de cifras alarmantes si se tenía en cuenta el aumento de la esperanza de vida y el elevado nivel de trabajo informal que existía en todo el mundo. Por lo tanto, era urgente buscar soluciones más allá de los paradigmas existentes y encontrar las herramientas más adecuadas para resolver la cuestión, ya que los trabajadores necesitaban que los interlocutores sociales tripartitos hallaran una solución. El orador

tenía grandes esperanzas en que la Mesa Redonda daría lugar a un resultado positivo para la seguridad social.

Alocución del Sr. ROBERTS (representante de los trabajadores, Canadá; *Vicepresidente trabajador*)

El Sr. Roberts recordó que la protección social en la vejez era un derecho humano universal. Ese derecho estaba consagrado en una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos y en las normas internacionales del trabajo, y los gobiernos tenían la obligación de hacerlo efectivo. Sin embargo, a nivel mundial, solo dos de cada tres personas de edad percibían algún tipo de pensión. Además, a pesar de los recientes compromisos mundiales para extender la protección social, incluida la iniciativa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en algunos países la cobertura de las pensiones estaba disminuyendo. La adecuación de las prestaciones también se había visto comprometida, poniendo en riesgo el derecho a la protección social de las personas de edad en muchos países.

Una serie de factores estaban poniendo aún más en riesgo la adecuación, la sostenibilidad y la cobertura de los sistemas de pensiones, entre ellos: el envejecimiento demográfico; la proliferación de formas atípicas de empleo; el aumento de la pobreza de los ocupados; la persistencia de grandes economías informales en muchos países; y las perjudiciales medidas de austeridad y contención salarial. Se necesitaban esfuerzos concertados para hacer frente a esos desafíos. Las enormes brechas de género en la cobertura y el nivel de las pensiones también eran cuestiones muy preocupantes.

En algunos países, la solidaridad social de los sistemas de pensiones estaba resultando socavada por las reformas destinadas a reforzar el vínculo entre las cotizaciones y los derechos, hacer que las prestaciones dependieran en mayor medida del comportamiento del mercado y el rendimiento de las inversiones, establecer sistemas de cuentas individuales con elevadas comisiones y gastos de administración, y privatizar las pensiones. En algunos países, las reformas también habían transferido sistemáticamente el coste y el riesgo de los empleadores a los trabajadores y pensionistas. Dichas reformas habían perjudicado de forma desproporcionada a las mujeres, los trabajadores con bajos ingresos, los trabajadores con empleos precarios y en formas atípicas de empleo, los migrantes y los grupos minoritarios. Asimismo, habían reforzado las desigualdades entre ricos y pobres en la vejez.

Además, en algunos países había disminuido la responsabilidad de los empleadores de cotizar a la seguridad social, lo que estaba contribuyendo a reducir aún más la base de financiamiento de las pensiones. Los representantes de los trabajadores insistían en la necesidad de hacer frente a estas tendencias. Los gobiernos tenían la responsabilidad de extender el acceso a las pensiones de las personas que habían quedado excluidas y de garantizar unos medios de vida dignos a todas las personas jubiladas.

Se debían reformar los sistemas de pensiones para abarcar a los trabajadores de plataformas y a los que tenían formas atípicas de empleo, que necesitaban pensiones transferibles y pensiones que reconocieran las interrupciones en los ingresos laborales. Era necesario llevar a cabo una reforma fiscal progresiva, que incluyera la ampliación de la base impositiva y la lucha contra la evasión fiscal, a fin de asegurar la resiliencia y la sostenibilidad del financiamiento de los sistemas de pensiones.

Las normas internacionales del trabajo pertinentes, esto es, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de

protección social, 2012 (núm. 202), proporcionaban un marco muy importante para mejorar la cobertura de las pensiones. También proporcionaban un marco para asegurar unas prestaciones adecuadas; establecer un reparto justo de las responsabilidades en el financiamiento de las pensiones; y asegurar un diseño sólido de los sistemas de pensiones, que incluyera una supervisión periódica y la participación efectiva de los interlocutores sociales. Tanto en la Mesa Redonda como, más ampliamente, en sus respectivas campañas y negociaciones a nivel nacional, los sindicatos seguirían insistiendo en la necesidad de su ratificación y aplicación efectiva.

Por último, el Sr. Roberts señaló que el Grupo de los Trabajadores consideraba que la Mesa Redonda era una oportunidad para intercambiar información sobre las experiencias nacionales e identificar los retos comunes que enfrentaban los sistemas de pensiones. El Grupo de los Trabajadores también acogía con satisfacción la oportunidad de conocer el modo en que algunos países habían logrado alcanzar la cobertura universal en materia de pensiones, asegurar unos medios de vida dignos para todos los pensionistas y apoyar unas pensiones sostenibles para las generaciones actuales y futuras. Era una oportunidad para aprender unos de otros.

2.3. Presentaciones de los países y debates

► Sra. MARTEL (representante del Gobierno, Canadá; *Presidenta*)

La Presidenta presentó el método de trabajo de la Mesa Redonda para el examen de los sistemas nacionales de pensiones y los mensajes clave. Recordó que la Oficina había creado una página web privada para que los participantes en la Mesa Redonda compartieran la información pertinente, incluidas las respuestas al cuestionario y los documentos de dos páginas que describían los sistemas de pensiones. Debido a las dificultades derivadas del formato virtual de la reunión, la duración de las intervenciones para presentar las observaciones sobre el modo en que los sistemas nacionales de pensiones habían hecho efectivos los principios fundamentales de la OIT se limitaría a 5 minutos en el caso de los gobiernos y a 3 minutos en el caso de los interlocutores sociales, a lo que seguiría un debate durante 5 minutos.

2.3.1. México

► Sra. CHÁVEZ CARRIOLO (representante del Gobierno, México)

La Sra. Chávez Carriolo explicó que, en respuesta al envejecimiento de la población, la disminución de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida en los últimos 40 años, el antiguo sistema de pensiones mexicano para el sector privado había estado sometido a una gran presión, por lo que el Gobierno había tomado la decisión, hace 25 años, de transformarlo en un sistema de cotizaciones definidas basado en múltiples pilares. En 2013 se empezó a aplicar como experiencia piloto el primer pilar no contributivo y financiado mediante impuestos, destinado a garantizar la cobertura universal de todas las personas mayores de 68 años y de todas las personas indígenas mayores de 65 años. Tras el éxito del programa piloto, en 2020 se modificó la Constitución de México a fin de garantizar que la cobertura de las pensiones abarcara a todos los ciudadanos de edad. En la actualidad, dicha protección abarcaba a 8,1 millones de personas, en relación con un objetivo estimado de 8,5 millones, de las que el 56 por ciento eran mujeres y el 44 por ciento, hombres.

El segundo pilar era un régimen de pensiones contributivas basado en cuentas de ahorro individual, que se inició en 1992, se reformó en 1995 y se comenzó a aplicar plenamente en 1997 para el sector privado y en 2007 para el sector público. El hecho de que los sectores público y privado estuvieran protegidos sobre la misma base había favorecido la movilidad y la transferibilidad de los fondos individuales acumulados por los trabajadores. Este pilar se financiaba mediante cotizaciones tripartitas y contaba en la actualidad con 67,5 millones de cuentas individuales, cuyos activos representaban el 19 por ciento del PIB. El Gobierno garantizaba una pensión mínima en caso de que el ahorro individual de los trabajadores no les permitiera alcanzar el nivel de la pensión mínima.

En septiembre de 2020, el Gobierno presentó una propuesta al Congreso que incluía un aumento gradual de las cotizaciones de los empleadores, que pasarían del 6 por ciento al 15 por ciento de los salarios, y la intención era aumentar las garantías gubernamentales para los trabajadores con salarios más bajos mediante la aplicación de una nueva fórmula para calcular dichas garantías, manteniendo el presupuesto fiscal en el mismo nivel. La propuesta incluía la revisión y actualización de los parámetros cada 10 años.

► Sr. YLLANES (representante de los empleadores, México)

El Sr. Yllanes señaló que, en 1997, México, al igual que muchos otros países, había realizado una transición desde un régimen contributivo, público y de prestaciones definidas, que se había establecido en 1973 para los trabajadores del sector privado, a un régimen obligatorio, de cotizaciones definidas y basado en el ahorro individual y una gestión privada. Los trabajadores que habían estado abarcados por el antiguo régimen se mantuvieron en el nuevo. El Sr. Yllanes indicó que, de los 20 millones de trabajadores del sector privado, 9 millones formaban parte de la denominada «generación de transición», esto es, que tenían la opción de elegir entre el régimen antiguo o el nuevo. En 2007, un régimen diferente, que se había establecido en 1943 para los trabajadores del sector público, también se convirtió en un sistema basado en cuentas de ahorro individual.

► Sr. ESCOBAR RAMOS (representante de los trabajadores, México)

El Sr. Escobar Ramos observó que era importante tener en cuenta los efectos de la pandemia de COVID-19. Uno de los principales inconvenientes del sistema de pensiones mexicano era su fragmentación, que había impedido el desarrollo de un sistema que funcionara satisfactoriamente. Se habían contenido los sueldos y los salarios durante casi cuatro décadas, lo que había dado lugar a que todos los trabajadores sufrieran una pérdida del 78 por ciento del poder adquisitivo y a un efecto negativo en el nivel de las pensiones. En México, el 57 por ciento de los trabajadores pertenecían a la economía informal, aunque el 43 por ciento de ellos deberían estar abarcados por la seguridad social. Sin embargo, eso solo ocurría en la teoría, y no en la realidad. Además, la nueva práctica de la subcontratación había empeorado más las cosas.

Aunque se preveía que las propuestas del Gobierno mejorarían el sistema, lo único que se estaba consiguiendo con el conjunto de medidas era destinar más recursos a un sistema que había demostrado que no funcionaba, como sucedía en Chile, donde las tasas de sustitución eran extremadamente bajas. La reforma del sistema debería incluir el establecimiento de un sistema basado en múltiples pilares, con un pilar básico de prestaciones definidas y un pilar limitado de cotizaciones definidas, y debería evitar canalizar todos los beneficios al sector privado y todos los costes y garantías al sector público, que en definitiva se financiaba con los impuestos que pagaban todos los mexicanos. El Gobierno debería asumir su responsabilidad, pero las administradoras de

pensiones privadas también deberían tener algún tipo de responsabilidad, ya que habían obtenido sustanciales beneficios mediante las elevadas comisiones que recibían de los trabajadores.

2.3.2. Bulgaria

Sr. ALEKSIEV (representante del Gobierno, Bulgaria)

El Sr. Aleksiev explicó que el Código del Seguro Social, de fecha 1.º de enero de 2000, había establecido en Bulgaria un modelo de pensiones basado en tres pilares, a saber: el primer pilar, que era un seguro de pensiones obligatorio; el segundo pilar, que consistía en un seguro de pensiones complementario obligatorio, y el tercer pilar, que permitía tener una pensión complementaria voluntaria. El sistema de pensiones de Bulgaria funcionaba dando pleno cumplimiento a los principios 1, 2, 4, 5, 7, 8 y 9 de la OIT. Brindaba una amplia cobertura obligatoria a todos los empleados y trabajadores por cuenta propia empleados legalmente. Aunque existía un estrecho vínculo entre la cuantía de la pensión percibida y las cotizaciones aportadas por el asegurado, el sistema se basaba en el principio de solidaridad, ya que contaba con una serie de mecanismos de redistribución vertical y horizontal, en particular, una pensión mínima y un tope máximo para las pensiones. La estabilidad del sistema estaba garantizada por el Estado, que cubría cualquier déficit del fondo de pensiones.

El principio de no discriminación estaba incorporado en muchas leyes y, en relación con la transparencia, existía una participación abierta de los interlocutores sociales en los asuntos relacionados con los sistemas de pensiones, además de que cualquier cambio en el marco jurídico era objeto de consultas públicas y debatido por el Comité de Relaciones de Seguridad Social del Consejo Nacional para la Colaboración Tripartita. Las pensiones se ajustaban anualmente, en un porcentaje cuyo 50 por ciento dependía del aumento del ingreso de la seguridad social, y el otro 50 por ciento de la evolución del índice de precios al consumo del año anterior.

El principio 3, sobre la adecuación, y el principio 6, sobre la sostenibilidad a largo plazo, eran cruciales para prevenir y combatir eficazmente la pobreza entre las personas de edad, pero el envejecimiento de la población aumentaba las tensiones del sistema de reparto del país y, en 2015, se decidió reformar el sistema. La reforma incluyó un aumento de las cotizaciones en un 2 por ciento, un programa para optimizar el empleo de los recursos, una equiparación gradual de la edad de jubilación de las mujeres y los hombres, y un aumento del periodo de seguro requerido. Se había establecido una edad de jubilación diferente para las categorías de trabajadores que anteriormente se jubilaban sin requisitos de edad. Además, se aumentó el peso de un año del seguro en la fórmula de la pensión. Todas las medidas adoptadas habían dado lugar a un aumento gradual de los ingresos del sistema y a un incremento progresivo de las pensiones, así como a la independencia del fondo de pensiones del presupuesto del Estado.

Sra. MITREVA (representante de los trabajadores, Bulgaria)

La Sra. Mitreva señaló que seis de los principios fundamentales de la OIT se habían alcanzado plenamente y, tres de ellos, parcialmente, pero el sistema se enfrentaba a los retos del envejecimiento de la población, las nuevas formas de empleo, la economía informal, la evasión fiscal y el impago de las cotizaciones a la seguridad social. Todos esos desafíos no resueltos habían profundizado las desigualdades sociales y limitado la capacidad del sistema de pensiones para mejorar la adecuación de sus prestaciones. Las

soluciones pasaban, sobre todo, por aplicar medidas que permitieran la plena cobertura del sistema de pensiones, abarcando a todas las personas, con independencia de su situación laboral, y todos los tipos de contrato, así como por reforzar el vínculo entre las cotizaciones y las prestaciones. Se deberían implementar incentivos y medidas para retrasar la jubilación y promover el mantenimiento de la actividad laboral, pero ello no debería implicar el aumento continuo de la edad de jubilación. Se deberían tomar medidas para aumentar el gasto, las valoraciones actuariales periódicas deberían recalcularse las tasas de cotización y debería crearse un fondo de reserva para garantizar la sostenibilidad a largo plazo.

Observaciones y preguntas

► Sr. ROBERTS (representante de los trabajadores, Canadá; *Vicepresidente trabajador*)

El Sr. Roberts señaló que la pandemia debería ser un recordatorio de los riesgos que corrían las personas en un diseño de acumulación de capital en un modelo de pensiones de cotizaciones definidas basado en cuentas individuales, ya que, habida cuenta de la volatilidad de los mercados financieros, los participantes no solo se enfrentaban al riesgo de la longevidad y de los bajos tipos de interés, sino también al riesgo de que el momento en el que los trabajadores se acercaran a la edad de jubilación coincidiera con una desaceleración del mercado. Esos riesgos habían sido identificados por los trabajadores al pasar de la mancomunidad de riesgos a un riesgo individualizado que se concentraba en los hombros de cada persona.

► Sr. LEPORE (representante del Gobierno, Argentina)

El Sr. Lepore subrayó que el examen de la estructura económica y el alcance de la economía informal en un país era primordial para la extensión de la cobertura y para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. Incluso los países que tenían mayores niveles de economía formal estaban experimentando un aumento de la incidencia de formas atípicas de trabajo que socavaban la base de cotización. A fin de asegurar la sostenibilidad y la universalidad de los regímenes de pensiones, era necesario reforzar los mercados de trabajo mediante la formalización de la economía informal.

► Sr. DHOUAIFI (representante del Gobierno, Túnez)

El Sr. Dhouaifi solicitó a los representantes de México y de Bulgaria que proporcionaran información adicional sobre las medidas adoptadas en sus países para formalizar la economía informal.

► Sr. YLLANES (representante de los empleadores, México)

El Sr. Yllanes señaló que México todavía no había encontrado un enfoque adecuado para reducir o detener el aumento de la economía informal. La economía informal estaba creciendo y era el aspecto central de los desafíos del sistema de pensiones, pero no existían incentivos fiscales para tratar de mitigar el problema. A pesar de la gran economía informal de México, los fondos acumulados habían aumentado sustancialmente: dos terceras partes provenían de los rendimientos de las inversiones y solo una tercera parte

de las cotizaciones. Las comisiones cobradas por las administradoras de fondos privadas estaban en consonancia con los niveles internacionales.

► Sr. ESCOBAR RAMOS (representante de los trabajadores, México)

El Sr. Escobar Ramos indicó que las organizaciones de trabajadores por cuenta propia de México habían presentado una propuesta de «pacto nacional», y una de sus dimensiones hacía referencia a abordar el problema de la economía informal.

► Sr. ARTHUR (representante de los empleadores, Chile; *Vicepresidente empleador*)

El Sr. Arthur señaló que, en una serie de países, los fondos de las cuentas de ahorro individual se habían invertido bajo una estricta regulación y supervisión en los mercados de capitales, desde una perspectiva de largo plazo y un criterio de diversificación en diferentes instrumentos. En consecuencia, los efectos de los altibajos de la economía se habían superado completamente y las cotizaciones de los trabajadores se habían multiplicado por tres en Chile, por dos en el Perú y por tres en México. Tales logros no podían ni siquiera compararse con los de los sistemas de reparto, que eran mucho más inseguros.

► Sr. ALEKSIEV (representante del Gobierno, Bulgaria)

En cuanto a las estrategias de formalización, el Sr. Aleksiev señaló que Bulgaria había puesto en marcha un conjunto de medidas que incluían sanciones para promover el cumplimiento, cuya aplicación estaba a cargo de la Inspección del Trabajo.

2.3.3. Indonesia

► Sr. AWALUDDIN (representante del Gobierno, Indonesia)

El Sr. Awaluddin explicó el conjunto de leyes y reglamentos que regían la seguridad social. El empleador pagaba el 2 por ciento de las tasas de cotización y el trabajador el 1 por ciento, y la fórmula de la pensión era el 1 por ciento de los ingresos medios anuales ajustados del asegurado, dividido por 12 y multiplicado por el número de años cotizados. Se exigía un mínimo de 15 años de cotización para percibir la pensión, lo que proporcionaba alrededor del 40 por ciento de la tasa de sustitución, pero si no se alcanzaba el mínimo los trabajadores recibían un pago único global. El Gobierno tenía previsto aumentar gradualmente la actual edad de jubilación, fijada en los 56 años, en un año cada tres hasta llegar a los 65 años en 2043. Cada tres años se realizaba un examen obligatorio del fondo, en el que se revisaba su adecuación y se ajustaba teniendo en cuenta la evolución económica, a fin de asegurar la sostenibilidad del sistema, y las revisiones se debatían con los interlocutores sociales.

► Sr. SOEPRAYITNO (representante de los empleadores, Indonesia)

El Sr. Soeprayitno observó que el sistema de pensiones se enfrentaba a una serie de retos, en particular que aún no estaba maduro, ya que no había entrado en vigor hasta 2015, por lo que la cobertura era inferior a la que alcanzaban la rama de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la de la salud, lo que afectaba directamente a la

sostenibilidad del régimen. Los empleadores seguían soportando la carga de las indemnizaciones por despido en virtud de la Ley sobre la Mano de Obra. Todavía existía un fondo de pensiones voluntario, pero con el nuevo proyecto de ley de 2020 ya no estarían vinculados, porque se habían eliminado las disposiciones sobre las indemnizaciones por despido.

► Sr. SILABAN (representante de los trabajadores, Indonesia)

El Sr. Silaban señaló que el sistema de pensiones seguía careciendo de un diseño sólido y aún no se había implementado en su totalidad, lo que había impedido que cumpliera los principios fundamentales de las normas de la OIT. Existían importantes déficits de cobertura en el sistema, lo que seguía dejando sin protección a 100 millones de trabajadores. Se habían logrado avances considerables mediante las importantes reformas realizadas en 2015, que proporcionaban a todos los trabajadores el derecho a una pensión y, según el calendario acordado, todos los regímenes se unificarían bajo una única institución y en un único régimen, que se denominaría *BPJS Ketenagakerjaan*. Dado que la Ley de Pensiones se estableció en 2015, solo una pequeña parte de los trabajadores que se jubilaran en 2030 recibiría una pensión mensual.

Todavía había lagunas legales que era necesario resolver para eliminar la exclusión de los trabajadores de las pequeñas empresas y las microempresas que tuvieran menos de cinco empleados, que eran aproximadamente la mitad del total de empresas. La extensión de la cobertura a la economía informal era el principal reto que era necesario abordar, ya fuera mediante regímenes contributivos o no contributivos, porque en ella estaban el 60 por ciento de los trabajadores. La tasa de sustitución era solo del 15,9 por ciento, pero podría llegar al 40 por ciento en el futuro si se incrementaban las tasas de cotización del 3 por ciento al 8 por ciento y se aumentaba la edad de jubilación de 57 a 60 años.

Observaciones y preguntas

► Sr. ROBERTS (representante de los trabajadores, Canadá; *Vicepresidente trabajador*)

El Sr. Roberts hizo hincapié en la diferente experiencia de las cohortes iniciales cuando se establece un régimen de pensiones de capitalización en comparación con un régimen de reparto. Observó que la experiencia de Indonesia mostraba que las generaciones iniciales podían tener derecho a prestaciones acumuladas significativamente menores, a diferencia de los regímenes de reparto, que tenían flexibilidad para otorgar prestaciones dignas a las cohortes iniciales.

► Sr. SDIRI (representante de los trabajadores, Túnez)

El Sr. Sdiri pidió que se aclarara cuál era la edad real de jubilación.

► Sr. AWALUDDIN (representante del Gobierno, Indonesia)

El Sr. Awaluddin explicó que la edad de jubilación estaba regulada por distintos reglamentos de empresa y se acordaba en los convenios colectivos entre trabajadores y empleadores.

2.3.4. Jordania

▀▀ Sr. OBEID (representante del Gobierno, Jordania)

El Sr. Obeid explicó que el régimen de pensiones se había puesto en marcha en 1978 para proteger los riesgos de vejez, discapacidad, maternidad, desempleo, y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y abarcaba al 50 por ciento de los trabajadores. En Jordania, el 20 por ciento de los trabajadores pertenecían a la economía informal y la extensión de la cobertura a esos trabajadores era el principal reto del sistema. La tasa de cotización era del 21 por ciento, las prestaciones estaban indexadas a la inflación y la tasa de sustitución era del 75 por ciento, superando considerablemente lo que se establecía en las normas de la OIT.

Aunque la ley no permitía la discriminación por motivos de nacionalidad o género, existía margen de mejora, sobre todo en relación con las personas con necesidades especiales. Las reformas en curso se centraban en la extensión de la cobertura a los trabajadores por cuenta propia y a los de la economía informal, y se complementaban con políticas que promovían y facilitaban una mayor participación de las mujeres en la población activa y desincentivaban la jubilación anticipada.

▀▀ Sr. ALJITAN (representante de los empleadores, Jordania)

El Sr. Aljitan indicó que consideraba que el sistema de pensiones de Jordania era justo, tanto para los empleadores como para los trabajadores.

Observaciones y preguntas

▀▀ Sr. SDIRI (representante de los trabajadores, Túnez)

El Sr. Sdiri preguntó si en Jordania existía un texto legal sobre la responsabilidad del Estado de proporcionar prestaciones garantizadas.

▀▀ Sr. OBEID (representante del Gobierno, Jordania)

El Sr. Obeid señaló que esa legislación existía y que el Estado había recibido el mandato de intervenir cuando el fondo de pensiones tuviera dificultades.

2.3.5. Federación de Rusia

▀▀ Sr. PUDOV (representante del Gobierno, Federación de Rusia)

El Sr. Pudov explicó que el sistema de pensiones de la Federación de Rusia hacía plenamente efectivos todos los principios. El sistema abarcaba a todos los ciudadanos y el presupuesto del Fondo de Pensiones de Rusia se basaba en el principio de solidaridad entre generaciones. El régimen se financiaba principalmente mediante las cotizaciones a la seguridad social para el seguro de pensiones obligatorio, pagadas por los empleadores, y la parte de los pasivos del Gobierno destinada al fondo de pensiones se financiaba mediante transferencias interpresupuestarias del presupuesto federal.

En relación con el principio 3, en 2010 se estableció un complemento de la pensión para asegurar que el importe total de la pensión y el pago complementario no fuera inferior al mínimo de subsistencia del pensionista. La edad de jubilación era de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres, con algunas excepciones; las personas que no tenían derecho a las pensiones contributivas percibían las pensiones sociales a la edad de 65 años en el caso de las mujeres, y de 70 en el de los hombres.

En cuanto al principio 4, el Estado asumía la responsabilidad general con respecto a las obligaciones del fondo de pensiones frente a los asegurados, tanto de las pensiones contributivas como de las no contributivas; en lo que respecta al principio 5, todos los afiliados al seguro de pensiones obligatorio y al régimen de pensiones sociales tenían los mismos derechos.

El sistema era sostenible y se proporcionaba un nivel de pensiones socialmente aceptable garantizado, asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad financiera a largo plazo, ya que todas las medidas de reforma se basaban en un análisis de los indicadores actuales del presupuesto, la situación socioeconómica y los cálculos actuariales a largo plazo. En cuanto a los principios 7 y 8, se realizaba una revisión anual que debía ser aprobada mediante una ley federal, y se había establecido una comisión tripartita, en la que participaban las asociaciones sindicales nacionales, las asociaciones de empleadores nacionales y representantes del Gobierno, para orientar y asumir la responsabilidad de las reformas del mercado de trabajo y de la política social.

En lo que respecta al principio 9, el Presidente de la Federación de Rusia había pedido al Gobierno que asegurara un aumento del nivel de las pensiones que no fuera inferior a la tasa de inflación. Entre las medidas adoptadas más recientemente cabía citar un aumento de la edad de jubilación y un incremento de las pensiones de más del 7 por ciento en 2019 y del 6,6 por ciento en 2020. La indexación de las pensiones en el periodo 2021-2024 también superaría la tasa de inflación prevista. El sistema de pensiones de la Federación de Rusia tendría que mejorarse continuamente en respuesta a los cambios demográficos, económicos y sociales, a fin de asegurar la adecuación y la sostenibilidad a largo plazo.

Sr. SHANIN (representante de los trabajadores, Federación de Rusia)

El Sr. Shanin señaló que la Federación de Rusia estaba plenamente comprometida con los principios, pero que no se habían hecho efectivos en su totalidad, especialmente en lo que respecta a la sostenibilidad financiera del sistema, lo que podría repercutir en la adecuación y previsibilidad de las pensiones. Era necesario aumentar la edad de jubilación y las cotizaciones, y la sostenibilidad financiera del régimen había resultado afectada por el hecho de que la mayoría de los trabajadores tenían salarios bajos y por el aumento del trabajo informal. Hacía falta complementar el sistema contributivo con un nivel mínimo de pensión básica, en lugar de limitarse a aumentar las pensiones contributivas, y deberían adoptarse mejores medidas de indexación. La estrategia para reformar el sistema de pensiones para 2030 se había elaborado mediante una consulta tripartita y serviría de orientación al comité tripartito. En ese contexto, la ratificación por parte de la Federación de Rusia del Convenio núm. 102 era de suma importancia.

Observaciones y preguntas

► Sr. SDIRI (representante de los trabajadores, Túnez)

El Sr. Sdiri solicitó información adicional sobre el papel de los interlocutores sociales, en particular en la preparación del presupuesto del fondo de pensiones.

► Sr. PUDOV (representante del Gobierno, Federación de Rusia)

El Sr. Pudov respondió que el fondo preparaba un proyecto de presupuesto anual y que todos los parámetros se acordaban basándose en su pertinencia y se presentaban a la comisión tripartita. Añadió que, si era necesario, se hacían modificaciones y posteriormente se enviaba el presupuesto a la Duma del Estado, donde los interlocutores sociales también podían influir en el proceso por conducto de sus parlamentarios.

► Sr. LEPORE (representante del Gobierno, Argentina)

El Sr. Lepore preguntó qué parte del presupuesto de las pensiones se financiaba con fondos del Estado.

► Sr. PUDOV (representante del Gobierno, Federación de Rusia)

El Sr. Pudov indicó que las transferencias del presupuesto federal a los mecanismos no contributivos ascendían actualmente al 20 por ciento del PIB, y que las transferencias al régimen contributivo no representaban más del 10 por ciento del PIB.

2.3.6. Nigeria

► Sr. LOYINMI (representante del Gobierno, Nigeria)

El Sr. Loyinmi explicó que el actual sistema de pensiones de ahorro individual, que se había establecido en 2004, era obligatorio para los empleados del sector público y las empresas del sector privado que tuvieran al menos tres empleados, mientras que las categorías de trabajadores excluidas seguían estando abarcadas por el anterior régimen de prestaciones definidas, y que los trabajadores por cuenta propia y los de la economía informal estaban protegidos mediante un plan de micropensiones voluntario. Los empleadores contribuían con un mínimo del 10 por ciento y los trabajadores con un mínimo del 8 por ciento de su salario base combinado con los subsidios de vivienda y transporte. Los empleadores podían establecer regímenes de prestaciones adicionales para los trabajadores y existía una garantía de pensión mínima, con independencia del nivel de las cotizaciones, para las personas que cumplieran determinados criterios de calificación, proporcionada por el fondo de pensiones, que estaba financiado por el Gobierno, las administradoras de pensiones y la autoridad reguladora.

En cuanto al principio 3, la Constitución garantizaba el derecho de las personas a percibir una pensión tras la jubilación, cuya cuantía estaba en función de las cotizaciones acumuladas, la edad de jubilación y el salario. En lo tocante al principio 4, la Comisión Nacional de Pensiones era el regulador general del sistema de pensiones, responsable de dictar normas y directrices y de conceder licencias a las administradoras de pensiones, así como de realizar actividades de fomento de la capacidad y de concienciación. Con respecto

al principio 5, la Constitución garantizaba el derecho a una pensión para todos, sin excepción. En cuanto al principio 6, se consideraba que el régimen de pensiones contributivas era fiscalmente sostenible por sí mismo y los fondos se invertían de forma diversificada y segura. En relación con el principio 7, existían disposiciones legales para asegurar la buena gestión y gobernanza del régimen, incluida la separación de la custodia de los distintos fondos. Por último, en cuanto al principio 8, los empleadores y los trabajadores participaban en la Junta de la Comisión Nacional de Pensiones, que se encargaba de la regulación y la supervisión general del sistema de pensiones.

► Sr. AKPABIO (representante de los empleadores, Nigeria)

El Sr. Akpabio señaló que los empleadores estaban representados en la Junta de la Comisión Nacional de Pensiones y que actualmente estaban revisando todos los procesos, a fin de ajustarse mejor a las tendencias y mejores prácticas internacionales. Se estaban desplegando esfuerzos para extender la cobertura de las pensiones a la economía informal. Nigeria se enfrentaba a los retos de la informalidad generalizada y de las nuevas formas de trabajo, como la automatización y el trabajo en línea.

► Sr. YUSHAU (representante de los trabajadores, Nigeria)

El Sr. Yushau dijo que el paso de un régimen de prestaciones definidas a uno de cotizaciones definidas financiado por los empleadores y los trabajadores había mejorado la transparencia mediante la inclusión de los interlocutores sociales en la Junta de la Comisión; sin embargo, la cobertura seguía limitada a los trabajadores de la economía formal, y existían importantes brechas que afectaban a las personas de edad, las mujeres, los jóvenes y las personas que vivían con el VIH. Nigeria se enfrentaba a los retos de la transformación demográfica, la persistente y creciente participación de las mujeres en la economía informal, el escaso cumplimiento de las normas y los importantes desplazamientos de trabajadores debido a la tecnología, las pandemias y el terrorismo. Todos esos aspectos debían ser tenidos en cuenta en el diseño y la implementación de estrategias para extender la cobertura de las pensiones, y debería establecerse una mayor colaboración entre los sindicatos y el Gobierno. Las pensiones no deberían dejarse únicamente a merced de las fuerzas del mercado, y era necesario un diálogo social continuo en la gestión de los fondos de pensiones. La pandemia de COVID-19 había puesto de manifiesto la insuficiencia del sistema de protección social de Nigeria, ya que millones de personas habían perdido sus puestos de trabajo careciendo de ningún tipo de protección social a la que recurrir; los sectores más afectados habían sido el de la hostelería, el manufacturero y los de la administración local.

Observaciones y preguntas

► Sr. ROBERTS (representante de los trabajadores, Canadá; *Vicepresidente trabajador*)

El Sr. Roberts preguntó qué se podría hacer para aumentar la demanda y el nivel de las cotizaciones de los empleadores y los gobiernos a los regímenes de micropensión para los trabajadores de la economía informal.

Sr. LOYINMI (representante del Gobierno, Nigeria)

El Sr. Loynmi señaló que la Comisión Nacional de Pensiones había puesto en marcha un proceso mediante el que las pymes colaboraban con diferentes organismos gubernamentales a fin de establecer incentivos para el registro y llevar a cabo actividades de concienciación sobre los beneficios a corto y largo plazo de la adhesión al régimen de micropensiones. La pandemia de COVID-19 había impuesto cierto retraso, pero los primeros resultados deberían observarse en 2021.

Sr. ESCOBAR RAMOS (representante de los trabajadores, México)

El Sr. Escobar Ramos solicitó información adicional sobre el régimen de pensiones que abarcaba a los trabajadores de la economía informal.

Sr. LOYINMI (representante del Gobierno, Nigeria)

El Sr. Loynmi explicó que el régimen de micropensiones era voluntario para los trabajadores de la economía informal y que el aspecto central era llevar a cabo actividades de concienciación para convencer a los trabajadores de las ventajas de ese sistema. No era una tarea fácil, pero los primeros resultados habían sido positivos.

2.3.7. Canadá

Sra. MARTEL (representante del Gobierno, Canadá; *Presidenta*)

La Sra. Martel explicó que una evaluación del Gobierno canadiense había concluido que, en general, el Canadá cumplía los principios de la OIT relativos a los sistemas de pensiones, con cierto margen de mejora, particularmente en el ámbito de la participación de los interlocutores sociales y las consultas con otras partes interesadas. La evaluación del Gobierno se había centrado en los dos primeros pilares del sistema de pensiones: el programa Seguridad para la Vejez (OAS, por sus siglas en inglés), basado en la residencia, y el Plan de Pensiones del Canadá (CPP, por sus siglas en inglés), de carácter contributivo. Las pensiones públicas del Canadá desempeñaban un papel importante en cuanto a proporcionar seguridad de los ingresos a los ciudadanos canadienses tras la jubilación, y el resultado era que el nivel de pobreza entre los ciudadanos de edad era inferior al 6 por ciento. Las pensiones públicas eran por naturaleza progresivas, proporcionando tasas de sustitución más altas a las personas que tenían ingresos más bajos, mientras que la tasa de sustitución de un trabajador medio era del 40 por ciento y, en algunos casos, si se tenían en cuenta las prestaciones complementarias sujetas a una comprobación de recursos, la tasa de sustitución podía superar el 100 por ciento de los ingresos previos a la jubilación. Las pensiones públicas se ajustaban periódicamente mediante el índice de precios al consumo, y la igualdad era un aspecto decisivo del sistema de pensiones, ya que se aplicaba a todas las personas con independencia de su nacionalidad o sexo. En el Canadá, las pensiones públicas eran financieramente estables, y el Plan de Pensiones del Canadá sería financieramente sostenible con los tipos de cotización actuales durante al menos 75 años.

A pesar de los puntos fuertes y los logros del sistema canadiense, los regímenes públicos de pensiones tenían una tasa de sustitución relativamente baja y dependían en gran medida del ahorro privado y de las pensiones patronales para la jubilación. El Canadá

necesitaba encontrar una manera de aumentar la independencia financiera de sus ciudadanos, ya fuera mediante los regímenes de pensiones públicos o patronales, o mediante el ahorro privado. Deberían adoptarse medidas para asegurar que todas las personas de edad dispusieran de ingresos suficientes para salir de la pobreza, percibieran las prestaciones a las que tenían derecho y no se les disuadiera de trabajar o ahorrar. También era importante promover y mejorar los conocimientos financieros de la población, para que las personas pudieran tomar decisiones informadas sobre su jubilación.

Sra. JONCAS (representante de los trabajadores, Canadá)

La Sra. Joncas señaló que los dos primeros pilares del sistema de pensiones del Canadá estaban en conformidad con los principios 1 a 6 de la OIT, ya que se basaban en la cobertura universal, unas prestaciones previsibles y la protección básica contra la pobreza, incluían un financiamiento colectivo conjunto y eran sostenibles a largo plazo. Sin embargo, existía falta de transparencia en la gobernanza y la revisión de los programas, y el Gobierno podría beneficiarse de una colaboración más estrecha con los interlocutores sociales, particularmente en relación con los mecanismos de indexación de las pensiones y las formas atípicas de empleo. Existían problemas sobre todo en relación con el tercer pilar, que no permitía que todos los canadienses, en particular los trabajadores de clase media, acumularan ahorros suficientes para la jubilación. La oradora añadió que los trabajadores soportaban una mayor carga en el ahorro que los empleadores, tendencia que se daba en mayor medida en el sector privado que en el público, y que la brecha entre los niveles potenciales de las pensiones de ambos sectores estaba dando lugar a una erosión de la solidaridad social. Para las personas que todavía tenían acceso a un plan colectivo en el lugar de trabajo, las prestaciones prometidas eran cada vez menos adecuadas y predecibles, y en los últimos 10 años no se había avanzado en el otorgamiento de unos derechos de pensión adecuados y predecibles a los trabajadores del sector privado.

Dado que el Canadá tenía un modelo de pensiones que utilizaba incentivos fiscales, en lugar de un modelo basado en las cotizaciones directas, los trabajadores que tenían los salarios más altos se beneficiaban de forma desproporcionada, y una estrategia mediante la que el Gobierno pagara una cotización equivalente a la del trabajador sería más favorable para los trabajadores de clase media, sobre todo para los que tenían más dificultades para ahorrar. El tercer pilar no estaba adaptado a las pymes, ni a los trabajadores de la economía informal ni a los que desempeñaban actividades atípicas, y los trabajadores tenían que recurrir a las instituciones financieras, generalmente pagando elevadas comisiones. El Canadá debía aumentar las prestaciones del segundo pilar o hacer que las cotizaciones de los empleadores al tercer pilar fueran obligatorias.

Sra. KOZHAYA (representante de los empleadores, Canadá)

La Sra. Kozhaya explicó que el sistema de pensiones canadiense estaba en consonancia con los principios fundamentales de la OIT, y que los tres pilares del sistema aseguraban una sustitución de ingresos suficiente en la jubilación y evitaban la pobreza de los ciudadanos de edad. El sistema sanitario del Canadá era universal y público, y tenía una tasa de acceso elevada. El régimen de pensiones del Canadá estaba reconocido como uno de los más sólidos del mundo, y era citado a menudo como ejemplo; sin embargo, no bastaba con mantener el *statu quo*. Entre las posibles mejoras cabría mencionar la

concienciación sobre la insuficiencia del ahorro para la jubilación más allá de los dos primeros pilares, ya que los estudios habían demostrado que, aunque más del 80 por ciento de los hogares podían mantener su estilo de vida tras la jubilación, las personas de la clase media y los trabajadores por cuenta propia quizás no podrían hacerlo.

Los empleadores apoyaban las iniciativas específicas y equilibradas encaminadas a resolver esos retos del sistema, destacando en particular el desarrollo de productos de ahorro para la jubilación atractivos para las personas que no tenían acceso a un régimen de pensiones adecuado en el lugar de trabajo, el aumento de los niveles de ahorro, la reducción de la deuda de los hogares y el fomento de la participación en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad, ya que la esperanza de vida había aumentado. Los empleadores canadienses no consideraban que hubiera que aumentar sus cotizaciones; más bien, habría que centrarse en desarrollar enfoques innovadores y de colaboración para mejorar los regímenes de jubilación y crear las condiciones necesarias para que más empleadores pudieran ofrecer regímenes de pensiones a los trabajadores. Era necesario mejorar los resultados respecto de los sistemas de acumulación de capital, las comisiones, la transferibilidad, las cuestiones relativas al desembolso y la mancomunación de riesgos, a fin de llegar a un mayor número de empleadores, de modo que pudieran ofrecer más sistemas de prestaciones definidas a sus trabajadores, dados los bajos tipos de interés imperantes. También habría que buscar soluciones innovadoras para la jubilación.

Observaciones y preguntas

► Sr. DHOUAIFI (representante del Gobierno, Túnez)

El Sr. Dhouaifi preguntó si existían mecanismos para asegurar la coordinación oficial entre los fondos de pensiones y las autoridades de la seguridad social, por ejemplo, en relación con la gestión y administración de los fondos de pensiones.

► Sra. MARTEL (representante del Gobierno, Canadá; *Presidenta*)

La Sra. Martel señaló que el Plan de Pensiones del Canadá se basaba en las cotizaciones de los empleadores, los trabajadores y los trabajadores por cuenta propia, y el programa Seguridad para la Vejez se financiaba oficialmente mediante fondos del Estado y, por lo tanto, estaba sujeto a una coordinación y supervisión oficiales.

► Sra. JONCAS (representante de los trabajadores, Canadá)

La Sra. Joncas explicó que los dos primeros pilares se inscribían en un marco sujeto a una ley de financiamiento público, mientras que el tercer pilar privado estaba sujeto a una legislación diferente. Dado que el Gobierno aportaba fondos públicos para el financiamiento de los dos primeros pilares, su marco legislativo incluía cuestiones en materia de gestión, financiamiento y sostenibilidad, y dicho marco era más sólido que el del tercer pilar privado.

2.3.8. Chile

► Sra. SCHWARZHaupt (representante del Gobierno, Chile)

La Sra. Schwarzhaupt explicó que el sistema de pensiones de Chile era un sistema basado en tres pilares: un primer pilar de pensiones solidarias que pagaba pensiones a las personas que pertenecían al 60 por ciento más pobre de la población, financiado mediante los impuestos generales; un segundo pilar basado en un sistema de ahorro individual que estaba, por consiguiente, basado en la capitalización y cuya sostenibilidad estaba garantizada; y un tercer pilar que consistía en planes de ahorro individual voluntario. El sistema de pensiones se había reformado y perfeccionado y, en general, las condiciones de vida de las personas mayores del país habían mejorado y se había reducido la pobreza en la vejez, que había pasado del 22,8 por ciento en 2006 al 4,5 por ciento en 2017. En Chile, el nivel de cobertura de las pensiones era elevado, ya que ascendía al 93 por ciento, y la gestión y gobernanza del sistema eran totalmente transparentes y aseguraban la participación de los interlocutores sociales. El Estado había establecido una serie de instrumentos para asegurar la cobertura y la sostenibilidad, lo que incluía la creación de un Fondo de Reserva de Pensiones para asegurar la sostenibilidad del pilar solidario y garantizar las pensiones mínimas respaldadas por el Estado. La Superintendencia de Pensiones cumplía un rol regulador y fiscalizador para asegurar el cumplimiento de la normativa vigente y una inversión adecuada y segura de los fondos.

A pesar de las mejoras alcanzadas hasta la fecha, era necesario subsanar una serie de carencias, como la falta de garantía o previsibilidad de la adecuación de las pensiones y la baja densidad de cotizaciones al pilar de ahorro individual. Para superar esas carencias, el Estado aseguraba una pensión básica mediante el sistema de pensiones solidarias para todos los ciudadanos de 65 y más años de edad que formaran parte del 60 por ciento más pobre de la población. Seguían existiendo brechas de género, ya que las mujeres percibían pensiones más bajas debido a que sus salarios eran más bajos, lo que se había traducido en menores cotizaciones, densidades de cotización más bajas y cotizaciones menos frecuentes, mientras que su mayor esperanza de vida había dado lugar a periodos de pensión más largos y a la aplicación de tablas de mortalidad diferenciadas por género en el cálculo de la pensión. Esas brechas se habían reducido gracias a la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, el Bono por Hijo y el sistema de pensiones solidarias, pero aún existía camino por recorrer.

Había una serie de elementos de solidaridad en el sistema de pensiones destinados a las personas con bajos ingresos y a las personas con invalidez parcial o total, que transferían recursos fiscales hacia los más pobres. El Seguro de Invalidez y Supervivencia, y el Seguro contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, que se financiaban con las cotizaciones de los empleadores, hacían efectiva la solidaridad entre los trabajadores activos y los que estaban invalidados. La interacción entre el pilar contributivo y el pilar solidario generaban un sistema mixto de pensiones, y existía espacio para fortalecer el financiamiento del sistema, mediante la incorporación de aportes de los empleadores.

► Sr. ARTHUR (representante de los empleadores, Chile; *Vicepresidente empleador*)

El Sr. Arthur explicó que en 1980 se había reformado y sustituido el antiguo sistema de pensiones redistributivo, habida cuenta de la crisis demográfica y tras haber realizado diversas reformas. Chile había establecido un sistema de tres pilares: un primer pilar no contributivo financiado mediante los impuestos generales y centrado en los trabajadores

más vulnerables; un segundo pilar de cuentas de ahorro individual financiado mediante las cotizaciones de los trabajadores; y un tercer pilar voluntario de ahorro individual. El segundo pilar había tenido un gran éxito y en la actualidad contaba con 200 000 millones de dólares en las cuentas de los trabajadores, de las que dos terceras partes provenían de la alta rentabilidad de las inversiones y solo una tercera parte de las cotizaciones de los trabajadores. Dichos fondos habían apoyado el crecimiento económico del país y, aunque esos efectos no hubieran sido su objetivo principal, su contribución al crecimiento económico era innegablemente un éxito adicional. No se podía decir lo mismo de muchos otros fondos de pensiones.

Aunque en ocasiones el nivel de las pensiones no se ajustaba a las expectativas de los trabajadores, ello se debía a que las cotizaciones al régimen eran insuficientes debido al trabajo informal o a una carrera profesional más corta. Si se comparaban las prestaciones con las de los sistemas de reparto, las de las cuentas de ahorro eran más elevadas, ya que incluso aquellos trabajadores que tenían menos de 10 o 15 años de cotización percibían una pensión digna, mientras que los trabajadores de los sistemas de reparto no percibían nada.

El principal reto al que se enfrentaba el sistema era la extensión de la cobertura y el aumento de las tasas de cotización, ya que las actuales tasas de cotización en Chile y en otros países de América Latina con sistemas similares habían fluctuado en torno al 10 por ciento de los salarios, lo que equivalía a la mitad de la tasa de cotización exigida para los sistemas de reparto. El sistema estaba empezando a dar sus frutos y se situaba internacionalmente en una buena posición en cuanto a su sostenibilidad.

Sr. CARMONA (representante de los trabajadores, Chile)

El Sr. Carmona explicó que el sistema de pensiones se había establecido durante una dictadura militar y que actualmente solo abarcaba plenamente al 20 por ciento de los trabajadores y de manera parcial al 30 por ciento, quedando totalmente excluido el 40 por ciento. El pilar de las cuentas de ahorro individual solo abarcaba al 10 por ciento de los trabajadores, lo que representaba la cobertura más baja de América Latina. La propuesta de los empleadores de aumentar las cotizaciones era incomprensible, ya que no habían contribuido al régimen en los últimos 40 años y su falta de contribución había dado lugar a que se tuvieran esos déficits tan grandes. Sin aportar al régimen, las administradoras privadas de fondos de pensiones habían obtenido unos beneficios de los ahorros de los trabajadores de hasta un 24 por ciento cada año. Antes de la pandemia, había 11 millones de trabajadores registrados y 5,5 millones de cotizantes, pero una serie de decisiones del Gobierno y del Congreso habían permitido a los trabajadores retirarse de los fondos de ahorro, y ello dio lugar a que 4 millones de trabajadores abandonaran el sistema, por lo que quedarían excluidos de cualquier prestación.

Chile no cumplía el Convenio núm. 102, ya que no existía un pilar contributivo, solidario, tripartito y redistributivo. Además, el pilar solidario solo abarcaba al 30 por ciento de la población. El sistema chileno no podía ser considerado como de seguridad social, ya que no se respetaban los principios del Convenio núm. 102: el sistema se basaba en el ahorro individual de los trabajadores y, por lo tanto, los riesgos eran asumidos por los trabajadores y los beneficios correspondían a los empleadores, la solidaridad estaba prohibida y la sostenibilidad a largo plazo no estaba garantizada. Uno de los principales problemas era que el sistema dependía en gran medida de las tasas de rendimiento, que habían disminuido en los últimos tiempos, y existía una gran variabilidad e incertidumbre intrínsecas en el nivel de las pensiones. Con bajas tasas de rentabilidad, no cabía duda de

que las pensiones actuales, que ya de por sí eran bajas, lo serían aún más para las generaciones futuras.

Durante la crisis de 2008, los trabajadores habían perdido el 50 por ciento de sus ahorros. El sistema no estaba cumpliendo su objetivo principal, y el orador recordó que la pensión media histórica era de aproximadamente 72 dólares y que la pensión media de los actuales nuevos pensionistas era de solo 25 dólares, lo que suponía menos de 1 dólar por día. Las mujeres percibían una pensión que, en promedio, era un 22 por ciento inferior a la de los hombres; la tasa de sustitución media era del 20 por ciento, pero la media de los hombres era del 34 por ciento y la de las mujeres solo del 13 por ciento. Alrededor del 7 por ciento de los pensionistas percibían una pensión por debajo del umbral de pobreza, mientras que el 61 por ciento de las pensiones estaban por debajo del umbral de pobreza y el 77 por ciento por debajo del salario mínimo. El Gobierno tenía previsto aumentar la tasa de cotización al pilar de la cuenta de ahorro individual, pero eso no se traduciría en mejores pensiones para la mayoría de los trabajadores. La contrapropuesta de los trabajadores consistía en poner al sistema en consonancia con la Recomendación núm. 202, incluyendo un pilar universal, un segundo pilar contributivo basado en la solidaridad entre generaciones, complementado con un sistema de cuentas hipotéticas para atender a la transición, y un tercer pilar de ahorro individual voluntario. Chile había vulnerado sistemáticamente los derechos humanos; el Gobierno no había respondido a las acusaciones de violaciones de los derechos humanos en Chile, donde había más de 1 500 presos políticos.

Observaciones y preguntas

► Sr. SDIRI (representante de los trabajadores, Túnez)

El Sr. Sdiri solicitó más información sobre las estrategias de inversión de los fondos acumulados y preguntó si estas tenían en cuenta los periodos de recesión económica y las crisis como la de la COVID-19, y si se protegían dichos fondos.

► Sr. ARTHUR (representante de los empleadores, Chile; *Vicepresidente empleador*)

El Sr. Arthur explicó que los fondos acumulados se invertían siguiendo estrictos criterios de rentabilidad y seguridad en diferentes instrumentos financieros, tanto en Chile como en el extranjero. Las inversiones estaban muy diversificadas y ofrecían una rentabilidad que, en promedio, se había situado en el 8 por ciento en términos reales. De los 200 000 millones de dólares de los Estados Unidos de los fondos, dos terceras partes se habían obtenido de la inversión y solo una tercera parte procedía de las cotizaciones de los trabajadores. La afirmación de que los fondos habían sufrido pérdidas no era cierta, y las inversiones de los fondos de pensiones debían evaluarse a largo plazo. La reducción de los fondos tras la crisis de 2008 se había superado totalmente gracias a las sólidas estrategias de inversión. En cuanto a la arquitectura de los regímenes de pensiones, en la última década, entre los países que contaban con regímenes de reparto 62 habían aumentado la edad de jubilación, 79 habían aumentado las cotizaciones y 62 habían reducido las prestaciones, pero por otro lado muchos países europeos habían incluido en sus sistemas un componente de capitalización basado en el ahorro individual para ofrecer a los trabajadores una mayor tasa de sustitución de la pensión. Existía una clara tendencia de pasar de los sistemas redistributivos a los de capitalización y, más allá de consideraciones ideológicas, lo que estaba en juego era una cuestión demográfica.

► Sr. ZUCCOTTI (representante de los trabajadores, Argentina)

El Sr. Zuccotti observó que, teniendo en cuenta que el sistema de pensiones de capitalización basado en el ahorro individual había proporcionado una tasa de sustitución efectiva como máximo del 30 por ciento, podría ser necesario reconsiderar la clasificación sobre la sostenibilidad, ya que además de la baja tasa de sustitución, el 70 por ciento de las personas había quedado fuera del sistema. Ese bajo rendimiento en términos de adecuación y cobertura contravenía el derecho humano de acceso efectivo a la seguridad social, así como la Declaración del Centenario de la OIT.

► Sra. SCHWARZHaupt (representante del Gobierno, Chile)

La Sra. Schwarzhaupt explicó que el envejecimiento de la población había impuesto una mayor carga a los fondos acumulados y que, si efectivamente los fondos tenían un volumen importante, se utilizarían en el futuro para hacer frente al reto demográfico. En cuanto a la cobertura del sistema, el sistema de solidaridad abarcaba al 59 por ciento de la población mayor de 65 años y la cifra del 30 por ciento hacía referencia a los beneficiarios de la pensión de solidaridad, que era una pensión complementaria. En definitiva, el 93 por ciento de las personas mayores de 65 años percibían algún tipo de pensión, y ello era un porcentaje de cobertura elevado. En lo tocante a la adecuación, si se consideraban los dos primeros pilares, la tasa media de sustitución de los trabajadores de salario mediano se situaba en el 59 por ciento.

► Sr. CARMONA (representante de los trabajadores, Chile)

El Sr. Carmona señaló que, aunque en Chile se pagaban 6 000 millones de dólares de los Estados Unidos en pensiones cada año, esa cantidad debería ser realmente de 18 000 millones de dólares según los cálculos de los trabajadores, y la diferencia entre ambas cifras se explicaba por el bajo nivel de las pensiones otorgadas por el sistema. Al abordar la cuestión de las bajas tasas de sustitución, el orador había hecho referencia a la tasa de sustitución correspondiente al pilar de ahorro individual, y ese bajo nivel de las pensiones había obligado al Estado a subsidiar pilares adicionales para asegurar unas pensiones dignas. Dado que el sistema de capitalización basado en el ahorro individual era un sistema privado, el Estado no debería subsidiar su baja prestación. El orador subrayó que, si bien los países europeos habían establecido sistemas voluntarios de capitalización basados en el ahorro individual, estos no constituían la piedra angular de ningún sistema, y el ahorro privado no era un sustituto del seguro de seguridad social.

2.3.9. Francia

► Sr. DUCA-DENEUVE (representante del Gobierno, Francia)

El Sr. Duca-Deneuve explicó que, por medio de sus 42 regímenes distintos para diferentes sectores profesionales, Francia hacía efectivos todos los principios fundamentales de la OIT. El sistema de pensiones consistía en un pilar básico de pensiones y un pilar contributivo que abarcaba tres grupos principales: trabajadores del sector privado (70 por ciento); trabajadores por cuenta propia (13 por ciento) y trabajadores del sector público (17 por ciento). El sistema nacional de pensiones se basaba en principios fundamentales que estaban en consonancia con los principios generales establecidos en las normas de la OIT, y los cinco principios principales eran: la redistribución, que garantizaba la solidaridad

entre generaciones; unas prestaciones adecuadas y previsibles, que estaban garantizadas por la característica contributiva del sistema de pensiones; la solidaridad entre las personas aseguradas, incluida la solidaridad intergeneracional; una administración transparente; y la participación activa de los interlocutores sociales.

No obstante, quedaban aspectos por mejorar, en particular en lo relativo a asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo, habida cuenta del aumento de la esperanza de vida y de las bajas tasas de fecundidad, y de la concurrencia de una serie de regímenes diferentes. Se estaba considerando la posibilidad de realizar una reforma sistémica para hacer frente a estos retos, mejorando el financiamiento del sistema y armonizando los distintos regímenes existentes, con el fin de establecer un sistema de pensiones universal que fuera más fácil de entender y más justo para todos.

Sr. SÈVE (representante de los trabajadores, Francia)

El Sr. Sève destacó la madurez del sistema de pensiones francés, señalando su viabilidad y sostenibilidad y subrayando su éxito a la hora de combatir y reducir la pobreza. El sistema se enfrentaba a retos financieros, pero eran el resultado de las consecuencias económicas de la crisis sanitaria de la COVID-19 y, aunque afectarían a las futuras asignaciones presupuestarias, ello no haría que el sistema dejara de ser un sistema de pensiones público, obligatorio y de reparto, que era viable, ya que se preveía que el crecimiento del PIB sería superior a la tasa de crecimiento del gasto en pensiones.

En cuanto a los retos demográficos y financieros, Francia se enfrentaba a algunos desafíos, principalmente: la necesidad de unificar los 42 regímenes de pensiones como una forma de asegurar la transferibilidad y de mejorar la transparencia y la previsibilidad; y la necesidad de promover la igualdad de género, ya que las mujeres seguían percibiendo pensiones más bajas que los hombres, lo que se sumaba a las desigualdades en el mercado de trabajo y en otros programas sociales, como las asignaciones familiares, que a menudo beneficiaban más a los hombres que a las mujeres. El orador destacó que la lucha contra las brechas de género en materia de pensiones requería la adopción de un enfoque doble: era necesario abordar las desigualdades de género en el mercado de trabajo, pero también adaptar los sistemas de pensiones para mitigar las desigualdades de género en la obtención de pensiones. Señaló asimismo que debería reforzarse la participación de los interlocutores sociales para que fuera oficial y sistemática. A fin de hacer frente al reto del envejecimiento de la población, además del aumento gradual de la edad de jubilación, los trabajadores debían tener la posibilidad de permanecer en el trabajo de forma voluntaria más allá de la edad de jubilación, lo que debería ir acompañado de la promoción del trabajo decente, entre otras cosas, mediante políticas más sólidas de seguridad y salud en el trabajo y políticas de contratación de personas de edad en los sectores privado y público.

Sr. SARRAZIN (representante de los empleadores, Francia)

El Sr. Sarrazin observó que el sistema de pensiones de Francia podía considerarse como un buen sistema que respetaba globalmente los principios de la OIT, pero los empleadores franceses reconocían que todo tenía un precio, y que el gasto en pensiones había aumentado regularmente y representaba en la actualidad el 14 por ciento del PIB. La actual pandemia había repercutido en el nivel de las cotizaciones y sin duda afectaría al sistema de pensiones a corto plazo, pero, más allá de los efectos inmediatos de la pandemia, el sistema de pensiones se enfrentaba a problemas estructurales y se habían

registrado déficits financieros persistentes que debían abordarse. El envejecimiento de la población había acentuado los problemas coyunturales y estructurales del sistema de pensiones, ya que la proporción entre cotizantes y pensionistas estaba disminuyendo debido a la baja edad de jubilación (62 años en la actualidad) y a la práctica habitual de las jubilaciones anticipadas, y ambos factores habían puesto a prueba la viabilidad y sostenibilidad del sistema de pensiones de Francia.

En respuesta a estos desafíos, deberían adoptarse una serie de medidas a medio y largo plazo; sin embargo, en medio de la pandemia de COVID-19, la prioridad era la recuperación económica y el impulso del crecimiento económico y el empleo. El aumento de las cotizaciones no era una opción, ya que podría afectar a la competitividad. Había que tener en cuenta el nivel de las prestaciones desde un punto de vista social y político, y se debería prever la extensión de la duración de las carreras profesionales, en particular ajustando la edad de jubilación como un medio para asegurar la sostenibilidad a largo plazo.

El objetivo de los regímenes de pensiones era mantener la calidad de vida de los actuales jubilados, pero al mismo tiempo las generaciones futuras deberían poder beneficiarse de ellos. Si bien el sistema de reparto podía ser aceptable, era necesario tener en cuenta los retos que enfrentaba y se debería considerar la posibilidad de establecer sistemas complementarios basados en el ahorro individual.

Observaciones y preguntas

No se formularon observaciones ni preguntas.

2.3.10. China

Sr. ZHANG XING (representante del Gobierno, China)

El Sr. Xing explicó que China estaba completando su sistema de pensiones de tres pilares, que incluía: en el primer pilar, un seguro básico de vejez que era obligatorio para los empleados urbanos y voluntario para los residentes urbanos y rurales; en el segundo pilar, un sistema de rentas de pensiones de las empresas y pensiones profesionales; y, en el tercer pilar, un sistema basado en cuentas de ahorro individual. El sistema básico de pensiones no discriminaba entre hombres y mujeres, lo que contribuía a la solidaridad social, y el seguro básico de vejez para los empleados urbanos había adoptado un modelo combinado de mancomunación social y cuentas individuales.

El seguro básico de vejez se basaba en un sistema de reparto y las prestaciones de la pensión básica se ajustaban anualmente en función del nivel de precios y el crecimiento de los salarios, mientras que el pilar de cuentas individuales se basaba en el financiamiento anticipado y sus prestaciones dependían del nivel de las cotizaciones y de la tasa de rendimiento de las inversiones.

Los ingresos del fondo básico de pensiones para los empleados urbanos eran mayores que los gastos, y el saldo acumulado del fondo seguía aumentando. Sin embargo, el envejecimiento de la población china se estaba acelerando, habiendo alcanzado un 18,1 por ciento de la población china mayor de 60 años a finales de 2019. En consecuencia, ello daría lugar en el futuro a una disminución de las tasas de dependencia y a un aumento de las presiones de financiamiento. Para hacer frente a ese reto era necesario extender la cobertura y alentar al mayor número posible de empleados informales a participar en el sistema de pensiones. A partir de 2019, China había destinado el 10 por ciento del capital

de propiedad del Estado de las grandes y medianas empresas y de las instituciones financieras de propiedad estatal y controladas por el Estado para financiar el sistema de pensiones.

► Sr. WEI (representante de los empleadores, China)

El Sr. Wei explicó que el sistema básico de pensiones de China se dividía en dos partes principales: un sistema de pensiones para los empleados urbanos y otro para los residentes urbanos y rurales. En general, el sistema de pensiones de China estaba en consonancia con los nueve principios fundamentales plasmados en las normas de la OIT. China había desplegado esfuerzos para lograr la cobertura universal, abarcando en el sistema básico de pensiones a los empleados del sector de las empresas con fines de lucro y del sector público, a los trabajadores por cuenta propia, a los trabajadores a tiempo parcial, a la fuerza de trabajo flexible y a los residentes urbanos y rurales. Aparte de los empleados de las empresas y del sector público, las empresas individuales, los trabajadores por cuenta propia y la fuerza de trabajo flexible, así como los residentes urbanos y rurales, estaban asegurados de forma voluntaria y no obligatoria. Como tendencia general, la tecnología digital y de plataforma había tenido efectos disruptivos en la relación de trabajo estándar y las formas atípicas de empleo, y, en particular, se estaba produciendo un auge del empleo en plataformas.

Uno de los retos a los que se enfrentaba China era el de abarcar en el sistema de pensiones a los grupos con empleo informal mediante el financiamiento colectivo. La Confederación de Empresas de China, como interlocutor social, promovería la legislación pertinente e instaría a las empresas que operaban mediante plataformas a asumir su responsabilidad social, contribuyendo a la cuenta de mancomunación social de forma innovadora y responsable, e incluyendo a los trabajadores de plataformas en el sistema de pensiones.

► Sra. GUO (representante de los trabajadores, China)

La Sra. Guo señaló que, con sus dos regímenes, China ya había conseguido una cobertura total, pero que aún quedaban retos por delante en cuanto a la calidad de la cobertura de los trabajadores vulnerables. En particular, el acceso de los 291 millones de trabajadores migrantes del país que se habían trasladado a zonas urbanas constituía un problema. En teoría, los trabajadores migrantes deberían estar protegidos por el régimen para empleados, pero, en la práctica, solo un 20 por ciento estaba abarcado por ese régimen, y el resto estaba incluido en el régimen basado en la residencia. A menudo los trabajadores migrantes carecían de una buena formación y no estaban bien informados sobre sus derechos de pensión y, en algunos casos, los trabajadores pedían a sus empleadores que les pagaran salarios más altos en lugar de sus cotizaciones. Otro problema era el periodo mínimo de cotización de 15 años, ya que muchos trabajadores no sabían cuánto tiempo podrían trabajar en las grandes ciudades. Los empleadores tenían incentivos para no cotizar por los trabajadores migrantes debido a las elevadas tasas de cotización y a la insuficiente aplicación por parte del Gobierno. Era necesario extender la cobertura a más trabajadores migrantes. La forma de proteger a los trabajadores de plataformas y a todos los trabajadores de las nuevas formas de empleo debería ser una de las principales preocupaciones.

Observaciones y preguntas

No se formularon observaciones ni preguntas.

2.3.11. Côte d'Ivoire

Sr. IDRIS TRAORÉ (representante del Gobierno, Côte d'Ivoire)

El Sr. Idriss explicó que el sistema de seguridad social de Côte d'Ivoire hacía efectivos los principios fundamentales de la OIT, en particular: el principio de responsabilidad general y principal del Estado sobre el sistema de pensiones; la no discriminación y la igualdad de género, y la viabilidad financiera, económica y presupuestaria, con inclusión de la supervisión regular y el ajuste actuarial, y el diálogo con los mandantes tripartitos. En Côte d'Ivoire existían dos regímenes oficiales de pensiones: un régimen general para los trabajadores del sector privado y otro distinto para los funcionarios. El régimen general se financiaba mediante cotizaciones; el 55 por ciento de la cotización total correspondía a los empleadores y el 45 por ciento a los trabajadores. El régimen del sector público estaba financiado en un 67 por ciento por el Estado y en un 33 por ciento por los funcionarios. Ambos regímenes eran sistemas redistributivos, con una tasa de sustitución de entre el 50 por ciento y el 70 por ciento y una pensión mínima equivalente a la mitad del salario mínimo, y todas las pensiones se habían revalorizado en un 13 por ciento en los últimos cinco años.

El principal reto del sistema de pensiones era su extensión, ya que solo abarcaba al 10 por ciento de la población y se centraba principalmente en la economía formal. Para hacer frente a ese reto, el Gobierno había establecido un nuevo régimen obligatorio, conocido como sistema de protección social para los trabajadores por cuenta propia, que entraría en funcionamiento a partir de 2021. También se implementaría en 2021 un régimen complementario de capitalización para los funcionarios. Además, se estaba considerando la posibilidad de establecer un régimen complementario de capitalización individual para el sector privado, así como un nivel mínimo de pensión básica para las personas de edad que carecían de ingresos o pensión, y para ello el Gobierno había solicitado asistencia técnica y apoyo a la OIT.

Sr. MAMADOU TRAORÉ (representante de los trabajadores, Côte d'Ivoire)

El Sr. Traoré describió el régimen de pensiones de Côte d'Ivoire e indicó que, debido a las dificultades financieras a las que se enfrentaba el sistema redistributivo, en 2012 se había aplicado una reforma de las pensiones. La reforma había aumentado gradualmente la edad de jubilación, que pasó de los 55 a los 60 años entre 2012 y 2016, y había modificado la fórmula de las pensiones, ya que actualmente se basaba en los 15 mejores años de salario en lugar de los 10 mejores, completando el cálculo con la evolución del costo de la vida.

Las pensiones del sector privado se basaban actualmente en un sistema contributivo financiado por los empleadores y los trabajadores, con una tasa de cotización del 14 por ciento, y existían planes para incluir a los trabajadores por cuenta propia y a los de la economía informal, lo que permitiría que 5 millones de trabajadores tuvieran la oportunidad de percibir una pensión de vejez basada en cotizaciones voluntarias.

Las reformas habían establecido pensiones complementarias de ahorro individual para completar las pensiones de los trabajadores del sector público, de forma voluntaria para los actuales trabajadores pero obligatoria para los futuros funcionarios. Côte d'Ivoire era un mercado financiero importante en la subregión de África Occidental y existían instituciones financieras que gestionaban importantes fondos de inversión que ofrecían la mejor rentabilidad. El Gobierno había puesto en marcha una serie de mecanismos de

supervisión y garantía que otorgaban fiabilidad al sistema. El sistema complementario de pensiones de capitalización estaba garantizado y respaldado por el Estado, y el fondo para los funcionarios estaba garantizado por el Estado, con tasas de rendimiento mínimas garantizadas, aunque el Gobierno era prudente a la hora de fijar esas tasas de rendimiento y mantendría su intervención mientras se desarrollaba el mercado. Era necesario establecer una pensión mínima adecuada que abarcara a todas las personas que actualmente quedaban fuera del sistema.

Sr. LADOUYOU (representante de los empleadores, Côte d'Ivoire)

El Sr. Ladouyou indicó que limitaría sus observaciones a las pensiones del sector privado, y afirmó que el sistema básico de pensiones del sector privado era redistributivo y que el Gobierno había establecido un régimen para los trabajadores por cuenta propia que se estaba empezando a implementar. El organismo que gestionaba las pensiones del sector privado había iniciado un diálogo para poner en marcha un régimen de pensiones complementario para el sector privado que, finalmente, sería obligatorio. Los trabajadores consideraban que sería positivo que tanto el fondo de pensiones privado como las aseguradoras público-privadas participaran en el sistema complementario. Habida cuenta de que solo el 10 por ciento de la población estaba abarcado, el mayor reto era la extensión de la cobertura, tanto en la economía informal como en la formal.

Observaciones y preguntas

No se formularon observaciones ni preguntas.

2.3.12. Túnez

Sr. DHOUAIFI (representante del Gobierno, Túnez)

El Sr. Dhouaifi explicó que el sistema nacional de pensiones estaba estructurado en torno a distintas categorías profesionales, se financiaba mediante cotizaciones, y se basaba en el modelo de reparto, y que la seguridad social para todos era un derecho constitucional. La cobertura alcanzaba al 85 por ciento de la población activa y, además del régimen contributivo, existían algunos regímenes de asistencia social que abarcaban al 80 por ciento de las personas mayores de 60 años. Aunque esa cobertura podía considerarse un buen logro, todavía había muchas personas que no estaban abarcadas, y una mejor coordinación de los regímenes contributivos y de asistencia social podría mejorar los resultados.

El contrato social firmado entre el Gobierno y los interlocutores sociales en 2013 había establecido que la protección social era una prioridad y, con ese objetivo, el Gobierno había puesto en marcha una serie de reformas para mejorar su calidad; asegurar la viabilidad financiera; extender la cobertura, en particular a los trabajadores de la economía informal; y adaptar las prestaciones a las necesidades de los beneficiarios. La reforma del régimen de pensiones del sector público había aumentado la edad de jubilación de 60 a 62 años, con la posibilidad de seguir trabajando hasta los 65 años. En cuanto al sector privado, actualmente se estaba debatiendo la reforma de las pensiones con los interlocutores sociales. Las reformas se inscribían en el marco más amplio de reforma de la seguridad social, cuyo objetivo era establecer un sistema coherente e integrado que estuviera en consonancia con la Recomendación núm. 202.

Sr. SILINI (representante de los empleadores, Túnez)

El Sr. Silini señaló que todo proceso de reforma de las pensiones debía centrarse en cinco elementos:

- Era necesario que se ajustara a los nueve principios fundamentales de la OIT sobre los sistemas de pensiones, teniendo en cuenta al mismo tiempo el crecimiento demográfico y económico, las repercusiones de la COVID-19 y las diferencias entre los países.
- Los procesos de reforma deberían adoptar un enfoque global que respondiera a las necesidades de los beneficiarios sin politizar la reforma.
- Se debería prestar la debida consideración a la posible coexistencia de los dos sistemas expuestos en la nota conceptual de la Mesa Redonda (el del Banco Mundial y el de los enfoques de la OIT) y adaptar la mejor combinación para aprovechar al máximo lo que ambos sistemas podían ofrecer.
- El principal reto al que se enfrentaban todos los sistemas de seguridad social era la informalidad, por lo que cualquier reforma debía extender los regímenes contributivos a los trabajadores informales.
- El régimen contributivo para los trabajadores del sector privado había llegado a su límite en cuanto a las cotizaciones, ya que los trabajadores cotizaban el 9 por ciento y los empleadores el 17 por ciento, lo que a su vez había repercutido en el empleo.

Sr. SDIRI (representante de los trabajadores, Túnez)

El Sr. Sdiri afirmó que la fuerza y el eje fundamental del sistema de seguridad social era el mecanismo contributivo y que, en Túnez, mediante las cotizaciones tripartitas, todos los trabajadores de todos los sectores estaban protegidos, lo que implicaba que el sistema de pensiones guardaba correspondencia con los requisitos del Convenio núm. 102. No obstante, Túnez se enfrentaba a desafíos internos y externos: a nivel interno, la creciente evasión contributiva y el agotamiento de los recursos; y a nivel externo, los efectos de la globalización, con una competencia creciente, recortes de costes y nuevas tecnologías que habían hecho que muchos trabajadores fueran despedidos. Además de esos problemas internos y externos, Túnez se enfrentaba al reto de contar con una población de edad creciente y una situación de bajo crecimiento económico, lo que repercutía en el sistema de pensiones.

El Gobierno debería aplicar medidas para fomentar el crecimiento económico y atender mejor a la población, integrando un piso de protección social en el sistema de seguridad social. Los sindicatos tunecinos habían realizado una serie de estudios a ese respecto y habían presentado propuestas al Gobierno, con la esperanza de que se aprobaría una legislación basada en sus propuestas en favor de la justicia social. Túnez había conseguido instaurar la democracia en el país, pero la democracia debía dar resultados y estos debían ser compartidos con el conjunto de la población.

Observaciones y preguntas

► Sr. ARTHUR (representante de los empleadores, Chile; *Vicepresidente empleador*)

El Sr. Arthur solicitó información adicional sobre la declaración del representante de los empleadores de Túnez acerca de la necesidad de reformar el sistema tunecino combinando los enfoques del Banco Mundial y de la OIT; en otras palabras, incluyendo otros mecanismos de financiamiento además del sistema de reparto.

► Sr. SILINI (representante de los empleadores, Túnez)

El Sr. Silini explicó que se refería a la nota conceptual que había preparado la Oficina para la Mesa Redonda, en particular a un párrafo en el que se señalaba la divergencia de posturas entre el Banco Mundial (que abogaba por un modelo de cuentas de ahorro individual, de cotizaciones definidas) y el enfoque de la OIT (que abogaba por un modelo de seguro de reparto, de prestaciones definidas). Era necesario encontrar una buena combinación de ambos enfoques y se debería estar dispuesto a considerar la posibilidad de integrar un pilar complementario de ahorro individual con los sistemas de reparto existentes. El sistema no podía seguir basándose exclusivamente en el reparto, ya que había llegado a su límite y no se podía aumentar la carga de las empresas, del mismo modo que los trabajadores no podían hacer frente a un aumento de las cotizaciones. Deberían estudiarse alternativas para identificar fuentes de financiamiento alternativas que distribuyeran equitativamente los fondos entre los regímenes de pensiones públicos y privados, y que evitaran beneficiar exclusivamente a los regímenes privados en detrimento de los públicos, ya que el desequilibrio actualmente existente era claramente injusto.

2.3.13. Argentina

► Sr. LEPORE (representante del Gobierno, Argentina)

El Sr. Lepore explicó que la Argentina cumplía con los principios de la OIT para los sistemas de pensiones y había ratificado el Convenio núm. 102, y que en las dos últimas décadas se había logrado la cobertura universal de las pensiones para los adultos mayores. Esos logros habían sido posibles gracias al papel central que había desempeñado el Estado asumiendo su responsabilidad principal. Los cálculos actuariales realizados sobre el anterior sistema de pensiones de cotizaciones definidas, basado en cuentas individuales de ahorro, habían mostrado una acelerada reducción de la cobertura de las pensiones. En cuanto al principio relativo a unas prestaciones adecuadas y previsibles, la actual tasa media de sustitución era del 60 por ciento, y existía una pensión mínima financiada de forma tripartita. Las pensiones no contributivas eran igualmente suficientes para garantizar un ingreso básico a los beneficiarios por encima del umbral oficial de pobreza y, además, todos los asegurados y beneficiarios de los pilares contributivo o no contributivo tenían derecho a una asistencia sanitaria integral.

La eliminación en 2008 del anterior sistema de cuentas de ahorro individual administradas de forma privada había permitido al país equilibrar y mejorar considerablemente la sostenibilidad del sistema de pensiones en su conjunto. Los principales retos a los que se enfrentaba el sistema de pensiones estaban relacionados con la evolución del mercado de trabajo, que había afectado tanto a las empresas como a los trabajadores. La persistencia de altos niveles de informalidad de la economía había restringido y condicionado la

sostenibilidad de los sistemas de pensiones, ya que había limitado la cobertura y reducido sus fuentes de financiamiento y, por lo tanto, las políticas del sistema de pensiones deberían estar integradas en estrategias amplias de formalización económica y laboral.

En cuanto a la arquitectura del sistema de pensiones, era importante consolidar el sistema de múltiples pilares, reforzando como cuestión prioritaria el pilar básico universal financiado mediante impuestos, y el segundo pilar de prestaciones definidas debería mejorarse para asegurar su sostenibilidad, vinculando de forma más eficaz las cotizaciones y las prestaciones. La función distributiva del sistema debería reforzarse, considerando sus diferentes pilares como un todo, mejorando así su transparencia y equidad.

Sr. ZUCCOTTI (representante de los trabajadores, Argentina)

El Sr. Zuccotti observó que la Argentina tenía una larga tradición centenaria en materia de seguridad social, y que en la actualidad estaba abarcado el 95 por ciento de la población. Si bien la mayoría de las personas reconocían dicha cobertura como un éxito, muchos podrían cuestionar la adecuación de las prestaciones, por lo que la verdadera pregunta que habría que plantearse era si una cobertura tan importante era producida por el pilar contributivo o no. La respuesta era que no, y eso no solo era aplicable a la Argentina, sino también a muchos otros países. La Argentina no tenía la mayor proporción de economía informal de la región y, sin embargo, el 40 por ciento de la población activa no participaba en el pilar contributivo.

El país necesitaba dar un salto de calidad para mejorar la distribución de los ingresos en sentido ascendente, y emprender reformas fiscales progresivas, gravando prioritariamente a las personas que tenían mayores ingresos y a aquellas que recibían la mayor parte de los beneficios y las ganancias del modelo económico y productivo. La sociedad debía plantearse cómo vincular mejor el sistema de seguridad social y el sistema productivo. Si el país no lograba aumentar sus niveles de productividad y competitividad, y abrir nuevos mercados para sus productos, la economía no podría dar ese salto de calidad. No se podía exigir al sistema de seguridad social que reparara, al final de la vida laboral de los trabajadores, todas las asimetrías existentes que se les había impuesto desde el inicio de su vida laboral.

La Argentina había recorrido un largo camino desde la reforma estructural de su sistema de pensiones en 1994, cuando el Estado consideró que se liberaría de una importante carga, y 20 años más tarde se dio cuenta de que la reversión de esa reforma no solo constituiría un acto de justicia social, sino también una cuestión de solidez fiscal para dejar de asumir los costes relacionados con la transición y el bajo nivel de otorgamiento de pensiones en el sector privado. Los efectos negativos en los sistemas de pensiones de las medidas de austeridad indicaban que la Argentina había adquirido de forma irresponsable una deuda cercana a los 80 000 millones de dólares de los Estados Unidos, en condiciones financieras imposibles. La Argentina no podía aspirar a tener un sistema de seguridad social sostenible si no se aplicaban criterios racionales de deuda pública. Las políticas económicas, financieras y fiscales erróneas tenían un efecto negativo mucho mayor en los sistemas de seguridad social que el envejecimiento de la población.

Sr. DRAGÚN (representante de los empleadores, Argentina)

El Sr. Dragún explicó que en la Argentina el sistema de pensiones era heterogéneo, ya que incluía muchos regímenes diferentes y no solo a nivel nacional, sino también a nivel provincial y municipal, así como regímenes especiales; todos ellos otorgaban prestaciones desiguales y no abarcaban necesariamente a un gran número de personas, pero aun así había un alto nivel de gasto, y existían desigualdades entre los regímenes. En cuanto a la sostenibilidad, cabía preguntarse también qué pasaría con la sostenibilidad del sistema de pensiones si no se hubiera aplicado la moratoria de la deuda pública. Incluso antes de ser golpeada por la pandemia de COVID-19, la Argentina había estado previendo al menos una década de estancamiento o recesión económica, con la correspondiente repercusión en las economías formal e informal y en el mercado de trabajo, mientras continuaba el envejecimiento galopante de la población. Los beneficiarios de la pensión mínima representaban actualmente el 50 por ciento del total de beneficiarios, pero la cantidad total destinada a esas pensiones era inferior a la destinada al decil de la población con jubilaciones más altas. El Estado había implementado recientemente una pensión universal para las personas de edad y esa medida había desempeñado un papel fundamental en la reducción de la pobreza, pero al mismo tiempo había introducido algunas desigualdades, ya que algunos beneficiarios de la pensión solidaria percibían la misma prestación que los que habían cotizado durante 30 años.

Los trabajadores consideraban que un sistema de tres pilares era una estructura adecuada, al combinar un pilar universal, un pilar contributivo y un pilar voluntario. Los empleadores argentinos habían apoyado un segundo pilar obligatorio de reparto, complementado con un pilar voluntario basado en cuentas de ahorro individual, una combinación que se había aplicado en algunos países de la OCDE. Sin embargo, el país se enfrentaba nuevamente a una alta inflación y a elevados costes administrativos, y las oportunidades de inversión con tasas de rendimiento positivas eran escasas. Ese no era el mejor entorno para establecer un pilar basado en el ahorro individual, que tenía más posibilidades de éxito en entornos más estables y competitivos. Era necesario ampliar y fomentar el mercado de capitales de la Argentina, que era demasiado pequeño en relación con el tamaño de su economía, con el fin de apoyar a sus industrias. En cuanto a la cuestión de la sostenibilidad, debía abordarse de forma tripartita y se deberían examinar al menos las tres cuestiones siguientes: la importancia del contexto macroeconómico, la necesidad de mejorar la productividad y la competitividad, y las políticas fiscales que apoyaban la economía real.

Observaciones y preguntas**Sr. ESCOBAR RAMOS** (representante de los trabajadores, México)

El Sr. Escobar Ramos solicitó información adicional sobre la reversión del sistema de cotizaciones definidas basado en cuentas de ahorro individual al sistema de prestaciones definidas basado en la solidaridad.

Sr. LEPORE (representante del Gobierno, Argentina)

El Sr. Lepore explicó que el sistema de cotizaciones definidas había experimentado dificultades durante la década de 1990, ya que las tasas de cobertura habían disminuido drásticamente y el déficit de financiamiento había crecido; a partir de 2003, se habían

tomado una serie de medidas para mitigar esos efectos y frenar las grandes pérdidas. En 2008, el sistema se había revertido a un sistema de prestaciones definidas, reconociendo en el nuevo sistema los años de cotización de las personas que habían cotizado en los regímenes anteriores.

► **Sr. ARTHUR** (representante de los empleadores, Chile; *Vicepresidente empleador*)

El Sr. Arthur preguntó qué podría hacerse para evitar que los trabajadores sufrieran enormes pérdidas si se querían establecer mecanismos para implementar un sistema basado en la capitalización total que pudiera coexistir con sistemas redistributivos.

► **Sr. DRAGÚN** (representante de los empleadores, Argentina)

El Sr. Dragún señaló que en la Argentina existía una escasez de opciones de ahorro individual; los mercados financieros argentinos eran bastante pequeños y la transferencia del sistema de pensiones al sector público había reducido aún más la extensión del mercado de inversión. A las empresas les resultaba difícil encontrar financiamiento y el Estado debería poner en marcha mecanismos para intentar ampliar los mercados financieros, ya que ello sería decisivo para que la Argentina experimentara un cambio real.

► **Sr. ZUCCOTTI** (representante de los trabajadores, Argentina)

El Sr. Zuccotti observó que la economía informal representaba un gran reto, además de la economía de plataforma que había surgido recientemente. Añadió que en un régimen de capitalización total esos trabajadores no podrían acumular cotizaciones suficientes. En lugar de ello, subrayó que era necesario un cambio de paradigma hacia mecanismos basados en la solidaridad y la redistribución.

► Capítulo 3. Mensajes clave

3.1. Mensajes clave del Grupo Gubernamental

Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal

El Grupo Gubernamental coincidió en la importancia de alcanzar la cobertura universal y sugirió que los sistemas de pensiones debían ser escalonados y progresivos a fin de lograr la mayor cobertura posible. Cada país debía tomar las decisiones necesarias para asegurar el cumplimiento de ese principio. En particular, era menester que los gobiernos evaluaran las opciones más adecuadas para extender la cobertura social a las personas que carecían de protección, como los trabajadores de la economía informal y los trabajadores migrantes. La cobertura universal de las pensiones era una cuestión a largo plazo que requería una reflexión y decisiones políticas a largo plazo. Se debía reconocer a los países que habían realizado esfuerzos continuos para extender sus sistemas de protección social a fin de mejorar y extender constantemente los sistemas de protección social universal.

El Grupo Gubernamental subrayó la importancia y la necesidad de considerar los sistemas de pensiones en su totalidad, incluyendo los pilares contributivos y no contributivos. Los pilares no contributivos del sistema de pensiones desempeñaban una función importante en la extensión de la cobertura a los grupos con mayores dificultades para acceder a los regímenes contributivos. Alcanzar el objetivo de la cobertura universal implicaba un ámbito de intervención que superaba el contexto del trabajo asalariado; sin embargo, una desconexión total entre la protección social y todos los ámbitos del mundo del trabajo comprometería la viabilidad y la sostenibilidad del sistema de seguridad social de base contributiva, por lo que debería evitarse. Era de suma importancia extender la cobertura a los trabajadores de la economía informal, a los que trabajaban en formas atípicas de empleo y a los de los nuevos sectores de la economía de plataformas, y las políticas activas del mercado de trabajo, de fomento de la capacidad y de formación eran instrumentos importantes para reducir la informalidad y extender la cobertura de la seguridad social y las pensiones. El envejecimiento de la población dificultaba la consecución de la cobertura universal y representaba un reto para los sistemas de pensiones de todos los países. Era necesario abordar esa cuestión de forma preventiva y con el propósito de mitigar los efectos.

Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo

Los sistemas de pensiones eran el resultado de la solidaridad social, pero también eran un medio para promover la cohesión social. La solidaridad de los sistemas de pensiones debía considerarse teniendo en cuenta sus diferentes componentes. También era particularmente importante la integración funcional de los pilares contributivo y no contributivo. En cuanto al financiamiento colectivo, se deberían desplegar esfuerzos para asegurar que los pilares universales y basados en la solidaridad se financiaran mediante los impuestos generales sobre la renta y que se reforzara el carácter redistributivo del sistema de pensiones en su conjunto, a fin de superar las desigualdades derivadas de la fragmentación territorial o sectorial. En un mundo globalizado, la cuestión de la solidaridad tenía una dimensión internacional cada vez mayor y, en consecuencia, sería conveniente ampliar el alcance de los acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social, promover normas comunes de colaboración y reciprocidad en la esfera de la protección social y asegurar la implementación efectiva de los pisos de protección social en todo el mundo.

Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles

El derecho a unas prestaciones adecuadas y previsibles era un principio que los sistemas de pensiones debían asegurar y que dependía de la disposición de unas fuentes de financiamiento sostenibles y unos procedimientos preestablecidos y transparentes de revisión periódica de las pensiones. Los Estados debían asegurarse de que disponían de los medios necesarios para garantizar la seguridad de unos ingresos básicos en la vejez. El principio de progresividad era fundamental, ya que permitía una mayor protección de las personas más necesitadas.

Principio 4. Responsabilidad general y principal del Estado

La seguridad social era un derecho humano fundamental y su administración era un servicio público. A esos efectos, el Estado era el principal responsable de establecer la arquitectura jurídica y administrativa de la seguridad social, y también el garante último de su buen funcionamiento. Los Estados debían promover activamente la cohesión social mediante una pluralidad de sistemas de seguridad social. En particular, los sistemas de reparto podrían apoyar la solidaridad entre generaciones y crear un vínculo entre los adultos en edad de trabajar y las personas de edad. La realización progresiva de la cobertura universal de las pensiones era una responsabilidad del Estado y, si esta no era asumida, no se alcanzaría el objetivo. Los Estados deberían asegurar que la protección social fuera cohesiva, determinando su prestación en función de las necesidades de los distintos grupos sociales y de su capacidad contributiva o de ahorro. El Grupo Gubernamental subrayó la responsabilidad principal del Estado en cuanto a asegurar unas prestaciones básicas y establecer mecanismos de protección específicos para los grupos más necesitados.

Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales

Los representantes gubernamentales coincidieron en la importancia esencial del principio 5 y en la necesidad de apoyarlo firmemente. Los sistemas de pensiones debían basarse en el principio de igualdad y asegurar que no se discriminara a las personas con discapacidad, y que se tuvieran en cuenta sus necesidades específicas. Los sistemas de pensiones no deberían discriminar por razones de género o de orientación sexual, origen social, creencias religiosas o políticas, o cualquier otro criterio. Los Estados debían asegurar, con carácter prioritario, que las salvaguardias no discriminatorias e inclusivas se reflejaran en las prácticas, políticas y leyes gubernamentales. Los Estados debían establecer medidas específicas para proteger de una manera adecuada y eficiente a los grupos vulnerables y a las poblaciones que tenían necesidades particulares. El Grupo Gubernamental destacó especialmente la necesidad de proteger a las mujeres, a las personas con discapacidad y a los trabajadores migrantes y sus familiares. A fin de asegurar que las mujeres no estuvieran en desventaja, era importante promover la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo, a fin de que los sistemas de pensiones no reflejaran esa discriminación.

Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones requería garantías fiscales y económicas por parte del Estado. Se debían establecer estrategias a largo plazo para asegurar la sostenibilidad y la adecuación de las pensiones. La sostenibilidad a corto y a largo plazo de los sistemas de pensiones dependía en gran medida de una economía sana, por lo que su reactivación era de suma importancia. El Grupo Gubernamental reconoció la importancia de diversificar las fuentes de ingresos para financiar los sistemas de seguridad social y estudiar fuentes de financiamiento complementarias alternativas. Si bien los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales eran la principal fuente de financiamiento de los regímenes de pensiones contributivas, resultaba

importante evitar situaciones en las que el aumento de las cotizaciones desincentivara a las personas de cotizar y a los empleadores de declarar a sus trabajadores. Dada la extensión de la economía informal, que era un factor estructural que afectaba particularmente a los países emergentes y en desarrollo, debería formularse una estrategia integral de transición hacia la economía formal. Los sistemas de pensiones debían controlarse periódicamente mediante estudios actuariales actualizados, fiables y transparentes, cuyos resultados deberían incorporarse a los sistemas para que pudieran adaptarse a los cambios demográficos y económicos.

Principio 7. Gestión y administración transparentes

La confianza del público era uno de los fundamentos de los sistemas de pensiones, y la transparencia en la gobernanza y la gestión de la seguridad social era esencial para reforzar la credibilidad pública de los sistemas de pensiones. Sin esa credibilidad, la legitimidad del sistema resultaría erosionada, dando lugar a un debilitamiento del esfuerzo fiscal colectivo sobre el que descansa en gran medida su sostenibilidad financiera, fiscal y económica. El Grupo Gubernamental hizo hincapié en la importancia central de contar con marcos jurídicos sólidos para garantizar la gobernanza y la gestión transparentes de los regímenes de pensiones, y destacó que la falta de transparencia en la administración de la seguridad social era perjudicial para el funcionamiento de los sistemas de pensiones y la confianza del público. A fin de aumentar la transparencia, era fundamental que las instituciones de seguridad social adquirieran capacidades para llevar a cabo una gestión y una planificación eficaces, en particular mediante sólidos sistemas estadísticos y de seguimiento, y realizar análisis económicos, financieros y actuariales periódicos con un estricto rigor técnico.

Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados

El diálogo social era fundamental para una toma de decisiones eficaz en el ámbito de la seguridad social. Los países en los que los interlocutores sociales se implicaban efectivamente en el diseño, la aplicación y la supervisión de los regímenes de pensiones solían ser más estables y obtener resultados más beneficiosos para las partes interesadas y para la sociedad en su conjunto. La participación de los interlocutores sociales y de las partes interesadas no podía lograrse mediante consultas aisladas o esporádicas. Por ello, el principio del tripartismo debería institucionalizarse en el diseño de los sistemas de pensiones. Los representantes gubernamentales apoyaron la formación de consejos o comisiones nacionales para el diálogo social sobre las pensiones y alentaron las consultas con los interlocutores sociales, desde las primeras fases de la formulación y aplicación de la política de seguridad social. La participación de las partes interesadas facilitaba un mayor grado de aceptación colectiva de las limitaciones que afectaban a la mejora de la adecuación derivadas de la necesidad de preservar la sostenibilidad del sistema a largo plazo. El Grupo consideraba que el establecimiento de mecanismos de comunicación directa con la población era muy importante, y podría incluir la promoción de las prestaciones de seguridad social, así como la oferta de educación financiera para ayudar a los ciudadanos a tomar decisiones informadas sobre su jubilación.

Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos

La preservación del poder adquisitivo de las pensiones requería procesos preestablecidos para su revisión periódica a fin de evitar una disminución del valor de las pensiones a lo largo del tiempo. Dichas revisiones deberían ser sostenibles, teniendo en cuenta los equilibrios financieros

y actuariales del sistema de pensiones, y deberían incluir indicadores no solo del costo de la vida, sino también de la evolución de los salarios y del crecimiento económico.

3.2. Mensajes clave del Grupo de los Trabajadores

Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal

La seguridad social en la vejez era un derecho humano reconocido internacionalmente. En algunos países (como el Canadá, Francia, China y la Argentina) se había alcanzado una cobertura casi universal mediante el establecimiento de niveles mínimos de pensiones no contributivas como complemento de los regímenes basados en las cotizaciones. Sin embargo, en otros países, los sistemas de pensiones no llegaban a la mayoría de las personas de edad. Existían importantes brechas de cobertura, sobre todo en los países que carecían de pensiones no contributivas, como Nigeria, Côte d'Ivoire, Túnez e Indonesia. Era importante extender la cobertura a los trabajadores de la economía informal, ya que en muchos países constituían un gran porcentaje de la población activa, aunque con suma frecuencia estaban excluidos de los sistemas de pensiones.

Algunos países, como Bulgaria, habían intentado incluir a los trabajadores de la economía informal en los regímenes contributivos y alentar la formalización mediante el establecimiento de contratos especiales para los trabajadores agrícolas, a fin de asegurar que sus empleadores pagaran las cotizaciones para las pensiones. En Nigeria, los trabajadores de la economía informal disponían de un régimen de cotización voluntaria. Sin embargo, la cobertura seguía siendo baja, en parte porque los trabajadores informales de bajos ingresos no podían pagar esas cotizaciones. En otros países, como Chile, la Argentina y China, los trabajadores informales dependían principalmente de las garantías de las pensiones no contributivas y, aunque ello les brindaba cierta protección, a menudo el nivel de esas prestaciones era extremadamente bajo. Lo más preocupante era que, en algunos países, los trabajadores informales no tenían ningún medio formal de apoyo en la vejez; ese era el caso, por ejemplo, de Indonesia, donde el 60 por ciento de la fuerza de trabajo pertenecía a la economía informal y, sin embargo, estaba excluida del sistema contributivo.

Aparte de los trabajadores informales, las brechas de cobertura también eran muy acusadas entre los trabajadores con formas de empleo mal remuneradas y precarias. Esos trabajadores solían tener historiales laborales fragmentados e ingresos discontinuos, lo que dificultaba que acumularan cotizaciones. Los regímenes de seguridad social debían evolucionar y adaptarse para incluir a los trabajadores de la economía de ocupaciones transitorias y las formas atípicas de empleo, o a los trabajadores migrantes, que, en China, por ejemplo, a menudo tenían dificultades para acumular suficientes derechos en el sistema contributivo.

El establecimiento de umbrales de cotización mínimos bajos podría ayudar a los trabajadores con historiales de cotización fragmentados a acceder más fácilmente al sistema de pensiones, y los países deberían estudiar la posibilidad de acreditar los periodos de desempleo y de reforzar la transferibilidad de las prestaciones, así como de apoyar el trabajo decente y los salarios dignos. Los empleadores debían responsabilizarse de sus trabajadores, en particular mediante el pago de las cotizaciones a la seguridad social, y los gobiernos deberían impedir la clasificación errónea de los empleados por parte de los empleadores para eludir las cotizaciones para las pensiones, como el falso trabajo por cuenta propia. Era necesaria una mayor coordinación internacional para hacer frente al aumento de las formas de trabajo precarias y atípicas, incluido el trabajo en plataformas.

Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo

En algunos países, las reformas de las pensiones habían debilitado la solidaridad social de los sistemas de pensiones, ya que habían reforzado el vínculo entre las cotizaciones y los derechos, habían hecho que las prestaciones dependieran en mayor medida del rendimiento de las inversiones y el comportamiento del mercado, habían establecido sistemas de cuentas individuales y habían privatizado totalmente los sistemas de pensiones. En una serie de países, las reformas habían transferido sistemáticamente el coste y el riesgo de los empleadores a los trabajadores y pensionistas. Un ejemplo de ello era Chile, donde solo un 10 por ciento de la población estaba protegido mediante cuentas individuales, y las tasas de sustitución eran bajas y seguían disminuyendo. Dichas reformas habían perjudicado de forma desproporcionada a las mujeres, los trabajadores con bajos ingresos, los trabajadores con empleos precarios y en formas atípicas de empleo, los migrantes y los grupos minoritarios, y también habían reforzado la desigualdad en materia de ingresos en la vejez.

La financiarización de los sistemas de pensiones también había creado riesgos significativos para los trabajadores, y los gobiernos habían tenido que rescatar a las pensiones privadas durante las crisis financieras periódicas y cuando el rendimiento del mercado había sido menor de lo esperado. En algunos países, como Bulgaria, también había disminuido la responsabilidad de los empleadores en cuanto a abonar cotizaciones a la seguridad social, lo que había erosionado la base de financiamiento general de las pensiones. Unos sistemas de seguridad social sólidos eran necesarios y diferentes del ahorro individual privado, y la mancomunación de riesgos y la solidaridad en el financiamiento eran necesarias para redistribuir los riesgos y combatir la desigualdad.

Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles

En cuanto a la adecuación y previsibilidad de las prestaciones, muchos participantes destacaron la preocupación por la adecuación de los regímenes de pensiones, tanto contributivos como no contributivos; las tasas de sustitución extremadamente bajas de algunos sistemas contributivos habían dado lugar a unos ingresos insuficientes en la vejez. A menudo el nivel de las prestaciones era insuficiente para cubrir el costo de la vida de los pensionistas, y las tasas de sustitución llegaban a ser tan bajas como el 16 por ciento, como sucedía en Túnez; también existían grandes desigualdades entre las diferentes categorías de trabajadores, como en Indonesia.

El nivel de las prestaciones no contributivas a menudo era muy bajo, y unas prestaciones tan escasas no podían garantizar una vida digna a los beneficiarios, y mucho menos sacarlos de la pobreza (Federación de Rusia, México, Bulgaria). En Côte d'Ivoire, las pensiones equivalían solo al 50 por ciento del salario mínimo. En particular, las mujeres y los trabajadores con bajos salarios y trabajos precarios se enfrentaban a graves problemas de adecuación, ya que sus salarios más bajos y las frecuentes interrupciones de la carrera profesional repercutían negativamente en el nivel de sus pensiones, sobre todo cuando las prestaciones estaban estrechamente vinculadas a las cotizaciones. Se plantearon problemas de adecuación con respecto a los sistemas de cuentas de ahorro individual y se destacaron las tasas de sustitución cada vez más bajas en los casos de México y Chile.

Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado

Algunos participantes destacaron la responsabilidad general y principal del Estado en hacer efectivo el derecho a un ingreso de jubilación digno. Algunos gobiernos habían tratado de cumplir con esa responsabilidad estableciendo niveles mínimos de pensiones contributivas o estableciendo pensiones no contributivas para aquellas personas que no cotizaban, o cuyas cotizaciones eran insuficientes. Los participantes subrayaron cómo la responsabilidad principal

del Estado se había trasladado a sistemas privatizados, como en México y Chile, donde los sistemas habían demostrado ser tan ineficaces para satisfacer las necesidades de las personas de edad que el Estado se había visto obligado a intervenir, subvencionando el sistema y estableciendo un pilar de solidaridad. A pesar de esas medidas, seguían existiendo problemas importantes. El Estado tenía la responsabilidad principal y no debería tener que rescatar a un sistema privado. La Argentina había demostrado la experiencia de cómo el Estado había tenido que recoger los fragmentos y revocar la privatización de las pensiones para cumplir con su obligación de asegurar una jubilación digna.

Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales

En la mayoría de los países existían importantes brechas de género en la cobertura de las pensiones y el nivel de las prestaciones. Por ejemplo, en Chile, la brecha de género en las pensiones superaba el 20 por ciento, y en Francia superaba el 30 por ciento. Gran parte de esa brecha de género estaba relacionada con las desventajas de las mujeres en el mercado de trabajo, ya que tenían salarios más bajos, solían interrumpir sus carreras debido a obligaciones de cuidado no remuneradas y estaban excesivamente representadas en el trabajo precario e informal, lo que contribuía a que las cotizaciones para las pensiones fueran más bajas y, en consecuencia, los derechos de pensión fueran menores. Por lo tanto, era esencial abordar la brecha salarial de género y reforzar la igualdad de género en el mercado de trabajo, pero el diseño del sistema de pensiones también desempeñaba un papel importante, ya que las brechas de género eran mayores en aquellos sistemas en los que las prestaciones estaban estrechamente vinculadas a las cotizaciones. Las mujeres resultaban desproporcionadamente penalizadas cuando los sistemas de pensiones no estaban adecuadamente indexados, debido a su mayor esperanza de vida, y, como las personas no agrupaban el riesgo de longevidad, las mujeres se enfrentaban a un mayor riesgo de sobrevivir a sus ahorros. Así pues, los sistemas de pensiones debían ajustarse para ayudar a mitigar esas brechas, proporcionando, por ejemplo, una “prima a la reproducción” o créditos para las cotizaciones durante los periodos de cuidado, así como garantías de pensiones mínimas adecuadas.

Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica

El principio de sostenibilidad fue ampliamente debatido y el envejecimiento de la población estaba ejerciendo presión en el financiamiento en algunos países, como Bulgaria, Francia y Túnez. A menudo se proponía un aumento de la edad de jubilación como respuesta al cambio demográfico y sus retos en materia de sostenibilidad, pero un aumento general de la edad de jubilación podría tener efectos desiguales. En algunos países, el aumento de la desigualdad en materia de ingresos y riqueza había dado lugar a un incremento desigual en la esperanza de vida media y la esperanza de vida saludable media, por lo que un aumento general de la edad de jubilación solía perjudicar a los trabajadores con bajos ingresos y a los que desempeñaban trabajos penosos, que en promedio vivirían menos años en condiciones de jubilación. Era importante apoyar a los trabajadores que desearan trabajar hasta una edad más avanzada y luchar contra la discriminación de los trabajadores de más edad, y al mismo tiempo no se debía penalizar a los trabajadores que no pudieran prolongar su vida laboral. En muchos países se habían presentado propuestas para reducir el nivel de las prestaciones, aumentar los requisitos de cotización y restringir el acceso a las prestaciones en aras de promover la sostenibilidad, pero esas reformas se habían adoptado a expensas de la seguridad financiera de los trabajadores en la vejez.

El asesoramiento en materia de políticas y las condicionalidades crediticias de las instituciones financieras internacionales a menudo se habían centrado excesivamente en promover la

sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, lo que se había producido en detrimento de otros objetivos fundamentales del sistema, como la adecuación y la cobertura. Un buen ejemplo de ello eran las propuestas del FMI para que la Argentina pasara a tener cuentas individuales y regímenes privatizados de cotizaciones definidas con el fin de reducir el gasto público. Sin embargo, los casos de Chile y México habían demostrado que esos sistemas podían tener unos costes administrativos extremadamente elevados y considerables costes en la canalización de los sistemas de ingresos de jubilación por medio de la industria financiera, lo que se había traducido en una cobertura mucho menor, unas tasas de sustitución más bajas y un riesgo insostenible trasladado a los trabajadores. Con demasiada frecuencia, surgió un enorme despilfarro e ineficiencia en los sistemas que subvencionaban a las instituciones financieras privadas para que invirtieran las cotizaciones de los trabajadores. Los escasos recursos se desviaron para pagar derechos y cargas elevados a las administradoras de pensiones y los gestores de fondos privados, como en Chile, México y el Canadá.

Las medidas para reforzar la base de financiamiento de los sistemas de pensiones también debían ser tenidas en cuenta en los debates sobre la reforma de las pensiones, incluidas las medidas para reforzar la progresividad fiscal y ampliar la base impositiva, evitar los resquicios legales y combatir los flujos financieros ilícitos. Además, la lucha contra la evasión fiscal podría contribuir a subsanar las brechas de financiamiento y a asegurar que los sistemas de pensiones fueran resilientes y se financiaran de forma sostenible, siendo también esencial asegurar que los empleadores pagaran su parte justa de las cotizaciones. Todo ello requería poner fin a la clasificación errónea de los empleados, para lograr una amplia participación en los regímenes de pensiones contributivos y evitar que los empleadores se beneficiaran de ellos sin contrapartidas.

La sostenibilidad de las pensiones no podía analizarse sin tener en cuenta a las personas. Un sistema de pensiones con cotizaciones elevadas y prestaciones extremadamente bajas podría ser sostenible desde el punto de vista financiero, pero insostenible desde el punto de vista social y político. La legitimidad y el apoyo popular a los sistemas de pensiones era una medida importante de su sostenibilidad, y las recientes protestas en Chile ejemplifican claramente la importancia de esta cuestión.

Principio 7. Gestión y administración transparentes

Se destacó como un problema la complejidad de algunos sistemas de pensiones, como sucedía en Francia, donde la multiplicidad de regímenes de pensiones con normas y derechos diferentes había dificultado la comprensión y el acceso al sistema por parte de los trabajadores. En la Mesa Redonda se plantearon ejemplos positivos de gestión y administración transparentes, como el caso de Bulgaria, que sugirió que podría conseguirse una mayor transparencia sobre la base de la presentación de informes periódicos y de la facilitación a los pensionistas de información clara sobre sus derechos. Otros participantes destacaron que existía margen de mejora en la administración de los sistemas de pensiones, como en México y Chile. En el Canadá, las decisiones sobre las inversiones tomadas por el fondo público de reserva de las pensiones carecían por lo general de transparencia y de la participación de los cotizantes y beneficiarios.

Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados

Las organizaciones de trabajadores participaban en diversos grados en el diseño, la administración y la supervisión de los sistemas de pensiones, y su participación era importante, ya que dichas organizaciones representaban los intereses de los cotizantes que acabarían siendo los beneficiarios de las pensiones. En algunos países, como Bulgaria, Indonesia, Túnez y Nigeria, estas organizaciones estaban representadas en los consejos de supervisión; en el Canadá, los

trabajadores tenían garantizada su participación en la supervisión de las pensiones en algunas jurisdicciones, aunque en otras estaban excluidos. La capacidad de los interlocutores sociales para supervisar y participar en el diseño de los regímenes obligatorios basados en los ingresos del Estado era muy limitada, cuando, en general, una estrecha participación de los sindicatos en los debates sobre la reforma y en la supervisión de la gestión de los sistemas de pensiones podría asegurar que estos respondieran a las necesidades de sus beneficiarios. Dicha participación también podría ser muy importante para generar confianza, asegurar la legitimidad y un amplio apoyo social al sistema de pensiones, y aplicar reformas en materia de sostenibilidad que fueran justas y exitosas.

Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos

En cuanto al principio 9, algunos participantes indicaron que sus países realizaban revisiones periódicas para asegurar que los sistemas de pensiones tuvieran en cuenta el aumento del costo de la vida. En la Federación de Rusia, por ejemplo, los niveles de las pensiones se ajustaban periódicamente y habían aumentado en mayor medida que la tasa de inflación anual. En el Canadá, los ajustes de algunas pensiones públicas se efectuaban cuatro veces al año. Aunque ello era muy útil para protegerse de la inflación, no se realizaba una evaluación periódica y exhaustiva de los ingresos de las pensiones y del nivel de vida de los beneficiarios. Al parecer, en algunos países no se efectuaban dichas revisiones, ni contaban con un proceso claro para determinar cómo deberían realizarse los ajustes; por ejemplo, en la Argentina, ello había dado lugar a una gran disminución del valor de las pensiones a lo largo del tiempo debido al aumento del costo de la vida.

Una de las cuestiones más importantes tratadas en la Mesa Redonda y que abarcaban los distintos principios era la de que el derecho a la seguridad social era un derecho humano, y el Grupo de los Trabajadores reafirmó y apoyó el principio de que el Estado tiene la responsabilidad principal de proporcionar una jubilación segura, predecible y adecuada a los trabajadores de todos los niveles de ingresos y trayectorias profesionales. Por lo tanto, alcanzar la cobertura universal de las pensiones debía ser una prioridad y, para ello, deberían establecerse pisos mínimos de pensiones, en consonancia con la Recomendación núm. 202 de la OIT. Las garantías no contributivas podrían complementar eficazmente los sistemas contributivos a fin de asegurar la cobertura universal, así como unas pensiones adecuadas y actualizadas periódicamente podrían proporcionar un medio de vida digno a los beneficiarios y protegerlos de la pobreza en la vejez.

Las medidas de sostenibilidad deberían examinarse con vistas a lograr la adecuación de las pensiones y una amplia cobertura, pero no a expensas de esos objetivos. El creciente énfasis en los planes de cotizaciones definidas, las cuentas individuales y los planes privados estaba socavando los objetivos de seguridad, previsibilidad y mancomunación de riesgos que eran inherentes a un sistema de seguridad social. Las medidas para trasladar el riesgo a las personas y comprometer la equidad y la adecuación para los perceptores de ingresos más bajos también habían demostrado que implicaban elevados costes de gestión y un mayor riesgo.

Era esencial evitar la discriminación contra los trabajadores de edad y habría que apoyarlos y empoderarlos para que trabajaran más tiempo si eran capaces y decidían hacerlo, pero no se debía penalizar a los trabajadores que no pudieran trabajar hasta una edad más avanzada o decidieran no hacerlo. Era importante abordar la sostenibilidad a largo plazo de los regímenes de pensiones, pero al hacerlo no se podía pasar por alto la necesidad de reforzar la base de financiamiento de una manera que fuera justa. Ello podría hacerse mediante una fiscalidad progresiva y la lucha contra la evasión fiscal, asegurando que los empleadores pagaran su parte justa de las cotizaciones e impulsando la participación en el mercado de trabajo. Todas esas

medidas motivarían a los trabajadores a contribuir más, si consideraban que el sistema era justo y equitativo.

Apoyar la formalización de la economía informal y abordar las formas atípicas de empleo eran cuestiones esenciales para eliminar las brechas en la cobertura de las pensiones y promover su sostenibilidad. La mejora de la transferibilidad de las pensiones, junto con el otorgamiento de créditos de pensiones para los periodos de desempleo, discapacidad y cuidados no remunerados, también podrían contribuir a mejorar el acceso a las pensiones de las personas con bajos ingresos y trabajos precarios, y de aquellas que tenían interrupciones importantes en su carrera profesional. Todo ello contribuiría a reducir las desigualdades en materia de pensiones entre los distintos grupos de ingresos, y entre mujeres y hombres. Era importante reforzar el acceso a un trabajo decente con salarios suficientes, combatiendo al mismo tiempo la pobreza laboral y la desigualdad en el mercado de trabajo, y mitigando la desigualdad en materia de derechos de pensión en la vejez.

Un sistema de pensiones podía ser perfecto sobre el papel y actuarialmente sólido, pero si solo abarcaba a una parte de la población, si el nivel de las prestaciones era bajo y decreciente, o si el sistema funcionaba de forma opaca y sin la participación de los representantes de los cotizantes y beneficiarios, no sería aceptado socialmente ni sería sostenible desde el punto de vista social y político.

3.3. Mensajes clave del Grupo de los Empleadores

Las conclusiones del Grupo de los Empleadores se centraron en dos puntos principales.

Cobertura

El problema de la cobertura había surgido repetidamente en las presentaciones de los países, cuyas causas podían identificarse como la elevada tasa de informalidad en el empleo, los trabajadores por cuenta propia y las nuevas formas de empleo, en particular los trabajadores de plataforma. Como solución, el Grupo de los Empleadores propuso la adopción de un sistema de pensiones basado en múltiples pilares, que incluyera: un mecanismo no contributivo financiado mediante los impuestos generales y centrado en los más vulnerables; un sistema contributivo obligatorio que incluyera un mecanismo de capitalización individual; y un sistema contributivo voluntario para los trabajadores que tuvieran mayor capacidad de ahorro. Teniendo en cuenta el objetivo de la cobertura universal, era necesario examinar mecanismos de financiamiento alternativos a los salarios, como los impuestos sobre el consumo.

Sostenibilidad

Otro tema recurrente de la Mesa Redonda había sido la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, habida cuenta del continuo envejecimiento de la población. Los sistemas de pensiones de reparto ya no eran sostenibles debido a la inversión de la pirámide de población (menos trabajadores activos por cada trabajador en edad de jubilación). Por ello, era necesario incorporar mecanismos de financiamiento en los sistemas de protección social. El estudio realizado por algunos funcionarios de la OIT había señalado la oleada de reversiones de los sistemas de capitalización individual a los de reparto, y ponía el ejemplo de países en los que las cuentas de ahorro individual nunca habían funcionado, como Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela. En cambio, muchas reformas habían incorporado mecanismos de capitalización para mejorar la sostenibilidad y la tasa de sustitución de los sistemas de reparto. La tendencia a incluir cuentas de ahorro individuales para promover la sostenibilidad también se había logrado mediante el aumento de las tasas de cotización y la edad de jubilación, y el fomento de los mecanismos de ahorro voluntario para las pensiones.

► Capítulo 4. Observaciones finales

4.1. Intervenciones finales individuales de los participantes

► Sr. ZUCCOTTI (representante de los trabajadores, Argentina)

El Sr. Zuccotti recordó a los participantes que todos habían suscrito la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, que incluía la consecución de la protección social universal. Era necesario adoptar un enfoque colectivo para asegurar la sostenibilidad de los sistemas, asumiendo el Estado el papel principal a ese respecto. Aunque la pandemia había puesto de manifiesto el fracaso del mercado para sustituir el papel del Estado, ello ya era evidente antes del estallido de la COVID-19, como lo demostraba la reversión de la privatización de las pensiones en la Argentina, donde el supuesto de que la privatización daría lugar a una mayor eficiencia y eficacia había resultado falso.

El Sr. Zuccotti reafirmó la necesidad de contar con una economía en crecimiento y una fiscalidad progresiva para asegurar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. Los trabajadores no se oponían al principio de los pilares voluntarios, mediante el que los trabajadores con mayores ingresos tendrían la oportunidad de aumentar su pensión prevista. Sin embargo, esos pilares voluntarios debían extenderse efectivamente a los trabajadores de la economía informal, aumentando así las cotizaciones y proporcionando un pilar que pudiera responder a las expectativas de los cotizantes y futuros beneficiarios. El Sr. Zuccotti concluyó afirmando que era necesario avanzar hacia un modelo de pensiones solidario, que incluyera elementos redistributivos y se alejara de los sistemas de pensiones privados, que habían dado lugar a una menor cobertura y a bajas tasas de sustitución.

► Sr. ARTHUR (representante de los empleadores, Chile; *Vicepresidente empleador*)

El Sr. Arthur dijo que era difícil no estar de acuerdo con algunos de los mensajes planteados por el Vicepresidente trabajador. No obstante, observó que el problema había surgido en la implementación de esos enfoques y posiciones, porque existían diferencias ideológicas que los separaban, en particular en cuanto a los instrumentos necesarios para aplicarlos. El orador señaló que era necesario abandonar las trincheras ideológicas a fin de resolver los distintos retos.

Refiriéndose a una afirmación hecha anteriormente por uno de los representantes de los trabajadores sobre las bajas tasas de sustitución de los sistemas de capitalización en Chile y México, el orador señaló que el sistema chileno tenía la particularidad de que los trabajadores eran dueños de sus ahorros y, por ello, aun en el caso de que hubieran cotizado durante muy poco tiempo (uno o dos años), al llegar a la edad de jubilación podían reclamar una pensión, aunque fuera reducida. A ello se debía que, cuando se promediaban esas pensiones, el nivel parecía ser bajo. Sin embargo, las personas que habían cotizado regularmente durante más de 35 años percibían pensiones elevadas (con una tasa de sustitución superior al 70 por ciento del salario correspondiente a los últimos 10 años de cotización). En el anterior sistema de reparto de Chile se requerían al menos 15 años de cotización para percibir una pensión, lo que significaba que las personas que no cumplían ese requisito perdían los recursos que habían aportado al sistema.

Además, y a diferencia de lo planteado en otra observación formulada por representantes de los trabajadores sobre el hecho de que los sistemas de capitalización transferían el riesgo a los particulares y los gobiernos tenían que rescatar los fondos, el Sr. Arthur subrayó que, en Chile, solo una tercera parte de los fondos del sistema procedía de las cotizaciones efectuadas por los trabajadores, ya que las otras dos terceras partes provenían de la rentabilidad de los fondos. Refiriéndose a la Argentina, el orador indicó que el Grupo de los Empleadores no lo consideraba un ejemplo adecuado, ya que no se había realizado una reversión del sistema, sino que los recursos de los fondos se utilizaron para cubrir otros gastos y emergencias del Estado. Por lo tanto, la posición de la Argentina en el índice de pensiones de Mercer sobre la sostenibilidad debería compararse con el cuarto puesto de Chile. Por último, el Sr. Arthur observó que no había duda de que Chile necesitaba mejorar su tasa de cotización, ya que el 10 por ciento se consideraba insuficiente. También necesitaba mejorar su cobertura y recordó que, en su presentación sobre el sistema chileno, había señalado algunas medidas concretas que podrían aplicarse en ese sentido.

► Sr. SDIRI (representante de los trabajadores, Túnez)

El Sr. Sdiri se refirió a la presentación de los empleadores en relación con la seguridad social basada en diversos pilares, centrandó su atención en las cuentas privadas. Esos pilares hacían frente a una serie de riesgos y peligros y, en el caso concreto de Túnez, el país había tenido una amarga experiencia de cómo dicho sistema podía fallar, dejando a las personas sin fondos y teniendo que asumir los costos de su bolsillo. El énfasis en los pilares era arriesgado, y resultaba necesario examinar diferentes vías si se quería que las sociedades tuvieran algo a lo que recurrir en tiempos de necesidad a fin de garantizar el poder adquisitivo necesario para que las personas pudieran hacer frente a los aumentos del costo de la vida. Poner los medios de vida en una sola cesta era un principio muy peligroso, ya que daba la impresión de que el Estado no debería intervenir ni acudir al rescate si existía un problema. El sector público sería la mayor víctima de esas políticas y la Unión General Tunecina del Trabajo no podía aceptar que se hiciera hincapié en el segundo pilar. El informe de la Mesa Redonda debería contener mensajes claros sobre la formulación de políticas. Aludiendo a las experiencias de las décadas de 1970 y 1980, el Sr. Sdiri mencionó también los intentos realizados en el pasado para alejarse del principio de solidaridad, que habían demostrado ser un completo fracaso. Por lo tanto, volviendo al principio de la cobertura universal, era necesario mejorar la gama y la calidad de las prestaciones mediante la mejora de los mecanismos de cotización y las inversiones, como una forma de asegurar que los países no tuvieran que enfrentarse a los mismos problemas que habían afectado a las sociedades en el pasado. La serie de crisis que el mundo había afrontado era un ejemplo de ello y mostraba cómo ese énfasis conduciría al fracaso, ya que los fondos privados tenían altos costes administrativos y gastos generales, que agotaban sus fuentes. Ni los representantes de los empleadores ni los representantes gubernamentales habían respondido suficientemente a esas preocupaciones. El Sr. Sdiri concluyó destacando la posición de la Unión General Tunecina del Trabajo en favor de sistemas de pensiones verdaderamente universales.

► Sr. YLLANES (representante de los empleadores, México)

El Sr. Yllanes señaló que era delicado centrarse en los casos de los países cuando se debatían asuntos tan complejos, ya que no había habido tiempo suficiente para explicar

las circunstancias de cada sistema nacional de protección social, lo que aumentaba el riesgo de formular observaciones subjetivas. En cuanto a lo que se había dicho sobre México, indicó que los costes de administración del sistema de capitalización individual no habían afectado negativamente a las prestaciones. Añadió que las tasas seguían siendo competitivas, ya que en el año en curso la tasa de administración era del 0,9 por ciento, lo que estaba en consonancia con los niveles internacionales.

En México, alrededor del 50 por ciento de los recursos de los fondos de pensiones de capitalización correspondían a los intereses generados mediante la gestión de las inversiones de las cuentas de los trabajadores. En cuanto a los retos adicionales, estos estaban asociados más bien al mercado de trabajo que al sistema de cuentas individuales. El sistema de reparto estaba quedando rezagado. El análisis de la solidaridad entre las personas y las personas de edad era complejo, en particular porque la pirámide de población había cambiado y hacía que el mecanismo de solidaridad fuera insostenible a largo plazo.

El Sr. Yllanes concluyó subrayando la necesidad de que la OIT reflexionara sobre el futuro del trabajo y adoptara un enfoque innovador que tuviera debidamente en cuenta los cambios ocurridos a lo largo del tiempo y reconociera las ventajas de los sistemas de capitalización individual. Los sistemas de capitalización estaban evolucionando en México, por ejemplo, dando paso a tasas de sustitución que superaban las recomendadas por la OIT. Mantener a los trabajadores en el sector formal era uno de los retos a los que se enfrentaban los países. El sistema de pensiones de México, que todavía estaba construyéndose, debería mejorarse adaptando los tipos de cotización y ampliando el tiempo de permanencia de los trabajadores en el mercado de trabajo.

► Sr. ESCOBAR RAMOS (representante de los trabajadores, México)

El Sr. Escobar Ramos observó que, aunque los tres grupos habían expresado opiniones diferentes, también existían puntos de convergencia. En particular, los tres grupos coincidían en la necesidad de contar con sistemas de pensiones mixtos. Los datos eran contundentes a ese respecto, ya que en México los bancos tenían unos márgenes de beneficio del 24 por ciento y el programa nacional de pensiones de cotizaciones definidas (Administradoras de Fondos para el Retiro, AFORES) tenía unos márgenes de beneficio del 36 por ciento, lo que demostraba su rentabilidad. En ese sentido, el orador destacó la iniciativa de reforma de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, presentada por el Presidente de México en enero de 2019. Esta tenía tres ejes fundamentales: el establecimiento de una comisión por rentabilidad adicional; la flexibilización de las inversiones, y el ahorro voluntario.

Sobre el ahorro voluntario, el orador aclaró que el problema no era que los trabajadores mexicanos no quisieran ahorrar, sino que no podían hacerlo porque sus salarios no se lo permitían. Además, con respecto a la gestión transparente de los recursos, destacó tres ejemplos nacionales: el de Black Gold, una empresa en la que los trabajadores de las AFORES habían perdido 500 millones de dólares; el caso de la empresa OHL; y el del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México, un proyecto que había sido cancelado y en el que los trabajadores solo habían recibido el 99 por ciento de los recursos que habían invertido.

En cuanto a la reforma, esta solo afectaría al sector privado y se centraría en cambios paramétricos, en los que se exigirían menos semanas de cotización y se aumentarían las

cotizaciones tripartitas. No obstante, los retos del régimen actual no se referían tanto a los tipos de cotización y las cuotas, sino más bien a problemas estructurales del sistema, ya que el sistema de cuentas de inversión para la jubilación (IRA, por sus siglas en inglés) no permitía que los trabajadores percibieran pensiones con tasas de sustitución suficientes. Ello estaba relacionado con el ejemplo de los trabajadores abarcados por el régimen de transición, que eran los que habían empezado a trabajar antes de 1997 (año en que se iniciaron las cuentas de inversión para la jubilación), que tendrían derecho a una tasa de sustitución del 70 por ciento. Confirmando lo que había dicho el Vicepresidente empleador sobre las similitudes entre los sistemas de Chile y de México, la tasa de sustitución en Chile se situaba entre el 24 y el 26 por ciento, lo que, según se había planteado, era lo que se preveía en el sistema mexicano.

El Sr. Escobar Ramos concluyó diciendo que los sistemas de capitalización individual eran un éxito bursátil en general, pero un fracaso en su objetivo principal, que consistía en proporcionar pensiones dignas.

► Sra. SCHWARZHaupt (representante del Gobierno, Chile)

La Sra. Schwarzhaupt destacó la importancia de tener en cuenta la informalidad como forma de aumentar la cobertura y la adecuación de las prestaciones, tanto en los sistemas de reparto como en los regímenes de capitalización individual. El Gobierno de Chile estaba trabajando en la cuestión de la informalidad y había convocado un consorcio sobre informalidad para analizar y buscar formas de corregir ese problema, y una comisión estaba revisando la calidad del trabajo.

Con respecto a algunas de las cifras sobre Chile mencionadas por los representantes de los trabajadores, la oradora señaló que estas presentaban algunas incoherencias. Los representantes de los trabajadores habían indicado que la cobertura del sistema de capitalización individual era del 20 por ciento; la oradora señaló, sin embargo, que era necesario subrayar que el sistema de capitalización no estaba maduro al 100 por ciento y, por lo tanto, no todos los pensionistas actuales pertenecían a dicho sistema. Según las cifras del Gobierno, el 53,4 por ciento de las personas mayores de 65 años percibían algún tipo de pensión del sistema de capitalización (incluidas las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia), el 20 por ciento percibía pensiones del antiguo sistema de reparto y otro 20 por ciento percibía pensiones del sistema de solidaridad.

En cuanto a la rentabilidad de los sistemas de reparto, la cuestión del envejecimiento hacía que los sistemas de reparto al 100 por ciento fueran difíciles de mantener en el tiempo. Por ello, los sistemas tendrían que evolucionar hacia un sistema colectivo de semicapitalización, en el que la rentabilidad de los fondos también sería importante. Los sistemas de capitalización individual deberían asegurar que la rentabilidad fuera transparente, ya que al parecer esa era una preocupación de los trabajadores y del país en su conjunto. En consecuencia, la rentabilidad debería considerarse una cuestión importante no solo para los sistemas de capitalización individual, sino también para los sistemas de capitalización colectiva.

► Sr. CARMONA (representante de los trabajadores, Chile)

El Sr. Carmona hizo referencia a las cifras publicadas por la Superintendencia de Pensiones de Chile, que contrastaban con las proporcionadas por los representantes de los empleadores. Según dichas cifras, una persona que hubiera cotizado de 15 a 20 años

percibía una pensión mensual media de 50 dólares de los Estados Unidos, esto es, 1,6 dólares al día. Las personas que tuvieran de 20 a 25 años cotizados percibían una pensión mensual media de 72 dólares, o 2,4 dólares al día. Las personas que hubieran cotizado de 25 a 30 años percibían una prestación mensual media de 4 dólares al día, y los que tuvieran de 30 a 35 años cotizados percibían una prestación mensual media de 5,8 dólares al día. Solo aquellas personas que tuvieran de 35 a 40 años de cotización percibían una prestación mensual media de hasta 10 dólares al día. Además, en Chile, la comisión cobrada por los fondos de pensiones era asumida exclusivamente por los trabajadores y, aunque podría considerarse competitiva (0,8 por ciento), debía sumarse a una segunda comisión por los servicios de intermediación sufragada con los fondos de los trabajadores. Ello explicaba por qué las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de Chile tenían unas ganancias anuales del 24 por ciento. Asimismo, con respecto a la estabilidad del sistema, había que subrayar que las comisiones en Chile se pagaban por flujo y no por saldo, que era lo habitual a nivel internacional. De ahí que la rentabilidad de las AFP fuera en gran medida imputable a las comisiones que pagaban los trabajadores formales. El Sr. Carmona concluyó subrayando que, según un informe de 2016 elaborado por el Banco Central de Chile, los sistemas de reparto y de capitalización individual eran comparables desde el punto de vista de la sostenibilidad. La decisión en ese sentido era más de naturaleza política que técnica.

▶ Sr. DHOUAIFI (representante del Gobierno, Túnez)

El Sr. Dhouaifi observó que el objetivo de la protección social universal era un proyecto social que podía ser un elemento movilizador y un proceso de carácter político, y no meramente técnico. La implementación de la universalidad no debía depender nunca de un estudio de análisis de costes, sino de un objetivo nacional compartido. El Sr. Dhouaifi señaló que las diferencias ideológicas entre las distintas partes interesadas no debería poner en peligro en ningún caso la consecución de ese objetivo, y subrayó la importancia del principio del diálogo social.

▶ Sra. CHÁVEZ (representante del Gobierno, México)

La Sra. Chávez dijo que las visiones de cada uno de los grupos siempre serían diferentes, y que encontrar la convergencia era una tarea difícil. Refiriéndose a las intervenciones de sus colegas mexicanos, subrayó que el sistema era sostenible a largo plazo a pesar de los retos y de las pérdidas que había generado la pandemia. La propuesta de reforma que se estaba llevando a cabo pretendía aumentar la tasa de sustitución de las prestaciones. Además, el país contaba con un piso de protección social universal, que debería tenerse en cuenta al calcular la tasa de sustitución de las prestaciones. Para concluir, la oradora insistió en la necesidad de que el sistema de pensiones abarcara a las personas que trabajaban por cuenta propia, en la economía informal y en las nuevas formas de trabajo.

▶ Sr. LEPORE (representante del Gobierno, Argentina)

El Sr. Lepore, en respuesta a las observaciones formuladas por el Vicepresidente empleador, señaló que, cuando la Argentina inició el proceso de privatización del sistema de seguridad social tuvo unos costes de transición extremadamente elevados, que no solo aumentaron el déficit del sistema tradicional sino que representaron un déficit fiscal del Estado muy importante. Ello había estado acompañado por una acusada caída de la tasa

de cobertura de las pensiones. Los estudios realizados en ese momento evidenciaron los bajos saldos acumulados en las cuentas individuales de los trabajadores. Ello se debía a los bajos salarios y a las bajas tasas de cotización, que hacían imposible que los trabajadores percibieran pensiones en el marco de ese régimen. En ese contexto, el Estado decidió suprimir el régimen de cuentas individuales y reunirlo en un único régimen público. El Estado reconoció los periodos de cotización de los trabajadores a las cuentas individuales de capitalización. Las cotizaciones de los trabajadores no se habían perdido en absoluto, ya que fueron reconocidas a una tasa del 1,5 por ciento anual a efectos del cálculo de la pensión en el sistema de reparto. En la actualidad, la Argentina contaba con una cobertura universal y los trabajadores con saldos de acumulación muy bajos en sus cuentas individuales tenían acceso a una prestación mínima garantizada, vinculada con el salario mínimo a una tasa que se fijaba de forma tripartita.

4.2. Observaciones finales del Grupo de los Trabajadores

► Sr. ROBERTS (representante de los trabajadores, Canadá; *Vicepresidente trabajador*)

El Sr. Roberts observó que la pandemia mundial de 2020 había evidenciado lo incierto que era el mundo al provocar perturbaciones económicas en casi todos los países del mundo, en particular una caída muy significativa de los mercados financieros y el colapso de los tipos de interés a corto y largo plazo por segunda vez en 12 años. El mundo del trabajo también se había visto transformado por las nuevas tecnologías, con nuevas formas de empleo y la digitalización, que afectaban al trabajo de muchas maneras, como el teletrabajo, el trabajo en plataformas y formas de empleo cada vez más precarias. En ese contexto, era fundamental contar con sistemas de seguridad social sólidos que proporcionaran prestaciones predecibles, seguras y adecuadas para asegurar la seguridad financiera de los hogares y la estabilidad económica, así como para proporcionar ingresos estables en un contexto de crisis e incertidumbre económica.

Se debían extraer lecciones del prefinanciamiento basándose en la experiencia de las últimas décadas, en las que los sistemas de pensiones basados en la capitalización habían estado haciendo frente a los retos de los bajos rendimientos de las inversiones y la perspectiva de bajos rendimientos en el futuro. Esos bajos rendimientos y el efecto de la volatilidad ejercerían una presión extrema en la capacidad de los sistemas basados en la capitalización de generar rendimientos suficientes para pagar prestaciones adecuadas en la jubilación.

En cuanto al objetivo de la capitalización de los sistemas de pensiones, en algunos casos la intención real de adoptar sistemas de pensiones basados en la capitalización había sido claramente la de subvencionar a las instituciones financieras privadas y a las administradoras de fondos, canalizando recursos hacia los bancos, las empresas de fondos de inversión y los grupos financieros, a fin de mejorar y apoyar la rentabilidad de ese sector. Se trataba de un objetivo muy diferente al de asegurar unos ingresos previsibles, seguros y adecuados para la jubilación de los trabajadores.

El envejecimiento de la población no había sido inesperado, sino que se había previsto correctamente, y todos los sistemas de pensiones tenían que hacer frente a ese hecho de una manera u otra. En cuanto a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de reparto, eran preocupantes las tendencias concomitantes de contención salarial, aumento de la desigualdad y disminución de la participación del trabajo en la renta, en un contexto en el

que las políticas económicas públicas habían sido diseñadas para contener el crecimiento salarial. El Vicepresidente empleador concluyó subrayando que todas las cuestiones preocupantes mencionadas anteriormente también habían ejercido presión en la capacidad de los sistemas de reparto para adaptarse al envejecimiento de la población mediante el aumento de las cotizaciones, y que la desigualdad era fundamental para entender la evolución de esos sistemas.

4.3. Observaciones finales del Grupo de los Empleadores

▶ Sr. ARTHUR (representante de los empleadores, Chile; *Vicepresidente empleador*)

El Sr. Arthur observó que los retos futuros eran enormes y que el mundo estaba plagado de incertidumbres que debían afrontarse con gran dinamismo. Los sistemas de reparto presentaban un problema mucho mayor que los sistemas basados en el ahorro individual, puesto que ya no existía una pirámide de población; la pirámide se había convertido en un rectángulo, y los trabajadores jubilados superaban en número a los trabajadores que debían financiar sus pensiones. En los últimos 15 años, alrededor de 79 países con sistemas de pensiones de reparto se habían visto obligados a aumentar la tasa de cotización, 69 países habían tenido que reducir las prestaciones y 69 países se habían visto obligados a aumentar la edad de jubilación, y todo ello implicaba un cambio sustancial en la estructura de los regímenes, aunque ello no había evitado que los países tuvieran persistentes y enormes déficits fiscales. Por ejemplo, la deuda de las pensiones de Grecia equivalía a 9 veces su PIB, y la de España equivalía a 2,5 veces su PIB; semejantes déficits requerían un replanteamiento de la sostenibilidad de los sistemas de reparto.

En cuanto a los sistemas de pensiones basados en el ahorro individual y la capitalización, el Vicepresidente empleador reconoció que esos sistemas también se habían visto afectados por las sucesivas crisis, pero las habían sorteado adecuadamente sin que los gobiernos tuvieran que acudir a su rescate. No era cierto que los gobiernos hubieran acudido al rescate de esos sistemas; por el contrario, los regímenes de pensiones basados en la capitalización habían liberado recursos, lo que había permitido que los Estados centraran su apoyo en los sectores y las personas vulnerables. Las inversiones de los fondos de pensiones habían apoyado proyectos de infraestructura y vivienda que se consideraban una obligación preeminente del Estado. De los recursos que los trabajadores tenían en sus fondos de pensiones, solo una tercera parte se correspondía con las cotizaciones de los trabajadores, ya que las otras dos terceras partes provenían de los rendimientos de las inversiones. El Vicepresidente concluyó diciendo que los países no deberían descartar la introducción de mecanismos de capitalización en sus sistemas de pensiones a fin de mejorar su sostenibilidad, como habían hecho la mayoría de los países europeos, ya que los sistemas de reparto ya no eran sostenibles por razones demográficas.

4.4. Observaciones finales de la Presidenta

▶ Sra. MARTEL (representante del Gobierno, Canadá; *Presidenta*)

La Sra. Martel destacó la importancia de la Mesa Redonda, que se había celebrado en circunstancias inéditas, no solo por su carácter virtual, sino porque había tenido lugar durante una pandemia mundial que afectaba a: a) los sujetos de la Mesa Redonda, que eran las personas de edad de todo el mundo; b) las generaciones más jóvenes, que se

enfrentaban a una desaceleración histórica y serían los jubilados del futuro, y c) la economía mundial y al mercado de trabajo, en los que se basaban la adecuación y la sostenibilidad de nuestros sistemas de pensiones.

La economía mundial estaba sometida a una gran presión debido a las repercusiones socioeconómicas de la pandemia de COVID-19, que había añadido retos imprevistos a los que históricamente afectaban a los sistemas de pensiones en todo el mundo, como la mayor longevidad, la persistencia de la informalidad del empleo y el estancamiento de los salarios y su menor participación en el PIB. Sin embargo, todo desafío representaba también una oportunidad, y los mandantes tripartitos de la OIT habían asumido los retos abordando periódicamente la cuestión del diseño y la reforma de las pensiones. El examen periódico de los retos a los que se enfrentaban los sistemas de pensiones era natural, ya que la demografía, la economía, la tecnología y las sociedades estaban en constante cambio y evolución.

Los principios incorporados en las normas internacionales sobre seguridad social, que habían sido adoptadas por los gobiernos, los trabajadores y los empleadores, pretendían proporcionar puntos de referencia clave tanto para el diseño de las políticas como para la implementación de los sistemas de seguridad social, basándose en la consideración de que no existía un enfoque único para todos en materia de protección social.

La crisis actual había puesto de relieve nuevamente los principios fundamentales que sustentaban el contrato social de cada país y, en gran medida, la pertinencia de dichos principios básicos se había destacado en todas las sesiones de la Mesa Redonda, confirmando la responsabilidad general y principal de los Estados de garantizar que las sociedades fueran solidarias con todos sus miembros, y que la solidaridad estuviera presente en la protección social, en general, y en los sistemas de pensiones en particular. Ello había adquirido una especial importancia en el contexto de la pandemia, que había requerido una movilización de recursos sin precedentes para hacer frente a sus consecuencias. La Sra. Martel subrayó que las intervenciones de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos habían demostrado una vez más la importancia y la pertinencia del principio del diálogo social para abordar las cuestiones desde diferentes perspectivas, a fin de avanzar en la justicia social, el trabajo decente y el desarrollo sostenible.

La oradora agradeció a los participantes por haberla elegido como Presidenta de la Mesa Redonda, y agradeció especialmente a los Vicepresidentes, el Sr. Arthur y el Sr. Roberts, su apoyo y colaboración, y su facilitación de las opiniones de sus grupos. La Sra. Martel dio las gracias a cada uno de los representantes de los 13 países representados en la Mesa Redonda por haber realizado sus presentaciones informativas, haber facilitado a la Oficina el cuestionario cumplimentado y haber presentado sus notas narrativas.

La Presidenta agradeció a la Oficina, en nombre de los participantes, el apoyo prestado para organizar y facilitar la Mesa Redonda. Dio las gracias en particular a la Sra. Martha Newton, Directora General Adjunta de Políticas, y a la Sra. Shahra Razavi, Directora del Departamento de Protección Social, así como a sus equipos. Por último, procedió a la clausura oficial de la Mesa Redonda.

► Anexo I. Orden del día

Mesa Redonda Tripartita sobre Tendencias y Reformas de Pensiones (30 de noviembre – 2 y 4 de diciembre de 2020)

Hora en Ginebra	Lunes 30 de noviembre	Martes 1.º de diciembre	Miércoles 2 de diciembre			Jueves 3 de diciembre	Viernes 4 de diciembre
13.00 - 14.00	Reuniones de Grupos (G, E, T)	Plenaria	Plenaria			No habrá reunión	Plenaria
14.00 - 14.30	Plenaria		Reunión Grupo de los Empleadores: 14.30 - 15.30	Reunión Grupo de los Trabajadores: 14.30 - 16.00	Reunión Grupo Gubernamental: 14.30 - 15.30 (por confirmar el 30 de noviembre)		
14.30 - 15.00		No habrá reunión				No habrá reunión	No habrá reunión
15.00 - 15.30	No habrá reunión	No habrá reunión	No habrá reunión			No habrá reunión	
15.30 - 16.00			No habrá reunión				

Nota: Las sesiones plenarias están resaltadas en **amarillo**. Se requiere la presencia de todos los participantes durante las sesiones plenarias en línea por ZOOM.

Reuniones de grupos: serán separadas para cada grupo.

	Plenaria (Hora de Ginebra)	Grupo Gubernamental (Hora de Ginebra)	Grupo de los Empleadores (Hora de Ginebra)	Grupo de los Trabajadores (Hora de Ginebra)
Lunes 30 de noviembre	14.00 - 15.00	13.00 - 14.00	13.00 - 14.00	13.00 - 14.00
Martes 1.º de diciembre	13.00 - 15.00	No habrá reunión	No habrá reunión	No habrá reunión
Miércoles 2 de diciembre	13.00 - 14.30	14.30 - 16.00	14.30 - 15.30	14.30 - 16.00
Jueves 3 de diciembre	No habrá reunión	No habrá reunión	No habrá reunión	No habrá reunión
Viernes 4 de diciembre	13:00 - 15:00	No habrá reunión	No habrá reunión	No habrá reunión

► Anexo II. Lista de participantes

País		Nombre	Entidad
Argentina	(GOB.)	Sr. Eduardo LEPORE	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
	(EMP.)	Sr. Pablo DRAGÚN	Unión Industrial Argentina (UIA)
	(TRA.)	Sr. Guillermo ZUCCOTTI	Confederación General del Trabajo (CGT)
Bulgaria	(GOB.)	Sr. Nikolay ALEKSIEV Sra. Gergana PEEVA-IVANOVA	Ministry of Labour and Social Policy National Social Security Institute
	(EMP.)	SIN NOMINACIÓN	
Canadá	(TRA.)	Sra. Hristina MITREVA	Confederation of Independent Trade Unions of Bulgaria (CITUB)
	(GOB.)	Sra. Nathalie MARTEL	Employment and Social Development Canada
		Sra. Celine LEDUC	
		Sra. Youna ZHANG	
	(EMP.)	Sra. Norma KOZHAYA	Canadian Employers' Council (CEC); Conseil du patronat du Québec (Quebec Employers Council)
		Sr. John CRAIG	FASKEN
(TRA.)	Sra. Nathalie JONCAS	Confédération des syndicats nationaux (CSN Quebec) Confederation of National Trade Unions	
	Sr. Chris ROBERTS	Canadian Labour Congress	
Chile	(GOB.)	Sra. Ursula SCHWARZHAUPT	Subsecretaría de Prevision Social
	(EMP.)	Sr. Guillermo ARTHUR	Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP)
		Sr. Manuel TABILO	
(TRA.)	Sr. Fernando CARMONA	Central Unitaria de Trabajadores (CUT)	
China	(GOB.)	Dr. Zhang XING	Ministry of Human Resources and Social Security
	(EMP.)	Prof. Huang WEI	China Enterprise Confederation (CEC)
		Sra. Zhang WENTAO	
(TRA.)	Sra. Peng GUO	All China Federation of Trade Unions (ACFTU)	
Côte d'Ivoire	(GOB.)	Sr. Idriss TRAORE	Ministère de l'Emploi et de la Protection sociale
	(EMP.)	Sr. Edouard LADOUYOU	Confédération générale des entreprises de Côte d'Ivoire (CGECI)

País		Nombre	Entidad
	(TRA.)	Sr. Dohia Mamadou TRAORE	Fédération des syndicats autonomes de Côte d'Ivoire (FESACI)
Francia	(GOB.)	Sr. Benjamin DUCA-DENEUVE	Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion
	(EMP.)	Sr. Florent SARAZZIN Sra. Anne VAUCHEZ	Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
Indonesia	(TRA.)	Sr. Frédéric SEVE	Confédération française démocratique du travail (CFDT)
	(GOB.)	Sr. Andi AWALUDDIN Sra. Nindya PUTRI	Ministry of Manpower
	(EMP.)	Sr. SOEPRAYITNO Sr. Dipasusila Satia UTAMA	The Employers' Association of Indonesia (APINDO)
Jordania	(TRA.)	Sr. Rekson SILABAN	Konfederasi Serikat Buruh Seluruh Indonesia (KSBSI)
	(GOB.)	Sra. Ayah-AL-JBOUR Sr. Ahmad OBAID	Social Security Cooperation
	(EMP.)	Sr. Mohammad ALJITAN Sr. Mohammad AL KHALAILEH	Jordan Chamber of Industry (JCI)
	(TRA.)	Sra. Randa ALKHALDI	General Federation of Jordanian Trade Unions (GFJTU)
México	(GOB.)	Sra. Amelia CHÁVEZ Sr. Raúl Alejandro RAMÍREZ ORTEGA	Ministerio de Finanzas
	(EMP.)	Sr. Fernando YLLANES	Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN)
	(TRA.)	Sr. Luis ESCOBAR RAMOS	Unión Nacional de Trabajadores (UNT)
Nigeria	(GOB.)	Sr. Lana LOYINMI Sra. Hauwau ABDULLAHI AKO	Research and Strategy Management Department, National Pension Commission PENCOM & Social Security Department, Federal Ministry of Labour and Employment
	(EMP.)	Sr. Thompson AKPABIO	Nigeria Employers' Consultative Association (NECA)
	(TRA.)	Dr. Muttaqa YUSHAU	Nigeria Labour Congress (NLC)
Rusia	(GOB.)	Sr. Andrey PUDOV Sr. Igor ZEMLYANSKIY	Ministry of Labour and Social Protection

País	Nombre	Entidad
	(EMP.)	SIN NOMINACIÓN
Túnez	(TRA.)	Sr. Igor SHANIN Federation of Independent Trade Unions of Russia (FNPR)
	(GOB.)	Sr. Ezzedine DHOUAIFI Ministry of Social Affairs
	(EMP.)	Sr. Sami SILINI Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (UTICA)
	(TRA.)	Sr. Khaled SDIRI Union générale tunisienne du travail (UGTT)
IOE	Sr. Pierre VINCENSINI International Organisation of Employers	
ITUC	Sr. Rodrigo MORALES Sra. Raquel GONZÁLEZ Sra. Evelyn ASTOR International Trade Union Confederation	

▶ Anexo III. Nota conceptual

El derecho universal a la seguridad de los ingresos en la vejez. Como componente integral del derecho humano a la seguridad social, la garantía de la seguridad de los ingresos y la dignidad de las personas en la vejez es un objetivo crucial que las sociedades desean de alcanzar. En su Preámbulo, la Constitución de la OIT reconoce la importancia de que la Organización se esfuerce por mejorar las condiciones de trabajo, incluso mediante disposiciones relativas a la vejez. En 1944, el mandato de la OIT se amplió para promover la extensión de las medidas de seguridad social a fin de proporcionar un ingreso básico a todos los que necesiten esa protección y una atención integral en salud. Así pues, la protección de la vejez ha sido una parte fundamental del programa y de la labor de las Naciones Unidas y, en particular, de la OIT. En 2019, la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo pidió a la Organización que tuviera en cuenta las profundas transformaciones del mundo del trabajo y que siguiera desarrollando su enfoque centrado en el ser humano para el futuro del trabajo, en particular mediante la elaboración y el mejoramiento de sistemas de protección social adecuados y sostenibles, que se adapten a la evolución del mundo del trabajo.

La acción de la OIT con respecto a la protección en la vejez. Sobre la base del mandato constitucional otorgado a la OIT, sus mandantes adoptaron un amplio conjunto de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo para garantizar el derecho humano a la seguridad social a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas, incluida la vejez. Estas normas definen los principios fundamentales acordados para la organización, el financiamiento y la administración de los sistemas de seguridad social, así como los niveles mínimos de protección que deben garantizarse, ya sea mediante programas contributivos o mediante planes financiados con impuestos o planes de asistencia social. Estas normas orientan la acción de la OIT en el ámbito de la protección social en la vejez. Por ejemplo, en lo que respecta al financiamiento, los principios de la OIT establecen que la protección en la vejez se financie colectivamente mediante las cotizaciones de los empleadores y los trabajadores, o con impuestos bajo la responsabilidad general del Estado. La OIT también defiende que no puede haber un enfoque único de la seguridad social para la protección en la vejez, sino que cada país debe encontrar la combinación óptima de mecanismos de protección, dadas sus circunstancias sociales y económicas, sus tradiciones jurídicas y su historia, observando al mismo tiempo el marco jurídico internacionalmente acordado.

El estado actual de la protección en la vejez — un vaso sólo medio lleno. Si bien las pensiones para los adultos mayores son la forma de protección social más extendida en el mundo, el 32 por ciento de las personas de edad avanzada todavía no reciben una pensión de vejez. En los últimos años, varios países han avanzado en la ampliación de la cobertura mediante regímenes de pensiones contributivas y no contributivas. Por ejemplo, en varios países de América Latina y Asia, la cobertura contributiva se ha ampliado a los trabajadores de la economía informal como parte de un conjunto integral de medidas orientadas a la formalización. La extensión de la cobertura también se ha logrado mediante la combinación de regímenes de pensiones contributivas y no contributivas (como en la Argentina, Chile y el Uruguay), mediante el establecimiento de pensiones universales o sociales para las personas que superan una determinada edad (por ejemplo, Sudáfrica, Bolivia (Estado Plurinacional de), Botswana, el Brasil, Cabo Verde, Lesotho, Mongolia, Nepal, Sudáfrica, Tailandia, Timor-Leste, Zanzíbar (República Unida de Tanzania), etc.) o mediante planes específicos, centrados en las personas con ingresos reducidos. Sin embargo, se ha demostrado que la focalización de los planes de pensiones en los grupos pobres deja desprotegidas a muchas personas necesitadas. Además, a pesar de los progresos realizados en cuanto a la cobertura, los montos de las pensiones a menudo han seguido siendo bajos e insuficientes para sacar a los adultos mayores de la pobreza. En un contexto caracterizado por los

altos y crecientes niveles de informalidad en el mundo del trabajo, muchos países están aprovechando los procesos de formalización de la protección social, mediante la articulación y coordinación de los programas de protección social contributivos y no contributivos con medidas de política de empleo, a fin de asegurar no sólo la extensión de la cobertura de la protección social a todas las personas en edad de trabajar, sino también de garantizar niveles adecuados de pensiones en la vejez.

La necesidad de asegurar objetivos múltiples para las pensiones: universalidad de la cobertura, suficiencia y previsibilidad de las prestaciones y sostenibilidad del sistema. A nivel mundial, los encargados de la formulación de políticas centran sus esfuerzos para extender la cobertura a los grupos no cubiertos, proporcionar niveles suficientes de pensiones, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en un contexto de envejecimiento de la población y maduración de los sistemas de pensiones, así como para aumentar la confianza de la gente en los sistemas. Las tendencias de los últimos años han estado dominadas por la introducción de reformas de las pensiones destinadas a aumentar la edad de jubilación, fortalecer el vínculo entre las contribuciones y los derechos, reformar las fórmulas de cálculo de las pensiones y los métodos de indexación y reducir el nivel general de las prestaciones, así como por la diversificación de las fuentes de financiamiento de la seguridad de los ingresos durante la vejez. En muchos casos, las preocupaciones relativas a la consolidación fiscal han dominado los debates sobre el futuro de los sistemas de protección social, con frecuencia colocando en peligro el propio contrato social y los principios en los que se basan los sistemas de seguridad social, tales como los principios de solidaridad, la repartición colectiva de los riesgos y la equidad.

Los principios fundamentales y los niveles mínimos de protección de la OIT para los sistemas de pensiones. A lo largo de un siglo de existencia, la OIT ha promovido, al apoyar a sus Estados Miembros en el diseño o la reforma de sus sistemas de pensiones, los principios fundamentales y los niveles mínimos de protección consagrados en sus normas y en los pronunciamientos de sus mandantes tripartitos. En particular, esas normas plantean los principios del financiamiento colectivo y la agrupación de riesgos como la expresión de la solidaridad social que sustenta los sistemas de seguridad social. Las normas de la OIT relacionadas con las pensiones de vejez incluyen, en particular, 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 sobre los pisos de protección social*, 2012 (núm. 202). Estas normas han sido adoptadas por los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, y constituyen una referencia fundamental tanto en lo que respecta a la elaboración de políticas como a la implementación de los sistemas de seguridad social. Se pretende que las normas de la OIT en materia de seguridad social sean aplicables en todo el mundo. Por consiguiente, se han elaborado partiendo de la premisa de que, si bien no existe un enfoque único para la protección social en general y para la protección de la vejez en particular, sí existe un conjunto de principios fundamentales y niveles mínimos de protección que se han establecido a nivel internacional y que deben ser observados y garantizados por el Estado. Como tales, las normas de seguridad social de la OIT no descartan *a priori* ningún tipo de régimen con base en su carácter público o privado. El cumplimiento o no de un régimen de pensiones con las normas de la OIT se basa en la evaluación de su conformidad con los principios fundamentales y con los niveles mínimos de protección.

Los principios fundamentales consagrados en las normas de la OIT relacionados con la protección de la vejez pueden reagruparse de la siguiente manera:



Los niveles mínimos de protección incluyen, en particular, el monto de la pensión, su pago a lo largo de toda la vida del beneficiario, los criterios de elegibilidad y la cobertura mínima en términos de personas que deben ser protegidas, o los periodos necesarios para tener derecho a recibir una pensión. A título de ejemplo, el *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, 1952 (núm. 102) de la OIT, exige que los sistemas contributivos garanticen una tasa de reemplazo por lo menos igual al 40 por ciento de los ingresos sujetos a contribuciones a una persona que haya cumplido 65 años de edad con 30 años de cotizaciones. Este porcentaje se eleva al 45 por ciento en virtud de la norma más avanzada: *Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes*, 1967 (núm. 128).

Una multiplicidad y combinación de enfoques. En los últimos 100 años, la mayoría de los países han adoptado marcos jurídicos para garantizar la seguridad de los ingresos en la vejez mediante una combinación de sistemas de pensiones contributivos (financiados mediante contribuciones) y no contributivos (financiados mediante impuestos). Los regímenes de seguro social público, basados en la solidaridad y el financiamiento colectivo, son, por mucho, la forma más extendida de protección de la vejez en todo el mundo. Una tendencia notable en los países con altos niveles de informalidad, que enfrentan dificultades para ampliar los regímenes contributivos, es la proliferación de programas de pensiones no contributivos, incluidas las pensiones sociales universales, o el establecimiento de planes o mecanismos simplificados para las personas con alguna capacidad contributiva, generalmente subsidiados parcialmente con recursos del presupuesto general del Estado. Paralelamente, en los últimos 40 años, varios países realizaron cambios estructurales en sus sistemas de pensiones, agregando a los mismos un componente de ahorro individual privado obligatorio o voluntario o, en algunos casos, convirtiendo este componente en el pilar principal de sus sistemas de pensiones.

La reforma de los sistemas de pensiones en consonancia con los marcos jurídicos establecidos internacionalmente. En los últimos 40 años, varios países introdujeron reformas estructurales adoptando un enfoque multipilar, que incluía la introducción de cuentas individuales gestionadas por el Estado o el sector privado, ya sea como complemento o en sustitución de los mecanismos existentes anteriormente, ya fuera de forma voluntaria u

obligatoria. En muchos casos, la introducción de mecanismos de ahorro individual dio lugar a una disminución de los recursos asignados a los sistemas públicos de pensiones preexistentes. Algunos pocos países sustituyeron por completo sus planes públicos de pensiones de beneficios definidos por sistemas basados en cuentas de ahorro individual (también conocidos como regímenes de contribuciones definidas). Durante la década de los noventa, la proliferación de esas reformas generó un debate mundial sobre los modelos de reforma de las pensiones. El Banco Mundial y algunos bancos regionales de desarrollo desempeñaron un papel muy activo en la promoción de reformas estructurales para la introducción de sistemas de administración privada basados en cuentas individuales. Por su parte, la OIT abogó por el mantenimiento de los regímenes públicos de pensiones basados en el financiamiento colectivo y la solidaridad, con el fin de garantizar los niveles mínimos de protección establecidos por los convenios internacionales de seguridad social; así como por la complementación de estos regímenes con mecanismos de ahorro individual. Sobre la base de los principios incorporados en esas normas, la OIT subrayó la importancia de mantener un equilibrio entre la suficiencia de las pensiones, la sostenibilidad financiera y la equidad. En 2001, en las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la seguridad social se subrayó que «En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales, en cambio, son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien se trata de una alternativa que existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen. Los sistemas de pensiones obligatorios deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuados y garantizar la solidaridad nacional. Los regímenes complementarios y otros planes de pensiones negociados más adaptados a las circunstancias y a la capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral pueden ser un valioso suplemento pero, en la mayoría de los casos, no pueden sustituir a los regímenes obligatorios de pensiones.» (Conclusiones relativas a la seguridad social, *Actas Provisionales*, 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, CIT, 2001, párr. 13). Diez años más tarde, en 2011, la CIT concluyó que «los procesos de reforma necesarios se pueden realizar con éxito manteniendo un equilibrio justo entre las necesidades sociales y las exigencias financieras y fiscales, a condición de que se inscriban en un proceso de diálogo social bien informado» (Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), 100.^a reunión de la CIT, 2011, párr. 19).

Durante ese mismo periodo, un cierto número de países, principalmente en Asia y África, siguieron operando programas de pensiones que funcionaban como mecanismos de ahorro directamente relacionados con las primas pagadas por los trabajadores y su empleador, mientras que otros países convirtieron sus fondos de previsión en regímenes de beneficio definido, debido a las dificultades para convertir los saldos de las cuentas individuales en un ingreso de jubilación suficiente para los afiliados y sus dependientes en caso de fallecimiento.

▶ Anexo IV. Notas narrativas¹

México

Sra. CHÁVEZ CARRIOLLO (representante del Gobierno, México)

1. Logro de los principios básicos de la OIT

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

1. Realización progresiva de la cobertura universal
2. Solidaridad social y financiamiento colectivo
3. Responsabilidad general y primaria del Estado
4. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales
5. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica
6. Gestión y administración transparentes
7. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados

Sin embargo, si bien se ha avanzado sustancialmente en mejorar la accesibilidad, el financiamiento, la sostenibilidad fiscal, etc.; aún existen ventanas de oportunidad importantes que nos permitirán mantener la mejora continua y la revisión constante para poder converger con las mejores prácticas dictadas por los principios de la OIT.

1. b) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones no cumple o cumple sólo parcialmente?

- **Principio 3: Derecho a beneficios adecuados y previsibles.** El principio 3, es el que más nos apremia para poder garantizar un mejor ingreso en la vida adulta de la población, no por ello el Estado mexicano se ha mantenido estático en este tema, ya que se han propuesto reformas de índole constitucional y a nivel de ley específica para poder garantizar un retiro al menos cubriendo la línea de pobreza; las cuales en cuanto se logren consolidar serán un pilar importante para poder transitar a una calidad de vida digna.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

Las reformas pensionarias que ya se han implementado en México lograron consolidar un sistema de capitalización individual. Este sistema funciona adecuadamente ya que los recursos de los trabajadores se han salvaguardado, en algunos casos esta cuenta individual es el único patrimonio y punto de contacto con el sistema financiero formal de un segmento relevante de la población mexicana. Sin embargo, pese a sus logros, el sistema pensionario mexicano enfrenta desafíos muy importantes, dado el rápido envejecimiento demográfico, las características del mercado laboral y las deficiencias del diseño institucional de los sistemas de pensiones que coexisten hoy en día. El sistema pensionario mexicano tiene muchas ventanas de oportunidad, debido a deficiencias en el mercado laboral, la evolución demográfica, múltiples sistemas

¹ Las Notas narrativas recibidas en un idioma distinto del español son traducciones. Las Notas Narrativas recibidas en español han sido mínimamente editadas.

pensionarios desarticulados, pensión no contributiva baja, costo fiscal creciente y un acelerado envejecimiento poblacional.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

Es importante señalar, la relevancia que tiene que el Congreso de la Unión apruebe la reforma a la Ley del Seguro Social, lo cual sería un gran paso para mejorar el sistema. Adicionalmente, es necesario seguir trabajando en optimizar procesos y recursos derivados del sistema pensionario, por ejemplo:

- Tener una mejor interoperabilidad institucional.
- Tener un marco normativo que regule la PBPAM.
- Disminuir la inequidad inter e intrageneracional.
- Continuar con las modificaciones al régimen de inversiones de las AFORE.
- Tener variedad de productos y una mayor competencia para el periodo de desacumulación.
- Revisar la situación de los sistemas estatales de pensiones, pese a que muchos de estos sistemas ya han sido reformados en diversas ocasiones, esto no significa que su sostenibilidad está garantizada, pues su capitalización tiene áreas de oportunidad y requerirán cada vez mayores recursos fiscales.

Sr. ESCOBAR RAMOS (representante de los trabajadores, México)

El sistema pensionario mexicano tiene como una de sus características principales la alta fragmentación, ya que existen cerca de tres mil esquemas de pensiones en los sectores público, privado, universidades, gobiernos estatales y municipales, lo que dificulta sobremanera una evaluación certera y confiable de dicho sistema, pero sobre todo es sumamente disperso en cuanto a beneficios se refiere, al punto de haber trabajadores que debido a la falta de fondeo en los esquemas, tienen que hacer una larga fila de espera por años para poder pensionarse, lo que representa graves afectaciones a sus intereses y los de sus familiares.

El neoliberalismo ha flexibilizado a través de reformas el mercado laboral, provocando fuertes afectaciones a las trabajadoras y trabajadores, reduciendo al mínimo la protección en la contratación, aumentando la rotación en el empleo, disminuyendo el monto de los salarios y aumentando de forma exponencial la tercerización. Ha aumentado de manera desmedida el trabajo informal, teniendo a la fecha al 57 por ciento de la población económicamente activa en esa condición y sólo el 43 por ciento cuenta con un trabajo formal y en teoría con seguridad social.

En lo referente a los principios fundamentales considero que recientemente hemos logrado un pequeño avance en cuanto a cobertura al plasmar en nuestra Constitución el otorgamiento de una pensión no contributiva (mal llamada así), lo que en cierta forma vendrá a incrementar el nivel de cobertura, necesidad apremiante para aquellas personas de la tercera edad que derivado de no haber alcanzado el número de semanas de cotización o no laborar jamás en el mercado formal, no tienen una pensión contributiva, sin embargo aún con ello, nos encontramos en un nivel intermedio de cobertura.

De igual forma, el Estado sí ha asumido su responsabilidad general y primaria en buena medida, pero actualmente está permitiendo, si se aprueba la reforma propuesta, que las administradoras de Fondos para el retiro no asuman su responsabilidad en cuanto a las futuras tasas de reemplazo y entonces estaríamos en un escenario al que yo denomino de RETRORESPONSABILIDAD, es decir, los privados obtienen las fuertes ganancias y al momento de cumplir las obligaciones, éstas que las asuma el Estado.

Como ya mencioné al principio, atreverse a decir que el sistema pensionario mexicano es sostenible financiera, fiscal y económicamente es muy complejo, lo que sí puedo afirmar es que en los que cuentan con el mayor número de beneficiarios sí ha cumplido y estoy seguro cumplirá cabalmente.

En lo que refiere al resto de los principios fundamentales establecidos por las normas de seguridad social de la OIT, como es el caso de la solidaridad social y el financiamiento colectivo, esto no es viable con la implementación desde el año de 1997 del sistema de cuentas individuales, mismo que no promueve la solidaridad y el financiamiento colectivo, en cuanto a la no discriminación, igualdad de género y respuestas a las necesidades especiales brillan por su ausencia y no se avizoran cambios en el corto plazo; la administración y gestión transparentes son parte de los grandes problemas de corrupción del país; la participación de los interlocutores sociales y consultas con los actores involucrados no es una práctica en este rubro y por último la revisión periódica de las pensiones no se ha dado históricamente.

El sistema pensionario mexicano, como ya lo he mencionado y lo reitero, es sumamente fragmentado y disperso; puedo atreverme a decir que su evaluación y análisis debe contemplar un antes y un después, que va de 1943 y hasta 1997 para el caso del sector privado y de 1960 y hasta 2007 para los trabajadores del sector público, periodos en que estos esquemas pensionarios tuvieron los mayores beneficios, para a partir de ahí iniciar una debacle en cuanto al alcance de una pensión por los diferentes motivos estructurales de los esquemas de cuentas individuales, que al no ser propiamente pensionarios tienen en la incertidumbre a los trabajadores tutelados por esas leyes, ya que con base en la tendencia internacional se esperan tasas de reemplazo ínfimas; en el ámbito de los esquemas pensionarios de universidades públicas y de gobiernos estatales y municipales, éstos se encuentran al borde del colapso, ya que no cuentan con fondeo y aunado a los altos niveles de corrupción complican la situación.

El sistema de pensiones mexicano contiene problemas que subyacen y que muy pocas personas mencionan, uno de ellos es los bajos salarios que durante más de 4 décadas sufrieron un deterioro de más del 70 por ciento de su poder adquisitivo, por lo que si bien es cierto se ha iniciado un programa de recuperación paulatina del mismo, es aún insuficiente y llevará varios años cumplir los objetivos, siempre y cuando se continúe por la misma ruta, tomando en consideración la actual crisis pandémica y económica que vivimos; otro problema estructural pendiente de sortear es la informalidad que además de provocar mínimos niveles de productividad y competitividad también abona al no acceso a la seguridad social de casi el 60 por ciento de la población económicamente activa, ante lo cual se deberá cambiar la política educativa, que deberá ir acompañada de la creación de empleo que genere valor agregado y no sólo estar estancado a la manufactura o maquila; el fenómeno del *outsourcing* o tercerización es otro problema que el gobierno en turno o los que vengan tendrán que atender y corregir, debido a que las prácticas mañosas y abusivas dañan los intereses de los trabajadores, la hacienda pública y los esquemas pensionarios y por último deberán legislarse y regularse las nuevas formas de trabajo derivadas del recambio tecnológico, para efecto de que los trabajadores involucrados accedan a los esquemas de pensiones respectivos.

Ante lo anterior, el sistema de pensiones mexicano requiere un profundo análisis y diagnóstico de su situación actual para posteriormente pasar a un gran diálogo social entre los sectores involucrados, para en consecuencia de ahí surja una propuesta de un modelo híbrido inclusivo que combine el beneficio definido, considere a todos los trabajadores informales, del campo, de la nueva economía digital, que mantenga con sus debidas restricciones un esquema de cuentas individuales para los trabajadores de mayores salarios, en suma se requiere un remodelaje en el que el Estado retome la rectoría en materia pensionaria.

Sr. YLLANES (representante de los empleadores, México)

En México como en muchos países del mundo se inició una transición del régimen de pensiones contributivas de beneficio definido amparado por la Ley del Seguro Social de 1973, por otro sistema también contributivo basado en el ahorro individual, es decir de «contribución definida» que entró en vigor en el año de 1997.

Esto quiere decir que los trabajadores que comenzaron a trabajar en el ámbito formal antes de 1997 están regidos por la llamada «Ley 73» (por el año que entró en vigor), vale la pena decir que en México la creación del IMSS data de 1943 para los trabajadores del sector privado y el ISSSTE en 1959 para los trabajadores al servicio del Estado y por otro lado tenemos a los trabajadores que iniciaron su vida laboral formal a partir del año 1997 que solo podrán disfrutar de los beneficios del régimen de contribución definida o capitalización de cuentas individuales que está constituido por una aportación del 6,5 por ciento del salario de cada trabajador, que si bien es tripartita, en su mayor parte la aportación proviene del empleador. El número de trabajadores que labora en el sector privado es de un poco más de 20 millones, de los cuales 9 millones aproximadamente forman parte de la llamada generación de transición, es decir que pueden elegir por cualquiera de los dos regímenes descritos.

Puede identificarse que México optó de una manera oportuna por un cambio de régimen, buscando hacerlo sostenible en el tiempo, ya que las presiones fiscales que generaba el régimen de reparto era evidente e insostenible, no obstante debemos reconocer que lamentablemente con las aportaciones que hoy hacen los trabajadores, el gobierno y los empleadores no se obtendrá la tasa de remplazo deseada ni se alcanzarán los cometidos y metas que ha fijado la OIT.

Debo agregar a los efectos que produce una aportación insuficiente, la falta de ahorro voluntario por parte de los trabajadores, sin embargo existen otros elementos que inciden en este problema:

- a) Las altas tasas de informalidad que hay en México que alcanza ya el 58 por ciento de la PEA.
- b) La informalidad que provoca la falta de incorporación al régimen obligatorio o contributivo de seguridad social que lamentablemente se presenta en México al igual que en otros países de la región de las Américas, genera en muchos casos que los trabajadores que entran y salen de la economía formal a la informal, no cumplan con el requisito del plazo, es decir, cotizar por 25 años (1 500 semanas) lo que genera una negativa de pensión, en cuyo caso se devuelve al trabajador en estado de vejez el saldo de su ahorro y solo se queda con la pensión universal que es del todo insuficiente. Hay una situación peor aún, si las cotizaciones son inferiores a 750 semanas se les deja fuera del sistema de salud tanto a los derechohabientes, como a sus familiares dependientes.

Estamos incursionando en una iniciativa de reforma propuesta por el sector empresarial apoyada por el sector de los trabajadores y hasta ahora con el beneplácito del gobierno con el objetivo de mejorar las futuras pensiones, basada en llevar a cabo un incremento paulatino de las aportaciones de los empleadores a efecto de que al final la aportación tripartita llegue al 18 por ciento, reduciendo el tiempo de cotización, con lo cual se espera incorporar a más personas al régimen de pensiones, con una mejor tasa de remplazo.

No podemos dejar de advertir que las aportaciones a cuentas individuales del régimen actual de capitalización de cuentas individuales de 1997, reporta efectos positivos:

- a) El buen manejo a cargo de las administradoras elegidas libremente por los trabajadores, han generado tasas de rendimiento muy competitivas, por encima de la media nacional.
- b) Cobro de comisiones por manejo de cuenta de los trabajadores competitiva y con tendencia a la baja.

- c) Se ha generado una masa de ahorro muy conveniente para el país que ya significa prácticamente el 18 por ciento del PIB, lo que incide positivamente en la estabilidad económica del país.

Como puede observarse estamos en proceso de mejora con el nuevo sistema de pensiones contributivas de aportación definida, que sin duda relaja las presiones que generaba el régimen anterior a las finanzas públicas. No obstante lo anterior se enfrentan enormes desafíos respecto de las pensiones no contributivas que resultan del todo insuficientes, la necesidad de hacer compatibles los diversos sistemas que existen en el país y generar estímulos fiscales para incrementar el ahorro voluntario.

Bulgaria

Sr. ALEKSIEV (representante del Gobierno, Bulgaria)

La principal Ley de la República de Bulgaria relativa a la seguridad social es el Código del Seguro Social. Su entrada en vigor, a partir del 1.º de enero de 2000, introdujo en el país un modelo de pensiones de tres pilares, a saber, seguro obligatorio de pensiones (pilar I); seguro complementario obligatorio de pensiones (pilar II), y seguro complementario voluntario de pensiones (pilar III). Según las Naciones Unidas, Bulgaria se sitúa entre los 10 países a nivel mundial cuya población envejece más rápido. Los problemas demográficos tienen un gran impacto en los sistemas de pensiones y, en especial, en el sistema público del seguro social en Bulgaria que funciona en base al reparto. A la luz de esta situación, se identificó la necesidad de una estabilización del sistema del seguro social lo que se traduciría en un aumento de los ingresos y en una reducción de los costos.

En consecuencia, en 2015, se implementó una reforma de las pensiones, estableciendo el marco jurídico del modelo mejorado de pensiones y se introdujeron medidas de corto y largo plazo a fin de lograr la estabilidad financiera del sistema de pensiones y la mejora de la suficiencia de las mismas. Las enmiendas aceptadas estaban relacionadas con:

- el aumento de los ingresos del sistema del seguro;
- la optimización de los gastos del sistema del seguro;
- la mejora de la suficiencia de las pensiones;
- el desarrollo y la mejora del modelo de tres pilares;
- otros cambios para refinar y seguir desarrollando las disposiciones vigentes.

Nuestra opinión es que el sistema de pensiones de Bulgaria funciona dando pleno cumplimiento a los principios de la OIT relativos a: la Realización progresiva de la cobertura universal; la Solidaridad social y financiamiento colectivo; la Responsabilidad general y primaria del Estado; la No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales; la Gestión y administración transparentes; la Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados, y la Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos.

El sistema de pensiones de Bulgaria brinda una cobertura muy amplia de las personas. Todas las personas económicamente activas (empleadas y trabajadores por cuenta propia) entran en el campo de aplicación de los asegurados obligatorios para el riesgo de «vejez», es decir, que tienen derecho a una pensión, independientemente de la naturaleza de su trabajo, del método de pago o del financiamiento, incluidos los trabajadores y empleados que trabajan a tiempo parcial, con arreglo a un contrato de un empleo o adicional o de un segundo empleo, etc. Prácticamente todas las personas empleadas legalmente están cubiertas.

Aunque existe un estrecho vínculo entre la cuantía de la pensión percibida y la contribución personal del asegurado, el principio de solidaridad sienta las bases del sistema de pensiones de Bulgaria, en efecto, existen en el país varios mecanismos de redistribución vertical y horizontal dentro del citado sistema. La estabilidad del sistema está garantizada por el Estado, por cuanto, en caso de déficit de los fondos para las pensiones, se realizan transferencias con cargo del presupuesto estatal. El principio de no discriminación está incorporado en muchas leyes que forman parte de la legislación de Bulgaria, tales como la Ley de Protección contra la Discriminación, el Código del Seguro Social, la Ley del Seguro de Salud y la Ley de Asistencia Social.

En la República de Bulgaria, la política del Estado en el ámbito del seguro social público, incluido el seguro de pensiones, es elaborada, coordinada y aplicada por el Ministerio de Trabajo y Política Social. La seguridad social pública es gestionada por el Instituto Nacional de Seguridad Social.

Este Instituto es administrado, por una parte, por el Director y el Director Adjunto de la Institución, quienes son elegidos y despedidos por la Asamblea Nacional y, por otra parte por el Consejo de Supervisión del Instituto Nacional de Seguridad Social. La transparencia en la gestión del Instituto está garantizada por el triple principio sobre la base del cual se creó el Consejo de Supervisión. Este órgano está formado por un representante de cada una de las organizaciones de empleadores y de trabajadores reconocidas por el Código de Trabajo y por un número igual de representantes nombrados por el Consejo de Ministros, uno de los cuales debe ser un Director Ejecutivo Adjunto de la Agencia Tributaria Nacional.

El diálogo social en la gestión del sistema de seguridad social es uno de los principios básicos consagrados en la Ley básica, el Código de Seguridad Social, que regula el suministro de pensiones en consonancia con el modelo de tres pilares. Cualquier cambio en el marco jurídico relativo al sistema de pensiones, es objeto de debate por el Comité de Relaciones de Seguridad Social del Consejo Nacional para la Colaboración Tripartita, órgano tripartito cuyas funciones y organización está regulada por el Código de Trabajo. De conformidad con el Código de Seguridad Social, las pensiones son actualizadas el 1.º de julio de cada año mediante una decisión del Consejo de Supervisión del Instituto Nacional de Seguridad Social, en un porcentaje igual a la suma del 50 por ciento del aumento del ingreso de la seguridad social y del 50 por ciento del índice de precios al consumo para el año calendario anterior (la llamada «regla de Suiza»).

La suficiencia y la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones son cruciales para prevenir la pobreza y luchar contra ella entre las personas de edad. A este respecto, una prioridad clave es la consecución de las metas relacionadas con el principio del Derecho a beneficios adecuados y predecibles. La reforma de las pensiones de 2015, que adoptó medidas para ser aplicadas a lo largo del tiempo hasta 2037, garantizará una mejor sostenibilidad financiera, fiscal y económica del sistema, asegurando así un ingreso suficiente en concepto de pensiones y un nivel de vida más elevado durante la vejez. En virtud de esta reforma, los ingresos en el sistema de pensiones se incrementan progresivamente y el sistema se hace más independiente del presupuesto estatal. En los últimos años, se ha producido un aumento en la cuantía promedio de las pensiones y este proceso aún continúa.

Tal y como se ha señalado, el seguro social público de Bulgaria, funciona en base al reparto. Esto significa que los fondos para los pagos de las pensiones son suministrados con cargo a las contribuciones a la seguridad social que provienen de los ciudadanos que trabajan en la actualidad, y no con cargo a los fondos acumulados en las cuentas personales. En muchos países incluido Bulgaria, este tipo de seguro se ve mejorado gracias a un seguro complementario obligatorio y un seguro complementario voluntario, en los cuales las cuantías son transferidas a cuentas individuales. Esto complementa el seguro social obligatorio del tipo basado en el reparto, brindando una oportunidad para que las personas perciban más de una pensión y por tanto, un aumento de la tasa de remplazo de sus ingresos en concepto del trabajo, sin un incremento de la carga del seguro que representa para los asegurados.

El sistema de pensiones continúa mejorando habida cuenta de que pronto se adoptarán cambios en relación con el próximo inicio del pago de pensiones del segundo pilar del sistema de pensiones. El tercer pilar de ese sistema (seguro complementario voluntario de pensiones) funciona adecuadamente. Esto proporcionará un ingreso seguro adicional a la pensión básica otorgada por el primer pilar.

Sra. MITREVA (representante de los trabajadores, Bulgaria)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

- **Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal. Alcanzado.** El sistema de pensiones de Bulgaria es un sistema integral y maduro para la protección social de las personas de edad, y el principal desafío es mantener un equilibrio adecuado entre la sostenibilidad financiera y la suficiencia de las pensiones. Consta de tres pilares basados en el principio contributivo: el primero es el pilar del sistema de reparto; el segundo es el pilar obligatorio de plena capitalización, y el tercero es el pilar voluntario de plena capitalización. Según la legislación sobre pensiones, todos los tipos de trabajadores (empleados, trabajadores por cuenta propia y otros tipos de personas empleadas) deben estar protegidos mediante pensiones (pensiones de vejez, de invalidez y de supervivencia) y la percepción de un ingreso sustitutivo digno tras la jubilación. Ello significa que cada trabajador debe cotizar responsablemente durante su vida laboral activa y participar en el sistema de pensiones común y solidario. En los últimos años, las nuevas formas de trabajo plantean importantes desafíos no solo en el mercado de trabajo, sino que también hacen necesaria la introducción de cambios adecuados en la legislación para regular la inclusión de esas categorías en el alcance del sistema de pensiones. La cobertura de las personas aseguradas en Bulgaria es elevada, ya que es de alrededor del 86,4 por ciento (en 2019) de las personas empleadas, y en los últimos cinco años se han adoptado medidas amplias y eficaces para reducir la proporción relativa de personas que trabajan en la economía informal y la de las personas que trabajan sin contrato de trabajo, a fin de proteger sus derechos de pensión y garantizar unos ingresos de jubilación dignos.
- **Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo. Alcanzado.** El diseño y la financiación del sistema de pensiones proporcionan solidaridad social por medio de créditos de pensión en caso de interrupción de la carrera profesional: periodo de licencia parental remunerada y no remunerada; periodo de embarazo y parto, en caso de nacimiento de un hijo o de adopción de un niño de hasta 5 años de edad; periodo durante el que la persona ha percibido prestaciones por desempleo, y otros. Desde 2000, se ha introducido una proporción entre la cotización para la pensión que paga el empleador y la que paga la persona asegurada. Al principio del periodo dicha proporción era 80:20, y en la actualidad es 60:40. Los trabajadores por cuenta propia pagan la totalidad de la cotización para la pensión.
- **Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles. Alcanzado solo parcialmente.** La legislación en materia de seguridad social garantiza el derecho de las personas de edad a percibir una pensión cuando estén abarcadas por los pilares obligatorios del sistema de pensiones. Sin embargo, hay ciertas categorías de personas para las que las perspectivas de pensión y las prestaciones de pensiones son más limitadas. Además, la desigualdad en materia de ingresos sigue aumentando como resultado de la falta de igualdad de oportunidades para los jóvenes, las personas poco cualificadas, las mujeres y las personas sin educación, entre otras. Asimismo, el débil efecto redistributivo de los impuestos y las transferencias sociales, así como el creciente cambio tecnológico, son factores que aumentan la desigualdad y empeoran las perspectivas en materia de

pensiones de esas categorías de personas. La suficiencia de las pensiones sigue siendo baja (la relación entre la pensión media y el promedio de los ingresos asegurables fue del 38,8 por ciento en 2019) y ese es uno de los mayores retos a los que se enfrenta el sistema de pensiones.

Con el fin de mejorar la suficiencia y la previsibilidad del sistema de pensiones de vejez, en los últimos años se han adoptado una serie de medidas relativas a: la mejora del vínculo entre las cotizaciones y los derechos; la modificación de la fórmula de las pensiones, y la introducción del derecho de elección de los asegurados para redirigir sus cotizaciones para la pensión de los fondos de pensiones universales de plena capitalización (UPF) únicamente al fondo de pensiones público basado en el sistema de reparto (primer pilar).

En pos de la previsibilidad del sistema de pensiones y la suficiencia de las pensiones de vejez, se realizan cálculos actuariales periódicamente sobre la tasa de sustitución de ingresos, el equilibrio actuarial del Fondo de Pensiones y el importe de la cotización actuarial para la pensión a fin de asegurar la sostenibilidad financiera del sistema.

- **Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado. Alcanzado.** El Estado desempeña un papel importante para asegurar un nivel de ingresos suficiente para todas las personas en la vejez. En vista del desafío en materia de financiación y sostenibilidad que enfrenta el sistema de pensiones en el contexto del cambio demográfico, el Estado también desempeña un papel fundamental en la previsión del equilibrio a largo plazo entre los recursos y los gastos, a fin de garantizar que el sistema de pensiones y otras instituciones sociales cumplan sus obligaciones con las personas de edad en cuanto a proporcionar unas prestaciones y unos servicios suficientes y que permitan una vida digna a los adultos, a pesar de las tendencias demográficas desfavorables del país. Se ha establecido un fondo especial para garantizar la estabilidad financiera del sistema de pensiones, que es una especie de reserva para los momentos de máxima carga en cuanto a los costos del sistema.
- **Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales. Alcanzado.** En las leyes sobre la seguridad social y la protección social hay disposiciones destinadas específicamente a garantizar la igualdad de trato, incluidas las personas con necesidades especiales, teniendo en cuenta las situaciones de vulnerabilidad (personas con discapacidad, trabajadores migrantes y otros grupos). La igualdad de género está garantizada por la fórmula de las pensiones, que se utiliza para calcular las pensiones del seguro de pensiones obligatorio —pilares primero y segundo. Las actuales diferencias en la cuantía de las pensiones se deben todavía a los diferentes requisitos para la jubilación de los hombres y las mujeres (edad y años de servicio), así como a los salarios más bajos que perciben las mujeres durante su carrera profesional y a los periodos de interrupción más frecuentes debido al cuidado de la familia.
- **Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica. A medio y largo plazo se alcanza solo parcialmente.** El envejecimiento de la población y la reducción de la población en edad de trabajar, las nuevas formas de trabajo y el nivel de cumplimiento de los impuestos y las contribuciones a la seguridad social son factores que afectan a la estabilidad financiera, fiscal y económica, así como a la estabilidad social y política.
- **Principio 7. Gestión y administración transparentes. Alcanzado.** La legislación social incluye disposiciones legales que obligan a las instituciones que administran los fondos de pensiones (el Instituto Nacional de Seguridad Social en el caso del primer pilar y los Fondos de Pensiones Universales y Profesionales en el caso del segundo pilar) a asegurar la transparencia y la presentación periódica de informes sobre la administración y la gestión de los fondos de los asegurados mediante un registro personal de aseguradores y asegurados, un registro de pensionistas y sistemas de información de los fondos de pensiones universales y los fondos de pensiones profesionales que permiten el intercambio

electrónico de datos y la creación de un archivo electrónico único de cada asegurado o pensionista, así como la consulta de toda la información relativa a los derechos de seguro, el importe de las tasas y el rendimiento obtenido de las inversiones.

- **Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados. Alcanzado.** Los representantes de los sindicatos y de los empleadores participan en el Consejo de Supervisión del Instituto Nacional de la Seguridad Social aprobando los proyectos de reglamento, el presupuesto de la seguridad social y otros documentos, y ejerciendo un control sobre el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Los sindicatos apoyan activamente las políticas gubernamentales para lograr la estabilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones como parte del sistema de protección social.
- **Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de la vida y del nivel de ingresos. Alcanzado.** De acuerdo con el Código de Seguridad Social, las pensiones son actualizadas el 1.º de julio de cada año según la llamada «regla de Suiza» (es decir, en un porcentaje igual a la suma del 50 por ciento del aumento del ingreso de la seguridad social y del 50 por ciento del índice de precios al consumo para el año anterior).

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

El sistema de pensiones de Bulgaria es un sistema avanzado que se ha modernizado y adaptado a los profundos cambios socioeconómicos del país. Se están adoptando constantemente medidas para mejorar la protección, ofreciendo los productos de pensiones previstos en el Convenio núm. 102 de la OIT para los riesgos de vejez, discapacidad y fallecimiento. Sin embargo, todavía existen enormes desafíos en cuanto a la suficiencia. Y el problema más grave que se enfrenta a este respecto es el panorama demográfico del país.

3. ¿Qué se podría hacer para reforzar el sistema de pensiones?

A fin de reforzar su estabilidad financiera a largo plazo es necesario mejorar la cobertura, avanzar gradualmente hacia la determinación del tipo de las cotizaciones a la pensión en función de la cuantía actuarial requerida y elevar el papel del fondo de reserva del sistema de solidaridad «Fondo de Plata» (*Silver Fund*) como régimen eficaz en la financiación de los costes crecientes del sistema de pensiones del Estado debido al envejecimiento de la población.

Indonesia

Sr. SILABAN (representante de los trabajadores, Indonesia)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

La cobertura universal del sistema de pensiones de Indonesia para todos los trabajadores no se introdujo hasta 2015. Antes de esa fecha, la pensión solo era obligatoria para los funcionarios públicos, los militares y los agentes de policía. Así pues, durante mucho tiempo la seguridad de la pensión obligatoria solo benefició a pocos trabajadores: a saber, los empleados de los servicios públicos (4 374 000; en 2016); los militares (800 000), y los agentes de policía (443 000), mientras que había millones de trabajadores desprotegidos. Pero a partir de 2015, cuando Indonesia introdujo una importante reforma en la seguridad social, todos los trabajadores accedieron a la seguridad de las pensiones, y de acuerdo con la hoja de ruta, en 2029 todos los trabajadores se unificarán en una sola institución. Por tanto, los funcionarios públicos, los militares y los agentes de policía, que estaban separados en diferentes instituciones de pensiones sociales, se fusionarán con el sistema de pensiones de los trabajadores privados llamado BPJS Ketenagakerjaan. Los

principales objetivos de esta fusión son mejorar las prestaciones económicas, poner fin a las discriminaciones en materia de contribuciones y prestaciones, y simplificar su funcionamiento y gobernanza.

1. b) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones no cumple o cumple sólo parcialmente?

En materia legislativa, sigue existiendo una brecha que impide que los trabajadores estén cubiertos por la seguridad de las pensiones. Por ejemplo, la ley de pensiones no es obligatoria para las microempresas con menos de cinco trabajadores, cuando cerca del 50 por ciento de las empresas son microempresas. Esto significa que hay millones de trabajadores (hasta la mitad del total de trabajadores) que no están protegidos por las pensiones.

Por otro lado, habida cuenta de que la ley de pensiones no se promulgó hasta 2015, tan solo una pequeña parte de los trabajadores recibirá una pensión mensual cuando se jubile en 2030, porque no podrán percibir una pensión contributiva sin haber cotizado 15 años. A pesar de que la ley exige recibir una pensión mensual, solamente tendrán derecho a recibir una pensión de un solo pago cuando se jubilen a la edad de 60 años. Actualmente, la edad de jubilación es de 57 años, y se revisará cada dos años hasta alcanzar los 60 años. En Indonesia, en 2030 se pondrá fin a la prima demográfica, lo que dará lugar a un posible problema socioeconómico cuando muchas personas mayores dependan del apoyo de una porción más pequeña de población activa.

Se observa otra brecha en la tasa de sustitución que es del 15,9 por ciento. A pesar de los muchos esfuerzos de planificación realizados en Indonesia, el escenario futuro para la tasa de sustitución es que tan solo alcance el 30 por ciento, con la condición de que las contribuciones a las pensiones crezcan del 3 al 8 por ciento y la edad de jubilación pase a ser de 60 años.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

El sistema global de pensiones de Indonesia sigue teniendo déficits en cuanto a su diseño y aplicación, lo que plantea dificultades para cumplir los principios fundamentales de las normas de la OIT. No obstante, en cuanto a voluntad política, el Gobierno se esfuerza seriamente para establecer un buen modelo de sistema de pensiones que sea adecuado para el país, en que la mayoría de los trabajadores pertenecen al sector informal y hay 4,5 millones de trabajadores migrantes.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

Indonesia tiene una gran oportunidad para mejorar su sistema de pensiones, ya que desde el punto de vista económico sigue creciendo. Eso puede confirmarse por el crecimiento constante de su PIB, el aumento de los ingresos y la disminución de la relación entre los ingresos y el PIB, a pesar del empeoramiento por la pandemia. Lo más importante que necesita llevar a cabo es la simplificación de su sistema de seguridad social. En primer lugar, es necesario unificar las disposiciones del sistema de pensiones. Actualmente, distintas instituciones gestionan simultáneamente las pensiones, el sistema de jubilación y las indemnizaciones por despido, con una duplicación de prestaciones. En la mayoría de las ocasiones, el sistema de indemnización por despido no cumple con su propósito. Se ha propuesto unificar los tres planes a fin de mejorar sus efectos para los trabajadores jubilados. Si este sistema no se unifica, con toda seguridad los trabajadores no podrán beneficiarse nunca de los principios fundamentales de las normas de la OIT relativos a la tasa de sustitución del 40 por ciento y la cobertura universal (idoneidad, accesibilidad y sostenibilidad).

Además de esto, Indonesia debe examinar más a fondo el aumento de la edad de la jubilación, de los 60 a los 65 años, para abordar la futura situación de los trabajadores de edad, al tiempo

que necesita buscar un modelo de sistema contributivo y no contributivo para financiar a los trabajadores informales que no tienen medios suficientes para pagar las cuotas periódicas.

Jordania

Sr. OBEID (representante del Gobierno, Jordania)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

Los principios que más ha desarrollado la Corporación de Seguridad Social de Jordania son el tercero y el noveno. A cambio de un porcentaje de cotización alto, ya que se deduce el 17,5 por ciento del salario bruto de los asegurados, las personas jubiladas perciben unas prestaciones relativamente elevadas; por ejemplo, una persona jubilada que haya cotizado durante 30 años percibe el 75 por ciento de su salario de referencia. Si se compara ese porcentaje con la norma mínima de la OIT a ese respecto, que es del 40 por ciento, se evidencia lo generoso que es el régimen jordano. En cuanto al salario de referencia, es el salario medio del beneficiario durante los tres últimos años anteriores a la percepción de la prestación. Ese factor concreto asegura que los beneficiarios perciban pensiones que podrían describirse como adecuadas, predecibles y cercanas al nivel de ingresos al que estaban habituados antes de la jubilación. La ley también estipula la vinculación de las pensiones a la inflación sobre una base anual.

1. b) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones no cumple o cumple sólo parcialmente?

Al completar el cuestionario, cuatro de los nueve principios fueron evaluados con un 3 sobre 5, y el resto de los principios fueron evaluados con un 4 sobre 5, aunque considero que dos de esos principios deberían ser mencionados aquí.

En primer lugar, el principio sexto (sostenibilidad financiera, fiscal y económica), ya que el mayor reto al que se enfrenta la Corporación de Seguridad Social de Jordania es su situación financiera, especialmente a medio y largo plazo. A ese respecto hay que tener en cuenta los estudios actuariales previos, que advertían de la gravedad de la situación financiera, las generosas prestaciones a las que el régimen se compromete, a lo que hay que añadir las nuevas prestaciones aprobadas en el marco de la respuesta de la Corporación de Seguridad Social de Jordania a la crisis de la epidemia de COVID-19, y la situación financiera de la propia tesorería. Todas esas circunstancias obligan a la Corporación de Seguridad Social de Jordania a buscar políticas de financiamiento no convencionales para cumplir con sus obligaciones financieras con los asegurados en el futuro.

Por otra parte, en cuanto al primer principio (realización progresiva de la cobertura universal), a pesar de los enormes esfuerzos realizados en esta esfera, la Corporación de Seguridad Social de Jordania (en mi humilde opinión) no podrá alcanzar el objetivo de abarcar a todos los trabajadores del Reino sin la colaboración de todos los organismos responsables, a fin de superar los obstáculos y motivar aún más a los trabajadores para que pasen de la economía sumergida a la economía formal. En primer lugar, los trabajadores optan por trabajar en la economía sumergida debido a los elevados impuestos en general. Aunque la Corporación de Seguridad Social de Jordania ha elaborado un reglamento que otorga a los trabajadores de este sector el derecho a afiliarse al régimen con una cotización reducida, esta iniciativa no será suficiente para que dichos trabajadores realicen la transformación deseada.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

En cuanto a la evaluación general del sistema de pensiones, este se centra en la extensión de la cobertura a los grupos que no están abarcados, la provisión de pensiones con unos niveles adecuados, la garantía de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, el mantenimiento de los sistemas de pensiones a lo largo del tiempo en el contexto del envejecimiento de la población, y la maduración de las pensiones; en resumen, es un sistema accesible, adecuado y no discriminatorio.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

- El principal problema al que nos enfrentamos en Jordania es la tendencia de los asegurados a jubilarse anticipadamente, por lo que tenemos que ofrecer esa opción únicamente a las personas que deban hacerlo (como los trabajadores que realizan trabajos peligrosos).
- El régimen de la Corporación de Seguridad Social de Jordania está considerado como uno de los más caros del mundo. Por lo tanto, deberíamos pensar en otras opciones de financiamiento a fin de ayudar a aquellas personas que estarían dispuestas a participar en el programa, pero no pueden pagarlo.
- Una de las principales acciones que podría llevar a cabo la Corporación de Seguridad Social de Jordania es la puesta en marcha de iniciativas que motiven a las empresas a contratar a personas con discapacidad, con el fin de eliminar las barreras para esas personas.

Federación de Rusia

Sr. PUDOV (representante del Gobierno, Federación de Rusia)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

El sistema de pensiones de la Federación de Rusia cumple plenamente con todos los principios fundamentales de la OIT, como se detalla a continuación.

- **Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal.** La Federación de Rusia ha desarrollado históricamente un sistema de pensiones que abarca al 100 por ciento de los ciudadanos: todas las personas tienen derecho a pensiones del seguro social o a prestaciones de jubilación en el marco de las pensiones públicas. Dicho de otro modo, en la Federación de Rusia no hay ninguna situación en la que el Estado no abone una pensión de vejez, de discapacidad o de sobrevivientes.
- **Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo.** El presupuesto del Fondo de Pensiones de la Federación de Rusia se basa en el principio de la solidaridad entre generaciones; la fuente de financiamiento más importante para el pago de las pensiones del seguro son las cotizaciones al seguro de pensiones obligatorio que abonan los empleadores. Una parte de las obligaciones del Estado incluida en la pensión del seguro se financia mediante transferencias interpresupuestarias del presupuesto federal, que se transfieren al presupuesto del Fondo de Pensiones. En la Federación de Rusia, los ciudadanos que se han dotado de fuentes de pensión a su favor en fondos privados de pensiones también cobran pensiones privadas.
- **Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles.** El sistema del seguro de pensiones obligatorio consiste en pensiones del seguro financiadas por capitalización (en lugar de las cuales, bajo ciertas condiciones, los ciudadanos pueden percibir pagos urgentes, una suma fija o pagos para los sucesores legales). Tanto los ciudadanos

«honorables» como los que no han realizado tareas socialmente útiles tienen derecho a percibir una pensión del Estado. A partir del 1.º de enero de 2010, se estableció un complemento social a la pensión para que el importe total de la pensión y su pago complementario no fuera inferior al mínimo de subsistencia del pensionista (importe mínimo). Los principales tipos de pensiones de la Federación de Rusia son la pensión de vejez, la pensión por discapacidad y la pensión de sobreviviente. Los requisitos principales para tener derecho a ellas son: tener una edad determinada, un periodo de años trabajados o periodo de calificación, tener una discapacidad o la pérdida del sostén de la familia. La edad de jubilación «básica» establecida por la Ley Federal de las Pensiones del Seguro es de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres, con numerosas excepciones. A las personas que no tienen derecho a una pensión del seguro se les asignan pensiones sociales, a los 65 años en el caso de las mujeres y a los 70 años en el caso de los hombres, teniendo en cuenta el periodo de transición.

- **Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado.** Las relaciones jurídicas relativas al seguro de pensiones obligatorio en la Federación de Rusia, con cargo al presupuesto del Fondo de Pensiones de la Federación de Rusia, y también a expensas de los fondos asignados al presupuesto del Fondo de Pensiones de la Federación de Rusia desde el presupuesto federal, están reguladas por la legislación de la Federación de Rusia. El Estado tiene la responsabilidad subsidiaria de las obligaciones del Fondo de Pensiones de la Federación de Rusia frente a los asegurados en lo que respecta a todo tipo de pagos de pensiones: tanto los que corresponden a las pensiones del seguro como los que no.
- **Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales.** La legislación de la Federación de Rusia prevé el apoyo del Estado a la familia, la maternidad, la paternidad y la infancia, así como a las personas con discapacidad y a las personas de edad; el sistema de servicios sociales está en desarrollo, y se han establecido pensiones, prestaciones y otras garantías de protección social de carácter público. Todos los participantes en las relaciones jurídicas del sistema del seguro de pensiones obligatorio y de provisión de pensiones públicas tienen los mismos derechos a percibir las pensiones correspondientes.
- **Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica.** El sistema de pensiones de la Federación de Rusia es sostenible, tanto en la actualidad como a largo plazo. Las prioridades sociales de la política del Estado en la esfera del seguro obligatorio de pensiones se determinan en la Estrategia para el Desarrollo a Largo Plazo del Sistema de Pensiones de la Federación de Rusia. Actualmente, se proporcionan pensiones a un nivel socialmente aceptable y garantizado, se asegura el equilibrio y la sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones, y la carga impositiva se mantiene a un nivel aceptable. Al mismo tiempo, se ha aumentado el nivel de las pensiones. Todas las medidas se adoptan teniendo en cuenta el análisis de los indicadores actuales del presupuesto del Fondo de Pensiones de la Federación de Rusia, la situación socioeconómica en curso y las previsiones actuariales a largo plazo.
- **Principio 7. Gestión y administración transparentes.** Los fondos interpresupuestarios del Estado, que forman parte del sistema presupuestario de la Federación de Rusia, se establecen a expensas de ingresos específicos. En el marco del proceso presupuestario, se aprueba anualmente por ley federal un presupuesto trienal del Fondo de Pensiones de la Federación de Rusia, donde se prevé el pago de todas las pensiones y prestaciones sociales con cargo a los ingresos de dicho Fondo.
- **Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados.** Con el fin de desarrollar un sistema de seguro social obligatorio eficaz y sostenible, así como el de aumentar el nivel de protección social de los trabajadores, se creó

una comisión tripartita rusa para la regulación de las relaciones sociales y laborales. En ella participan representantes de las asociaciones sindicales y de las asociaciones de empleadores de todo el país, así como del Gobierno de la Federación de Rusia, que constituyen las partes de la Comisión.

- **Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de la vida y del nivel de ingresos.** Por decreto del Presidente de la Federación de Rusia, se encargó al Gobierno de la Federación de Rusia que asegurara un aumento del nivel de las pensiones que no fuera inferior a la tasa de inflación. Tras las últimas medidas adoptadas, esto es, el aumento de la edad de jubilación, en enero de 2019 se produjo un aumento de la indexación de las pensiones del seguro en un 7,05 por ciento, y como resultado de ello los pagos a los pensionistas no trabajadores se incrementaron por encima de la tasa de inflación de 2018 (4,3 por ciento). En enero del presente año, las pensiones del seguro de los pensionistas no trabajadores se indexaron en un 6,6 por ciento, lo que era superior a la tasa de inflación de finales de 2019 (3 por ciento). En 2021-2024 la indexación también superará la tasa de inflación prevista. Al mismo tiempo, según los actuales cálculos actuariales, la indexación de las pensiones del seguro también será superior a la tasa de inflación.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

En la actualidad y en el futuro, el sistema de pensiones de la Federación de Rusia, basado en los principios del seguro, equilibra los ingresos y los gastos del sistema, teniendo en cuenta las obligaciones con los ciudadanos y la capacidad financiera del Estado, y es sostenible.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

Teniendo en cuenta los intereses de los ciudadanos, es necesario mejorar el sistema de pensiones ruso en el marco de la Estrategia para el Desarrollo a Largo Plazo del Sistema de Pensiones de la Federación de Rusia, sobre la base de la evolución de las condiciones socioeconómicas.

Sr. SHANIN (representante de los trabajadores, Federación de Rusia)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

El sistema de pensiones de la Federación de Rusia cumple los siguientes principios fundamentales de la OIT: cobertura universal; financiación colectiva y solidaridad social; no discriminación; igualdad de género y sensibilidad a las necesidades especiales; participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas. Rusia cuenta con acceso universal no discriminatorio a las garantías de pensión mínima, incluidos los servicios básicos de salud y el nivel mínimo de ingresos garantizados en la vejez. Este sistema de pensiones tiene en cuenta las necesidades básicas de las personas con discapacidad, las que trabajan en zonas climáticas especiales y en industrias peligrosas, y otros grupos de población vulnerables. La Comisión Trilateral de Rusia sobre Reglamentación de las Relaciones Sociales y Laborales proporciona un marco para celebrar debates periódicos con los interlocutores sociales sobre cuestiones relativas a la prestación de jubilación.

1. b) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones no cumple o cumple sólo parcialmente?

El sistema de pensiones de la Federación de Rusia cumple parcialmente las siguientes normas y principios fundamentales de la OIT: pago garantizado de las prestaciones, con arreglo al periodo de pago de las cotizaciones y el importe de las cotizaciones; idoneidad y previsibilidad de las

prestaciones basadas en la sostenibilidad financiera del sistema. El bajo nivel de las prestaciones es uno de los principales problemas del sistema de seguro social obligatorio ruso. La relación del importe de las cotizaciones y los años de empleo con la tasa de sustitución no está jurídicamente establecida. Por consiguiente, no se aplica la norma de la OIT sobre la tasa de sustitución obligatoria. Durante los últimos 30 años, la razón entre la media del seguro de pensión y el salario medio no ha alcanzado nunca el 40 por ciento.

Diversos factores, tanto externos como internos, contribuyen a la insuficiencia del sistema de pensiones.

Factores externos:

- Las tendencias del mercado de trabajo, concretamente, la reducción del sector con empleos seguros y el crecimiento del empleo informal.
- La subestimación del salario mínimo como punto de referencia para los ingresos de los trabajadores y la evaluación y reglamentación del sistema de protección social.

Factores internos:

- La transición inacabada a los tres niveles del sistema obligatorio de pensiones con los pilares básico, de seguro social y de ahorro voluntario.
- La falta de una distinción clara entre las obligaciones del Estado (proteger contra la pobreza, asegurar el piso de protección social) y el deber de garantizar unas prestaciones en función de los ingresos, inherente al pilar de seguro social.
- Los intentos de reducir la dependencia del sistema de pensiones del presupuesto federal.
- La inclusión de cotizaciones complementarias en el sistema de seguro social.
- El rechazo de ajustar las pensiones de los pensionistas que trabajan a los cambios en el coste de la vida.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

La evaluación general del sistema de pensiones es aceptable.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

Para fortalecer el sistema de pensiones se requiere adoptar las siguientes medidas externas e internas.

Medidas externas:

- Promover un crecimiento económico intensivo a fin de aumentar la demanda del consumidor interno.
- Crear las condiciones apropiadas para el desarrollo de empresas con alto coeficiente de conocimientos.
- Aplicar una política del mercado de trabajo orientada a crear empleos de calidad con salarios decentes.

Medidas internas:

- Descartar la aplicación de medidas orientadas a la reducción del sistema de pensiones (en Rusia, se aplicaron tres de las cinco medidas descritas por la OIT).
- Reanudar el ajuste de las pensiones de los pensionistas que trabajan.
- Rectificar la fórmula para calcular las pensiones con objeto de que la tasa de sustitución no sea inferior al 40 por ciento.

Nigeria

Sr. YUSHAU (representante de los trabajadores, Nigeria)

La Ley de Reforma de las Pensiones de 2014 se promulgó para establecer un régimen de pensiones contributivo uniforme para los sectores público y privado. Desde la aprobación de dicha Ley, Nigeria ha efectuado una transición desde el antiguo régimen de prestaciones definidas a un régimen de cotizaciones definidas. Con el régimen actual se ha hecho efectivo el principio del financiamiento compartido entre el empleador y el empleado, y se ha logrado la participación de los trabajadores de la economía formal, el establecimiento de un organismo regulador, la Comisión de Pensiones (PENCOM), y la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza del régimen de pensiones.

Sin embargo, el sistema de seguridad social solo abarca a los trabajadores del sector formal; las importantes brechas de cobertura entre las personas de edad, los jóvenes, las mujeres y las personas que viven con el VIH/SIDA son algunos de los retos a los que hace frente el país. El 80 por ciento de la población activa tiene un empleo vulnerable, con un acceso nulo o muy limitado a la protección social. Asimismo, los recientes cambios en el mundo del trabajo debido al aumento de las nuevas formas de trabajo en la economía digital suscitan una preocupación fundamental sobre la extensión del alcance del régimen de protección social a los trabajadores de plataformas empleados en la economía de ocupaciones transitorias. Además, los cambios demográficos implican un aumento del número de jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo, un mayor número de mujeres que trabajan en la economía informal, y el desplazamiento de muchos trabajadores debido a la tecnología y las pandemias, como la de COVID-19, y también debido la oleada de terrorismo en todo el país. Esta situación requiere el establecimiento de una cobertura de protección social en Nigeria.

Asimismo, la creciente precarización del trabajo, tanto en el sector público como en el privado, ha dejado a millones de trabajadores sin pensión. La COVID-19 ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los regímenes de protección social en Nigeria; muchos trabajadores han perdido su empleo sin tener ninguna forma de seguridad social a la que recurrir. Esta tendencia está muy extendida, sobre todo en los sectores de los medios de comunicación, la hostelería, las manufacturas y el turismo. En el sector público, particularmente en la administración local, se han registrado casos de contratación de «trabajadores no registrados» (*unscheduled workers*) sin ninguna cobertura de seguridad social.

También nos preocupa la falta de coordinación y coherencia a nivel federal, estatal y local en Nigeria. A pesar de la aprobación del Régimen de Pensiones Contributivas, muchos estados todavía están en la fase de promulgación de las leyes de pensiones, e incluso en aquellos que ya han promulgado la ley la remisión de las cotizaciones sigue siendo un desafío. Esta cuestión plantea problemas en la implementación del régimen de pensiones contributivas en el país.

Los trabajadores de Nigeria también están preocupados por la seguridad de los fondos de pensiones, dadas las crecientes presiones a fin de que el Gobierno utilice el fondo de pensiones para invertir en proyectos de desarrollo. La escasa cobertura de los trabajadores del sector

informal, que constituyen el 75 por ciento de la fuerza de trabajo, es una de las principales preocupaciones de los trabajadores organizados. Pedimos una mayor inclusión de los trabajadores del sector informal en la cobertura de las pensiones. Dada la mayor organización sindical en los sectores informales, instamos a una colaboración eficaz entre los sindicatos y los organismos gubernamentales en el diseño de regímenes de micropensiones para los trabajadores del sector informal. Solicitamos asimismo el cumplimiento efectivo de la Ley de Reforma de las Pensiones, en particular a nivel de los estados. Por último, instamos a que no se hagan depender a las pensiones del funcionamiento de las fuerzas del mercado y a que se entable un diálogo social periódico sobre la gestión del régimen/fondo de pensiones de Nigeria.

Canadá

Sra. MARTEL (representante del Gobierno, Canadá; *Presidenta*)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

- **Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal.** El sistema de pensiones del Canadá se basa en tres pilares; a saber, el Programa de seguridad de las personas mayores (OAS), basado en instituciones residenciales; el Plan de pensiones contributivas del Canadá (CPP), y los regímenes de pensiones en el lugar de trabajo y los ahorros privados. Aunque la mayor parte de los jubilados del Canadá perciben una parte de sus ingresos de por lo menos los dos pilares públicos, un creciente número de ciudadanos la reciben de los tres pilares. Se estima que el 94 por ciento de las personas mayores canadienses perciben la pensión del OAS. En cambio, el CPP (y el Plan de pensiones del Quebec (QPP)), abarcan virtualmente a todos los trabajadores empleados y autónomos, en todas las industrias. Además, el Gobierno del Canadá ha emprendido iniciativas para aumentar la aceptación de las pensiones públicas, como la introducción del registro automático. La gran mayoría de las personas mayores que tienen derecho a las prestaciones de jubilación, las reciben. El Gobierno participa en el tercer pilar a través de diversos incentivos, aunque tiene más responsabilidad directa con respecto a las pensiones públicas.
- **Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo.** El programa OAS se financia a través de ingresos fiscales, y el importe de las pensiones se determina en función del tiempo que cada persona haya residido en el país. El hecho de no relacionar los requisitos para causar derecho a las prestaciones con la historia laboral ha permitido que las mujeres mayores que han dedicado su vida a criar a sus hijos y a otras responsabilidades como cuidadoras perciban sus propios ingresos al jubilarse. Por otro lado, el CPP procura fomentar la neutralidad de género en todas sus dimensiones, estableciendo las mismas cotizaciones y ofreciendo las mismas prestaciones para hombres y mujeres, y asimismo las cotizaciones se comparten por igual entre empleadores y trabajadores. El CPP incluye diversas disposiciones para preservar el valor de las prestaciones permitiendo que algunos períodos de limitada participación en la fuerza laboral o de desempleo no se tengan en cuenta en el cálculo de las prestaciones (por ejemplo, períodos de discapacidad, crianza de hijos, bajos o nulos ingresos).
- **Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles.** El sistema de pensiones del Canadá se encarga de proporcionar la sustitución de ingresos adecuada en la jubilación y de reducir la pobreza entre las personas mayores. El programa OAS sustituye alrededor del 13 por ciento del salario medio nacional en el Canadá. Las prestaciones suplementarias sujetas a una comprobación de recursos pueden incrementar la tasa de sustitución para las

personas mayores con pocos ingresos por encima del 100 por ciento de los ingresos previos a la jubilación. Por su parte la finalidad del CPP es sustituir hasta el 25 por ciento el salario medio de toda la vida a la fecha de jubilarse (con un crecimiento gradual del 33,33 por ciento debido a la ampliación del CPP). Por su propia naturaleza, las pensiones públicas del Canadá proporcionan el mayor nivel de sustitución de los ingresos para las personas con ingresos más bajos. La tasa de pobreza entre las personas mayores es más baja que la que corresponde a la población general. Las prestaciones ofrecidas por el programa OAS se ajustan trimestralmente mientras que las que proporciona el CPP se revisan anualmente, y para ello ambos utilizan el índice de precios al consumidor, de modo que las prestaciones estén en sintonía con el coste de la vida.

- **Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado.** En el Canadá, las funciones y responsabilidades del Gobierno federal, al igual que las jurisdicciones y autoridades de las provincias y territorios, están establecidas por la Constitución. Si bien la mayor parte de los aspectos de la seguridad social corresponden al ámbito de la autoridad constitucional de las provincias y territorios, la responsabilidad relativa a las pensiones se comparte entre las autoridades provinciales y el Gobierno federal. Ese último también administra el programa OAS y el CPP. Por su parte, el CPP permite que las provincias opten por establecer un régimen propio de pensiones comparable. Hasta la fecha, solamente el Quebec ha recurrido a esta disposición, con la creación del QPP. Los ministerios de finanzas federal y provinciales deben revisar el CPP cada tres años y decidir si se requiere introducir modificaciones en la tasa de cotización o las prestaciones y si los cambios importantes necesitan el consentimiento de por lo menos las dos terceras partes de las provincias que cuentan con los dos tercios de la población.
- **Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales.** La igualdad de trato está consagrada en las disposiciones de la Ley de Seguridad de la Vejez y del Plan de pensiones del Canadá, y garantizada constitucionalmente en la Carta de Derechos y Libertades del Canadá. El programa OAS y el CPP vale para todas las personas, independientemente de su nacionalidad o género. A pesar de que las pensiones públicas del Canadá no dan lugar a desigualdades sistémicas, la incidencia de la pobreza entre las personas mayores es mayor que entre las mujeres que viven solas (12,7 por ciento para las mujeres que viven solas frente al 5,6 por ciento para la población total de personas mayores). Si bien en anteriores décadas las mujeres estaban infrarrepresentadas entre los beneficiarios del CPP, actualmente hay más mujeres que hombres que reciben las prestaciones del CPP, lo que refleja un mayor historial de trabajo de las nuevas cohortes de mujeres mayores.
- **Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica.** Las pensiones públicas del Canadá son financieramente estables. El programa OAS se financia a través de ingresos generales del Gobierno, con gastos que en 2020 representaron el 2,7 por ciento del producto interno bruto y previsiones de que en 2030 alcancen el 3,2 por ciento, antes de disminuir a largo plazo. El Jefe Actuario confirmó que el CPP seguiría siendo financieramente sostenible a las tasas de cotización en vigor (9,9 por ciento para el CPP básico y 2,0 por ciento para el ampliado), como mínimo durante los próximos 75 años.
- **Principio 7. Gestión y administración transparentes.** De acuerdo con la Ley de acceso a la información y la iniciativa *Gobierno abierto*, el Gobierno del Canadá publica proactivamente información destinada a los canadienses y facilita que estos puedan acceder a ella. La Ley de información sobre las pensiones públicas también establece que el Jefe Actuario debe publicar un informe actuarial trienal sobre las prestaciones ofrecidas con arreglo a la Ley de Seguridad de la Vejez y llevar a cabo un examen actuarial cuando se introduzca una enmienda que afecte el costo de las prestaciones. El CPP publica informes anuales exhaustivos, completados con estados financieros consolidados, que audita el

Auditor General del Canadá. Además, la empresa independiente responsable de invertir el superávit del fondo del CPP (CPP Investments) publica trimestralmente informes de rendimiento y los resultados anuales. Cada dos años, CPP Investments celebra reuniones públicas para informar a los canadienses acerca del rendimiento financiero y la estrategia inversora del fondo.

- **Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos.** Las prestaciones se ajustan cuatro veces al año con arreglo al programa OAS, mientras que una vez al año conforme al CPP, de manera que vayan a la par de la tasa de inflación, medida por el índice de precios al consumidor.

1. b) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones no cumple o cumple sólo parcialmente?

- **Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados.** El Programa de Empleo y Desarrollo de Políticas del Canadá (ESDC) colabora con funcionarios de los gobiernos provinciales y territoriales después de las modificaciones introducidas en la Ley de Seguridad de la Vejez y el Plan de pensiones del Canadá. Sin embargo, las consultas con los sindicatos, los grupos de interés y las personas que corresponda son escasas. A esos grupos se les brinda la oportunidad de dar a conocer a los parlamentarios sus preocupaciones sobre cualesquiera cambios sustanciales introducidos en el programa OAS o el CPP durante el proceso de aprobación legislativo.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

Las pensiones públicas del Canadá desempeñan un papel importante en los esfuerzos por proporcionar seguridad de los ingresos a los canadienses en su vejez, así como en la reducción de la pobreza entre las personas mayores. En 2018, la proporción de personas de 65 años o más con bajos ingresos fue del 5,6 por ciento. Aunque las prestaciones del OAS y el CPP no están destinadas a satisfacer todas las necesidades de ingresos en la jubilación de las personas mayores, pueden proporcionar una base discreta a la cual esas personas añadan ingresos de otras fuentes, como los regímenes de pensiones patrocinados por los empleadores y los ahorros privados, a fin de abordar su situación financiera particular.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

Las pensiones públicas del Canadá sustituyen unos niveles relativamente bajos de los ingresos fruto del trabajo porque el sistema depende fuertemente de los ahorros privados para generar los ingresos de jubilación de la mayoría de los canadienses. Con el paso del tiempo se ha producido una erosión general de los regímenes de pensiones patrocinados por los empleadores, y los niveles de los ahorros de jubilación son insuficientes. Además de mejorar las pensiones y los ahorros privados de los empleadores, las medidas para fortalecer el sistema de pensiones incluyen asegurar que todas las personas mayores tengan suficientes ingresos para sacarlas de la pobreza, que reciban las prestaciones a las que tienen derecho y que la interacción de las prestaciones federales, provinciales/territoriales que se ofrezcan a las personas mayores de bajos ingresos no creen desincentivos para trabajar o ahorrar. También sería provechoso mejorar los conocimientos financieros de los canadienses a fin de que tomen decisiones informadas sobre su jubilación.

Sr. ROBERTS (representante de los trabajadores, Canadá; *Vicepresidente trabajador*)

Sra. JONCAS (representante de los trabajadores, Canadá)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

Los pilares primero y segundo del Sistema de Ingresos de Jubilación del Canadá (RIS, por sus siglas en inglés) proporcionan una cobertura casi universal, prestaciones previsibles y una protección básica contra la pobreza. Los pilares primero y segundo se financian de manera colectiva y solidaria, aunque a un nivel comparativamente bajo. Son fiscalmente sostenibles a largo plazo. El Estado tiene una clara responsabilidad principal y general sobre los pilares primero y segundo, y las prestaciones del Estado reconocen y responden parcialmente a la discriminación y las necesidades especiales. En general, los pilares primero y segundo cumplen los principios 1 a 6 de la OIT.

1. b) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones no cumple o cumple sólo parcialmente?

Una de las deficiencias que cabe señalar hace referencia a la esfera de la transparencia y la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza, la supervisión y el examen. Consideramos que el Gobierno se beneficiaría de trabajar más estrechamente con los interlocutores sociales en relación con esos dos primeros pilares del RIS, especialmente el segundo pilar. Ello es particularmente cierto en lo que respecta a los mecanismos de indexación de las pensiones públicas y a la realidad de los trabajadores que se desempeñan en formas atípicas de empleo.

La deficiencia más importante del RIS del Canadá hace referencia al tercer pilar. Este pilar, de carácter privado y voluntario, no permite que todos los canadienses ahorren lo suficiente para alcanzar el nivel de ahorro requerido que necesitan, sobre todo las personas que ganan entre la mitad y el doble que la media. Hay numerosos problemas en el tercer pilar, pero podemos identificar al menos dos motivos muy importantes que limitan el nivel de cobertura y la suficiencia de las cotizaciones.

El primer motivo es que el tercer pilar, de carácter privado, no requiere ninguna participación o cotización obligatoria, ni por parte de los empleados ni de los empleadores. A pesar de los esfuerzos desplegados por el Gobierno para aumentar los conocimientos financieros de los trabajadores y los empleadores, y de las reformas legislativas realizadas para apoyar la sostenibilidad financiera de los planes de pensiones del lugar de trabajo, los empleadores siguen retirándose de las pensiones del lugar de trabajo y de los planes de jubilación colectivos, poniendo fin a sus planes de pensiones de prestación definida y trasladando así la carga del ahorro a los trabajadores. Dado que esta tendencia es mucho mayor en el sector privado que en el sector público, una brecha creciente entre la cobertura de ambos sectores está erosionando la solidaridad social.

Para los trabajadores que siguen participando en un plan de pensiones o de ahorro para la jubilación del lugar de trabajo, las prestaciones son cada vez más insuficientes e imprevisibles. A pesar de la reciente mejora del segundo pilar, las prestaciones que sustituyen a los ingresos son insuficientes para los trabajadores medios que no cuentan con los ahorros adicionales del tercer

pilar. Cuanto más altos son los salarios, más altas son las tasas de cotización necesarias para alcanzar el objetivo de una sustitución de los ingresos del 70 por ciento. Será necesario aumentar aún más las prestaciones del pilar 2 o hacer que sean obligatorias las cotizaciones del pilar 3 por parte de los empleadores y los empleados, modulando estas cotizaciones obligatorias en función del nivel de los salarios y del ahorro requerido. En los últimos diez años no se ha avanzado en lo que respecta al derecho a una pensión suficiente y previsible para los trabajadores del sector privado con ingresos superiores a la mitad del promedio de los asalariados. En cambio, se puede observar una disminución de la eficacia del tercer pilar.

La segunda dificultad proviene del hecho de que el Gobierno fomenta el ahorro para la jubilación utilizando incentivos fiscales y no cotizaciones directas. Las cotizaciones pagadas por los trabajadores son deducibles de la renta imponible. Esta ayuda fiscal, destinada a apoyar el ahorro para la jubilación, fluye desproporcionadamente hacia los canadienses con mayores ingresos y más ricos. Las estadísticas muestran que cuan más altos son los salarios de los trabajadores, más cotizan y se benefician de esta política fiscal. Un método en el que el Gobierno pagara una cotización equivalente a la del trabajador sería más favorable para los empleados de clase media, que son los que tienen más dificultades a la hora de ahorrar para la jubilación. Sin esta medida, un número creciente de trabajadores de ingresos bajos y medios hará frente a una situación de inseguridad financiera en la jubilación.

En algunas provincias, los trabajadores tienen poca participación informada o autoridad para tomar decisiones sobre las pensiones del lugar de trabajo y los acuerdos sobre los ingresos de jubilación, mientras que en otras desempeñan un papel en la gobernanza del plan de pensiones. La solidaridad social se aplica al primer y segundo pilar del sistema, pero no al tercero. Por último, el tercer pilar es inadecuado para los trabajadores de las pequeñas empresas y, en particular, para los trabajadores que participan en formas atípicas de empleo, que en gran medida están dejados a su suerte con los bancos y las sociedades de fondos de inversión.

2. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

Recomendaciones para reforzar el RIS del Canadá

- Indexar mejor las prestaciones del primer pilar para reflejar, parcial o totalmente, el crecimiento de los salarios reales medios.
- Aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de los interlocutores sociales en la administración y la supervisión del primer y segundo pilar.
- Abordar las deficiencias del tercer pilar mejorando aún más las pensiones del segundo pilar (CLC) o haciendo obligatoria la participación y las cotizaciones de los empleadores y los empleados en los planes de pensiones del lugar de trabajo (CSN).
- El Gobierno del Canadá debería ratificar el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), ambos de la OIT.

Sra. KOZHAYA (representante de los empleadores, Canadá)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

- **Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal** (valoración: 4,5). Se estima que el 94 por ciento de las personas de edad del Canadá perciben una pensión del

programa Seguridad para la Vejez (OAS, por sus siglas en inglés). El Plan de Pensiones del Canadá (CPP, por sus siglas en inglés) (y el Régimen de Pensiones de Quebec en la provincia de Quebec (QPP, por sus siglas en inglés)) abarcan a todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, en todos los sectores (cobertura legal y efectiva).

- **Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo** (valoración: 4). El programa OAS se financia mediante los ingresos fiscales generales y la cuantía de la pensión se determina en función del tiempo de residencia en el Canadá de la persona de que se trate.
- **Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles** (valoración: 4). Según estudios académicos, el 84 por ciento de los hogares canadienses están preparados para la jubilación; el índice medio de preparación es de 117 (lo que significa que los hogares sustituirían el 117 por ciento del consumo anterior a la jubilación), aunque, evidentemente, existe una gran variedad de situaciones. Las prestaciones del OAS y el CPP se ajustan a la inflación mediante el índice de precios al consumidor (IPC).
- **Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado** (valoración: 4). La administración del programa OAS y el CPP está a cargo del Gobierno federal. (La provincia de Quebec tiene su propio plan de pensiones equivalente, el QPP). El sistema de pensiones del Canadá está bien diversificado, y cuenta también con un importante pilar del sector privado.
- **Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales** (valoración: 4,5). La igualdad de trato está asegurada por las disposiciones de la Ley del Seguro de Vejez y del CPP. El programa OAS y el CPP se aplican a todas las personas, independientemente del sexo o de cualquier otra consideración. Una serie de disposiciones del CPP protegen el valor de las prestaciones, permitiendo excluir del cálculo de las prestaciones determinados periodos en los que la actividad laboral es reducida o nula (por ejemplo, periodos de incapacidad, dedicados a la crianza de los hijos o con ingresos bajos o nulos).
- **Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica** (valoración: 4,5). Las pensiones públicas del Canadá son financieramente estables. El programa OAS se financia mediante los ingresos generales de la administración pública; los gastos representaron el 2,7 por ciento del producto interno bruto en 2020 y se prevé que alcancen el 3,2 por ciento en 2030, disminuyendo a largo plazo. Los altos niveles de deuda pública podrían representar un riesgo para la sostenibilidad financiera en el futuro. En cuanto al CPP, el último informe del Actuario Jefe confirmó que, con las actuales tasas de cotización legisladas, es financieramente sostenible a largo plazo (al menos durante los próximos 75 años).
- **Principio 7. Gestión y administración transparentes** (valoración: 5). La Ley de Información sobre las Pensiones Públicas establece que el Actuario Jefe debe publicar un informe actuarial trienal sobre las prestaciones otorgadas en virtud de la Ley de Seguridad de la Vejez, y realizar un examen actuarial cuando se efectúe una modificación que afecte al costo de las prestaciones. El CPP publica informes anuales exhaustivos, completados con estados financieros consolidados y auditados por el Auditor General del Canadá.
- **Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados** (valoración: 3). Los interlocutores sociales pueden dar a conocer sus preocupaciones a los parlamentarios sobre cualquier cambio sustancial del programa OAS o el CPP durante el proceso de aprobación legislativa (en Quebec, los representantes de las asociaciones de empleadores y de trabajadores forman parte del consejo de Retraite Québec).

- **Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos** (valoración: 5). Las prestaciones del programa OAS se ajustan a la inflación cuatro veces al año, y las del CPP una vez al año.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

El sistema de ingresos de jubilación del Canadá está bien diversificado, con tres pilares que funcionan conjuntamente para asegurar una sustitución de ingresos suficiente en la jubilación y evitar la pobreza en la vejez. El régimen de jubilación del Canadá, junto con el carácter público y universal del sistema de salud canadiense y el elevado porcentaje de la población que es propietario de su vivienda, consigue evitar la pobreza entre las personas de edad.

El sistema de ingresos de jubilación del Canadá ha sido reconocido como uno de los más sólidos del mundo. Por ejemplo, en el Mercer CFA Institute Global Pension Index 2020 se clasificó al sistema canadiense en comparación con los de otros 38 países, y el Canadá ocupó el noveno lugar debido a sus calificaciones relativamente altas en relación con la adecuación, la sostenibilidad y la integridad. Además, en el estudio del Banco Mundial de 2017 titulado «The Evolution of the Canadian Pension Model» se identifica al sistema público de pensiones canadiense como un modelo para otros países sobre la base de una serie de características fundamentales.

Ello no significa que mantener el *statu quo* sea suficiente; a pesar de los puntos fuertes del sistema canadiense, hay una serie de cuestiones que pueden y deberían abordarse de forma colaborativa. Los empleadores son particularmente conscientes de la necesidad de abordar la cuestión del ahorro para la jubilación de los canadienses más allá de los programas que tienen apoyo público (CPP/QPP, OAS), es decir, el tercer pilar del sistema canadiense. Según los estudios, más del 80 por ciento de los hogares canadienses están bien encaminados para poder mantener su nivel de vida tras la jubilación. Sin embargo, algunos canadienses de ingresos medianos y trabajadores por cuenta propia quizás no podrían hacerlo, debido a factores tales como un ahorro insuficiente antes de la jubilación y la falta de acceso a planes de jubilación basados en el empleo. Los empleadores canadienses apoyan las reformas e iniciativas específicas y equilibradas en materia de pensiones encaminadas a resolver los retos específicos del actual sistema de ingresos de jubilación.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

Las recomendaciones para mejorar el sistema canadiense de ingresos de jubilación son las siguientes:

- Desarrollar productos de ahorro para la jubilación que sean atractivos para quienes no tienen acceso a un régimen basado en el empleo.
- Aumentar el nivel de ahorro de los hogares y reducir su endeudamiento.
- Fomentar la participación en el mercado de trabajo hasta edades más avanzadas para reflejar la mayor esperanza de vida. Asegurar que la interacción de las prestaciones y la fiscalidad no desincentiven el trabajo o el ahorro (revisando, por ejemplo, el actual reembolso del Suplemento de Ingresos Garantizado; la provincia de Quebec ha establecido incentivos fiscales para los trabajadores de 60 o más años de edad).

Los empleadores canadienses no consideran que sea adecuado o factible aumentar las cotizaciones de los empleadores a los planes de ahorro para la jubilación. En lugar de ello, habría que centrarse en desarrollar enfoques innovadores y de colaboración a fin de mejorar las opciones de ahorro para la jubilación de los canadienses, y crear las condiciones necesarias para que más empleadores puedan establecer planes para sus empleados. Entre otras posibles

mejoras cabe señalar las siguientes:

- Promover la educación y los conocimientos financieros sobre la importancia del ahorro para la jubilación y las opciones a ese respecto.
- Mejorar los resultados que obtienen las personas que participan en planes de acumulación de capital (planes de cotizaciones definidas), abordando cuestiones tales como las comisiones, la transferibilidad, las soluciones de desacumulación (mancomunación de riesgos, soluciones eficaces en función de los costos) y la innovación en la protección de la longevidad.
- Estudiar otras formas de mejorar los programas OAS y CPP/QPP, como permitir el aplazamiento del inicio del pago de las prestaciones hasta los 75 años con un aumento adecuado de la pensión.
- Armonizar las normas en todo el país (ya que cada provincia y la jurisdicción federal tienen su propio sistema normativo, con diferencias significativas en algunos casos).
- Crear condiciones para que un mayor número de empleadores que ofrecen planes de prestaciones definidas en el sector privado puedan preservarlos para sus empleados (revisando las normas de financiamiento en el entorno de bajos tipos de interés).
- Establecer condiciones y normas para planes de pensiones innovadores, como los planes de riesgo compartido y los planes de prestaciones específicas.

Chile

Sra. SCHWARZHaupt (representante del Gobierno, Chile)

1. Logro de los principios básicos de la OIT

Los principios básicos de la OIT en los cuales el sistema previsional chileno tiene un alto grado de cumplimiento son los siguientes:

- **Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal.** El fortalecimiento del Pilar Solidario ha permitido incrementar de manera relevante la cobertura del sistema de pensiones, logrando que, a través de los diferentes elementos del sistema, se otorgue pensiones a aproximadamente el 93 por ciento de los mayores de 65 años.
- **Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado.** El Estado chileno cumple con una serie de funciones que permiten expandir la cobertura del sistema de pensiones y garantizar su sostenibilidad en el tiempo, entre las que destacan: 1) la creación del Fondo de Reserva de Pensiones (2006) con el objetivo de dar sostenibilidad financiera de largo plazo al Sistema de Pensiones Solidarias; 2) la administración y financiamiento del Pilar Solidario de Pensiones y del Antiguo Sistema; 3) la entrega de beneficios garantizados de pensiones, como lo es la garantía estatal de pensión mínima y la garantía estatal por quiebra; 4) por medio de la Superintendencia de Pensiones, cumple con un rol regulador y fiscalizador del sistema de pensiones y del seguro de cesantía, garantizando el cumplimiento de la normativa vigente que rige las funciones y atribuciones de los distintos actores que participan del sistema.
- **Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica.** El componente contributivo de contribución definida es un sistema *fully-funded*, de modo que es financiera y fiscalmente sostenible a mediano y largo plazo. Además, existe el Fondo de Reserva de Pensiones, que tiene por objetivo apoyar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de las pensiones básicas solidarias de vejez y de invalidez, así como los aportes previsionales solidarios. De este modo, se complementa el financiamiento de

futuras contingencias en materia de pensiones, otorgando sostenibilidad financiera de largo plazo al sistema.

- **Principio 7. Gestión y administración transparentes.** El organismo fiscalizador del sistema de pensiones (Superintendencia de Pensiones, en adelante SP) y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) entregan a los afiliados y al público general, a través de diversos medios, información actualizada respecto a sus ahorros, las rentabilidades de las inversiones de los fondos de pensiones, los costos de administración y la calidad de los servicios que prestan las AFP. Paralelamente, cualquier persona puede informarse de los resultados obtenidos por las AFP en la página web de la SP y en las mismas administradoras. Adicionalmente, están normados los procedimientos para que los afiliados presenten reclamos en casos de incumplimiento. Por último, es relevante destacar que las AFP deben administrar los fondos de pensiones dentro de los marcos legales que establece y fiscaliza la SP. De lo anterior se concluye que existe alta transparencia de los resultados y la gestión de las administradoras.
- **Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados.** El sistema previsional chileno asegura la participación de interlocutores sociales, a través de dos entidades principales: la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y el Consejo Consultivo Previsional. La primera tiene como principal función el informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector, sobre las evaluaciones que sus representados efectúen sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer estrategias de educación y difusión. Por su parte, el Consejo Consultivo Previsional tiene como misión asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias.
- **Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos.** Los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se reajustan automáticamente en el 100 por ciento de la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor (IPC), entre el mes anterior al último reajuste concedido y el mes en que dicha variación alcance o supere el 10 por ciento. Por su parte, el monto de las pensiones del Sistema de Capitalización Individual se establece en Unidades de Fomento (UF) y se pagan considerando el valor de la UF al día de pago, esta unidad monetaria permite que el valor de las pensiones se mantenga a través del tiempo, ya que se actualiza según el nivel de inflación.

El sistema de pensiones chileno cumple parcialmente los siguientes principios:

- **Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo.** El sistema de pensiones contempla diferentes elementos que garantizan la solidaridad social, especialmente hacia las personas de menores ingresos y aquellas con invalidez parcial o total. El Sistema de Pensiones Solidarias permite transferir recursos fiscales hacia los más pobres. Por su parte, el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) se financia con una cotización solidaria y de cargo de los empleadores respecto de los trabajadores activos, y, por ende, genera transferencias desde los trabajadores activos hacia los trabajadores que se han invalidado y sus beneficiarios. Por último, el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP) es un seguro a cargo del empleador, que protege a todos los trabajadores, incluyendo la entrega de pensiones de invalidez de origen laboral. Actualmente, las pensiones contributivas son financiadas íntegramente por los trabajadores. El Estado, a través de impuestos generales, financia las pensiones del antiguo sistema, las Fuerzas Armadas y de Orden, y las pensiones y aportes del Sistema de Pensiones Solidarias. La interacción entre el pilar contributivo y el pilar solidario generan

un sistema mixto de pensiones. Existe espacio para fortalecer el financiamiento, mediante la incorporación de aportes de los empleadores.

- **Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles.** El sistema actual permite que todo afiliado que tenga ahorros previsionales (sin importar el monto de estos) tenga derecho a pensionarse. Sin embargo, debido a que el sistema de pensiones chileno es de contribución definida —aspecto que fortalece su sostenibilidad financiera—, el monto de la pensión autofinanciada no es garantizado ni predecible, pues depende de una serie de variables. La tasa y frecuencia promedio de contribución al sistema son relativamente bajas, lo que afecta negativamente el monto de ahorro con el que los trabajadores llegan a pensionarse, y por tanto la suficiencia de las pensiones. Pese a lo anterior, a través del Sistema de Pensiones Solidarias, el Estado garantiza un piso mínimo de pensión igual a la Pensión Básica Solidaria (PBS) a todos los mayores de 65 años que pertenecen al 60 por ciento más pobre y complementa las pensiones de aquellos que no cuentan con una acumulación de fondos necesaria para alcanzar un monto de pensión. Además, el Estado entrega un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado a las mujeres el cual incrementa el monto de las pensiones de las mujeres, reduciendo así las brechas de género en pensión.
- **Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales.** El sistema de pensiones contempla un seguro de invalidez que financie pensiones a todos los trabajadores que sufran un menoscabo permanente de su capacidad de trabajo, a consecuencia de una enfermedad o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales y estén cubiertos por el mismo. Además, a través del Pilar Solidario entrega pensiones o complementos de pensión a los pensionados por invalidez que pertenecen al 60 por ciento más pobre. Sin embargo, el sistema aún mantiene brechas de género en el monto de la pensión, las que se originan por las menores remuneraciones que reciben las mujeres, la menor frecuencia de cotizaciones, y la aplicación de tablas de mortalidad diferenciadas por género. Estas brechas han ido reduciéndose gracias a la mayor participación de la mujer en el mercado laboral, el Bono por Hijo, y el sistema de Pensiones Solidarias, pero aún existe camino por recorrer hasta que desaparezcan totalmente.

2. Evaluación general del sistema de pensiones

El sistema de pensiones chileno tiene tres componentes principales. En primer lugar, el sistema de pensiones solidarias paga pensiones o complementos de pensión a quienes pertenecen al 60 por ciento más pobre de nuestra población. Este componente se financia con impuestos generales. El segundo componente corresponde al sistema de ahorro individual que paga pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia a los trabajadores afiliados y a sus beneficiarios que cumplan ciertas condiciones. En este sistema, los beneficios se financian con el ahorro acumulado por los trabajadores en sus cuentas individuales a lo largo de su vida laboral y, en el caso de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, se complementan con recursos originados en un sistema financiado en base a cotizaciones solidarias y de aporte del empleador. El tercer componente del sistema lo constituyen los planes de ahorro previsional voluntario, suscritos por los trabajadores que deseen mejorar sus pensiones, incorporando elementos de fomento al ahorro previsional que son de cargo fiscal.

A lo largo de los años, el sistema de pensiones se ha ido perfeccionando, permitiendo mejorar el nivel de vida de los adultos mayores en el país. El Pilar Solidario, fue fortalecido en diciembre de 2019 mediante la Ley núm. 21.190, incrementándose en un 50 por ciento sus beneficios. Este Pilar ha contribuido a reducir de manera relevante los niveles de pobreza en la vejez que, en el grupo de mayores de 60 años, ha bajado desde un 22,8 por ciento en 2006, hasta un 4,5 por ciento en 2017. De modo que el sistema cumple con el objetivo fundamental de evitar la pobreza en la vejez,

garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad financiera en el largo plazo de los beneficios otorgados. La alta cobertura del sistema de pensiones en su conjunto (93 por ciento de los mayores de 65 años recibe algún tipo de pensión) también es una clara fortaleza del sistema. Asimismo, la gestión y administración del sistema es transparente, y permite la participación a diferentes interlocutores sociales.

Subsisten sin embargo ciertas brechas que no se han corregido en su totalidad. Primero, la tasa y frecuencia promedio de contribución al sistema son relativamente bajas, lo que afecta negativamente el monto de ahorro y, por tanto, la suficiencia de las pensiones. A pesar de haberse instaurado en 2019 la obligación de cotizar para los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios, aún persisten grupos de trabajadores que actualmente no contribuyen al sistema. Segundo, el sistema mantiene importantes brechas de género en el monto de las pensiones. Tercero, el sistema de pensiones al ser de contribución definida —aspecto que fortalece su sostenibilidad financiera— no permite a los trabajadores predecir de manera certera su nivel de pensión en la vejez. Esto perjudica la capacidad de los trabajadores de planificar y tomar de decisiones que contribuyan a mantener un nivel de vida relativamente estable al transitar desde la fase activa a la fase pasiva.

3. Mecanismos para fortalecer el sistema de pensiones

Actualmente se encuentra en discusión en el Congreso un proyecto de ley (Boletín núm. 12.212-13) que busca introducir cambios que ayuden a solucionar ciertas brechas que aún presenta el actual sistema de pensiones. Las propuestas de este proyecto de ley están orientadas principalmente a mejorar el nivel y la calidad de las pensiones.

Los objetivos específicos del proyecto son mejorar las pensiones de clase media; mejorar las pensiones de las mujeres, especialmente de la clase media que no se benefician del Pilar Solidario; desarrollar mecanismos especiales de protección económica para los adultos mayores en condición de dependencia funcional severa; mejorar las pensiones que recibirán en el futuro las generaciones de trabajadores más jóvenes como resultado de su esfuerzo individual; fortalecer la competencia en el sistema de pensiones; mejorar la información y educación previsional y fortalecer la fiscalización del sistema previsional.

Para alcanzar estos objetivos se propone una variedad de herramientas, que incluyen la creación de un sistema de ahorro colectivo que permita mejorar las pensiones de la clase media, especialmente las mujeres en este segmento de la población, y los adultos mayores dependientes funcionales severos de más bajos ingresos; un aumento en la tasa de cotización de cargo del empleador; junto con mecanismos que aumentan la efectividad en la cobranza de cotizaciones; una nueva regulación para la licitación de los afiliados que se incorporan al sistema; una nueva regulación de comisiones que pueden cobrar las Administradoras de Fondos de Pensiones; un nuevo instrumento de educación previsional; mayores facultades de fiscalización para la Superintendencia de Pensiones y nuevas obligaciones de información para las Administradoras de Fondos de Pensiones; además de una variedad de reformas complementarias.

Sr. CARMONA (representante de los trabajadores, Chile)

Los antecedentes previsionales del país se enmarcan en un sistema instalado por medio del DL 3500 de la dictadura militar, que utiliza únicamente el ahorro por cuentas de capitalización individual en su pilar contributivo, las que se administran por medio de las AFP, las que cobran una comisión del 1,25 por ciento promedio sobre el salario del trabajador y que reciben una

cotización del 10 por ciento sobre el salario de cargo exclusivo del trabajador. En el año 2008 se reformó el sistema agregándole un pilar no contributivo, que incorpora con cargo a los impuestos generales la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario.

De acuerdo a la Recomendación núm. 202 de la OIT, el sistema de pensiones chileno no puede considerarse como de seguridad social, pues dentro del sistema no existen el piso de seguridad social, contributivo, estatal y solidario, por lo que no se recrean los principios de la seguridad social contenidos en el Convenio núm. 102 de la OIT. Por lo tanto, el piso contributivo, solidario estatal que debiera ser la base principal del sistema no existe, está reemplazado por un sistema de seguros privados, donde el afiliado corre los riesgos de manera individual, está prohibida la solidaridad, no existe preocupación por la suficiencia, el sistema no muestra sostenibilidad de largo plazo.

Para subsidiar el problema de bajas pensiones que entrega la capitalización individual, la reforma previsional del año 2008 crea un pilar solidario de cargo a los impuestos, para paliar la pobreza. Esta reforma resulta de un diagnóstico de la DIPRES y la entonces Superintendencia de AFRP que indicaba que en los marcos del sistema de capitalización individual privada el 50 por ciento de los adultos mayores quedaba excluido del sistema y el resto tenía niveles insuficientes de pensiones. La reforma, incorporando el Pilar Solidario con el APS y el PBS focalizando al 60 por ciento más pobre de la población, con requisitos de residencia y edad, por medio del Instrumento Técnico de Focalización.

La Reforma al Sistema de Pensiones de 2008 crea el pilar solidario o pilar de alivio de la pobreza, donde el objetivo era entregar pensiones mínimas a aquellos adultos mayores que no tuvieran cotizaciones (principalmente mujeres dueñas de casa) y mejorar las bajas pensiones de AFP con un complemento para aquellos con pensiones bajo los 390 dólares de los Estados Unidos que iría mejorando las pensiones de forma decreciente. Podríamos decir que el pilar solidario tiene dos objetivos esencialmente, el de alivio de la pobreza ya mencionado y el otro objetivo es el subsidio al sistema privado de capitalización individual, que ya estaba fracasado, pues el pilar ha ido escondiendo las bajas pensiones del sistema de AFP al complementarlo con recursos fiscales. La reforma de Piñera va en la misma dirección.

Por otro lado, se instauró el Bono por Hijo nacido vivo o adoptado, que significa una cotización por el 10 por ciento de 18 salarios mínimos. Además, se realizan una serie de cambios institucionales, se fortalece la Superintendencia de Pensiones y el Instituto de Previsión Social, se crean el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios, se fortalece la competencia del sistema por medio de la licitación de la cartera de nuevos afiliados, entre los principales cambios.

Luego de estos cambios se puede ver que las estadísticas previsionales medidas por la Superintendencia de Pensiones, dicen que tenemos 10,7 millones de afiliados, con 5,6 millones de cotizantes, con un ingreso promedio de 1 325 dólares, donde el promedio de la mujer es de 1 235 dólares y del hombre 1 392 dólares y que el fondo de pensiones lleva acumulado el 73,7 por ciento del PIB del país. Las pensiones entregadas por medio de las AFP y compañías de seguros son 1 344 071 con un promedio de 340 dólares de los Estados Unidos, el pilar solidario entrega pensiones a 1 514 307 personas, de las cuales 587 830 son por concepto de PBS con un monto promedio de 168 dólares de los Estados Unidos y 926 477 se encuentran con APS y reciben 111 dólares de los Estados Unidos por este concepto. Así, si en 2015 la población de 65 años y más era del 10,5 por ciento, se estima que en 2050 será del 23,6 por ciento (CELADE)

El sistema tiene como característica principal el aprovechamiento de las tasas de interés para hacer crecer los fondos, durante su aplicación desde 1980 el promedio de la tasa de interés de los fondos de capitalización individual ha sido de un 8 por ciento, en la actualidad esas tasas han bajado a cerca del 3,6 por ciento y se prevé a largo plazo que se estacionen bajo el 3 por ciento. De esta situación se pueden sacar tres conclusiones, la primera es que el sistema posee

variabilidad intrínseca, lo que implica que los fondos están sometidos siempre al riesgo de disminuir y con ello disminuir la pensión de los afiliados, este fenómeno se ve profundizado en las épocas de crisis económica, para el año 2008 se perdieron hasta 50 por ciento de los fondos en los afiliados con inversiones más riesgosas. La segunda implicancia es que el sistema no es sustentable, es decir no puede asegurar mantener los mismos beneficios en el tiempo, de lo que se desprende que dos afiliados que han hecho los mismos depósitos, pero expuestos a tasas de interés distintas obtiene beneficios diferentes, este es justo el problema que se espera impedir con la seguridad social, la incerteza en la vejez. Finalmente, un tercer aspecto que se destaca, es que a medida que nos acercamos a tasas más bajas, el sistema pierde relevancia contra un sistema de pensiones basado en el reparto, pues las tasas de interés y de crecimiento de los salarios tienden a igualarse.

Veamos el efecto sobre las pensiones que entrega el sistema, comparando la pensión promedio de todos los jubilados del sistema, con la pensión promedio de los jubilados en el mes de febrero del año 2020.

► **Cuadro 1: Comparación de beneficios que entrega el sistema de pensiones, entre todos los jubilados del sistema y los jubilados de febrero de 2020, en dólares (en dólares EE. UU.)**

Años de contribución	Promedios		Mediana		Diferencia (%)	
	Histórico	Feb. 2020	Histórico	Feb. 2020	Promedios	Medianas
> 0 y <=1 a	60	1	19	1	2	5
> 1 y <=5	96	7	133	7	7	5
> 5 y <=10	123	19	133	19	16	15
>10 y <=15	147	33	133	33	23	25
>15 y <=20	186	50	133	50	27	37
>20 y <=25	246	72	172	72	29	42
>30 y <=35	418	176	346	176	42	51
>35 y <=40	597	324	501	324	54	65
Total	203	72	133	25	35	19

Datos: Elaboración Propia con datos de la Superintendencia de Pensiones de Chile, solar a precio de 843 y UF a 28 600.

Se puede destacar que en promedio las pensiones bajan en un 35 por ciento entre los datos históricos y los últimos pensionados, en la mediana la baja alcanza el 19 por ciento. Por otro lado, la mitad de los jubilados en febrero de 2020 alcanzan una pensión igual o menor a 25 dólares mensuales, es decir menos de un dólar diario, frente a los 72 dólares que saca la mitad de los pensionados en Chile que no logran superar los 3 dólares diarios. Es evidente que el sistema entró en descomposición, lo que viene es peor que lo que ya hemos visto.

La falta de legitimidad del sistema se constata en varios estudios, tanto los que hizo la Comisión Asesora Presidencial, como la última encuesta de Protección Social, y en particular el informe del ICPM entregado en el seminario organizado por las propias AFPs en Chile entre otras. En términos de política pública, el problema de legitimidad se produce cuando lo que se espera socialmente del sistema de pensiones no tiene un correlato con el sistema que tenemos, pues se espera que el sistema de pensiones sea parte de la seguridad social y cumpla con los principios de la OIT, pero en cambio tenemos un sistema de seguro privado, que al igual que un banco ahorra los

fondos y los devuelve en cuotas, por lo que no existe espacio para los principios de solidaridad o universalidad por ejemplo.

La rentabilidad si bien entre 1981 y junio del 2016 es alta de 8,23 por ciento, al observar su comportamiento entre 2010 y 2016 esta cae a un 3,78 por ciento. Hoy el Pilar Solidario implica una ayuda a más de un millón trescientos cincuenta mil chilenos. Con un sistema donde no hay solidaridad en la parte contributiva, dado que se cotiza para ahorro individual solamente.

Estas cifras son decidoras; más del 50 por ciento de los pensionados entre enero de 2007 y diciembre de 2014 recibieron pensiones autofinanciadas menores a 38 000 dólares, lo que indica evidentemente una problemática gravísima respecto a la suficiencia de estas no un grupo que no es minoritario de la población. Adicionalmente a lo anterior, se observa un evidente problema de género respecto a las pensiones, siendo la mediana de pensión de las mujeres solo un 22 por ciento de la mediana de los hombres. Es decir, la mediana de pensión autofinanciada de los hombres es más de 4 veces mayor a la de la mujer, lo que evidencia esta gravísima brecha de género observada en temas previsionales.

Asimismo, respecto a las tasas de reemplazo, las cifras respecto al actual sistema también son decidoras. Pues si bien el promedio de tasa de reemplazo para todos los afiliados es del 43 por ciento del último ingreso, la mediana para esta variable es del 20 por ciento. Es decir, el 50 por ciento de los afiliados reciben menos de un quinto de su último ingreso al momento de jubilar. Estas cifras esconden, nuevamente, una gran diferencia entre hombres y mujeres, teniendo los primeros una tasa de reemplazo mediana del 34 por ciento, versus una del 13 por ciento para las mujeres.

Respecto a la suficiencia de las pensiones en relación a medidas de ingreso mínimo, la Comisión encontró que el 61 por ciento de las pensiones autofinanciadas son menores a la línea de pobreza y el 77 por ciento de las pensiones son menores al salario mínimo, donde nuevamente el porcentaje de pensiones pagadas menores a ambos indicadores de ingresos son mayores para las mujeres, pues el 72 por ciento de las pensiones autofinanciadas de mujeres son menores a la línea de pobreza y el 85 por ciento son menores al salario mínimo. Nuevamente, los datos muestran como, por un lado, la gran mayoría de los pensionados son incapaces de mantener a través de su pensión estándares mínimos de vida y, por otro, la grave brecha de género existente, que deja a las mujeres pensionadas como las más perjudicadas por un sistema ya de por sí insuficiente.

A pesar de la Reforma de 2008, es necesario avanzar más allá, pues si bien las bajísimas pensiones del sistema son sin duda la razón más relevante para el descontento social, hoy los cambios que pide la población no son solo motivados por su anhelo de mejores beneficios, sino que apuntan hacia cambios de fondo que logren desarmar de raíz un sistema que perciben como injusto, individualista, poco solidario y no democrático.

Más allá de las decidoras cifras sobre los montos de pensiones que el sistema entrega, son otras las características del sistema que contribuyen a explicar su bajo nivel de apoyo y consiguiente clamor ciudadano hacia reformas que sean estructurales. En ese sentido, consideramos que culpar a la baja legitimidad al sistema exclusivamente a las bajas pensiones es un error, tal como lo sería focalizar las reformas en cambios paramétricos

La ciudadanía pide un nuevo pacto social, donde la seguridad social sea concebida como un derecho y las pensiones sean reflejo de una preocupación colectiva por aquellos que, por su edad, ya no son parte de la fuerza del trabajo y no un negocio donde empresas se enriquecen y el Estado es un mero regulador. Y para que tampoco la vulnerabilidad en la vida activa, implique necesariamente una vejez miserable.

A nuestro entender, el sistema también colapsó por el descontento de una sociedad que observa la convivencia de pensiones bajísimas con altas rentabilidades para las AFP, las que alcanzaron el 24 por ciento en los últimos 10 años, la falta de transparencia tanto en cobros como en inversiones y el financiamiento que estas realizan con el ahorro de los trabajadores en grandes empresas, las mismas que muchas veces se ven envueltas en actividades como colusión, *lobby*, estafa, abuso hacia los consumidores y el perjuicio hacia el medio ambiente. Además, la nula injerencia de sus dueños, los trabajadores afiliados al sistema, en las decisiones sobre inversión de sus fondos

La sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones es un problema en el mundo entero y los cambios paramétricos, una reforma habitual. Los sistemas de reparto enfrentan el desafío político de asumir el efecto de cambios demográficos y en el mercado de trabajo modificando sus parámetros. A saber, aumentar la edad de retiro, elevar la tasa de cotización y/o reducir la tasa de reemplazo. Son las mismas propuestas de quienes desean mantener el actual sistema han planteado como solución al *impasse* de las malas pensiones que arroja el actual sistema de AFP en Chile.

Los problemas siguen siendo los mismos con la diferencia que ahora las decisiones las debe tomar el propio afiliado dentro de un contrato individual actuarialmente justo y respondiendo a incentivos de mercado dentro del cual debe actuar con total asimetría de información respecto a los otros actores. Argumentos que resultan en ineficiencias e inequidades en el mercado de ahorro obligatorio que justifican *per se* una mayor intervención del gobierno en el sistema

Finalmente, el panorama se muestra desolador en el futuro, para enfrentar la pandemia el gobierno del congreso ha aprobado dos retiros del 10 por ciento de los fondos de pensiones, para que los trabajadores con sus propios recursos puedan enfrentar los bajos niveles de ingresos de las familias, el resultado es que el primer retiro dejó a 1,9 millones de personas sin fondos, el segundo podría llegar a dejar a 4 millones de personas sin fondos para su jubilación, algo así como el 36 por ciento de todos los afiliados al sistema, la situación se ha vuelto desesperada en Chile con la aplicación del Sistema de Capitalización individual que ya no resiste más y será cambiado en la Constitución que se aprobará en el primer semestre del año 2022, el sistema será revertido sin lugar a dudas.

Sr. ARTHUR (representante de los empleadores, Chile; Vicepresidente empleador)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

Los principios fundamentales de la OIT que en nuestra opinión el sistema de pensiones de Chile cumple en su mayor parte son los siguientes:

- **Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal.** Mejora de la cobertura en la etapa activa: Ya que los sistemas de capitalización individual otorgan mayores incentivos para cotizar, pues los aportes constituyen un ahorro personal sobre el cual los afiliados tienen derecho de propiedad. La cobertura en la etapa activa de Chile es una de las más altas de la región latinoamericana (61 por ciento de la población económicamente activa en 2019; era de 46 por ciento en 2000).

Mejora de la cobertura en la etapa pasiva. Ya que: i) todo trabajador con ahorros en su cuenta individual tiene derecho a una pensión o al retiro total de sus saldos acumulados, incluidos los retornos obtenidos, independientemente del número de años cotizados (en tanto, en los sistemas de reparto el trabajador que no cumplía con requisitos de años cotizados, perdía total o parcialmente sus ahorros, generando una pensión igual a cero; aproximadamente un 50 por ciento de los trabajadores del antiguo sistema de reparto no alcanzaron a cumplir los requisitos de años cotizados y no obtuvieron una pensión); ii) al

liberar recursos fiscales anteriormente gastados en financiar esquemas de reparto (generalmente regresivos), los sistemas de cuentas individuales permiten financiar pensiones solidarias (no contributivas) que van en auxilio de los trabajadores más vulnerables (holguras fiscales en Chile permitieron crear las pensiones solidarias con la reforma de pensiones de 2008; el pilar solidario actualmente beneficia a más de 1,6 millones de personas que están en el 60 por ciento de la población más vulnerable; el monto de la pensión básica es de 218 dólares de los Estados Unidos para mayores de 80 años, 99 por ciento de la línea de pobreza).

- **Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo**

- La solidaridad social proviene de: i) la capacidad del sistema de cuentas individuales de generar holguras fiscales a largo plazo y así permitir la creación de sistemas de pensiones no contributivos, financiados mediante impuestos generales, para ir en ayuda de los más vulnerables; ii) la eliminación de los subsidios cruzados regresivos entre los trabajadores de menos ingresos a los de más ingresos, que existía en los sistemas de reparto (los trabajadores que no cumplían años cotizados, generalmente de menores ingresos e informales, al perder sus ahorros, subsidiaban a los trabajadores de más ingresos y carreras laborales más estables), y
- Otros mecanismos de solidaridad: seguro de invalidez y sobrevivencia de cargo del empleador, seguro de cesantía, compensaciones por divorcio o nulidad; bono por hijo nacido; y subsidio a la contratación de trabajadores jóvenes vulnerables.

- **Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado.** La responsabilidad del Estado en el sistema de pensiones radica en su rol subsidiario y de regulación y fiscalización, controlando la adecuada competencia entre las administradoras y el cumplimiento de las funciones. Además, el Estado regula el giro único de las AFP para evitar conflictos de interés; la separación entre AFP y fondo de pensión; y la obligación fiduciaria de las AFP para invertir considerando solo criterios de rentabilidad y seguridad.

- **Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales**

- El seguro de invalidez y sobrevivencia financiado por los empleadores protege a trabajadores y sus familias ante el riesgo de quedar inválido por accidente o enfermedad y de fallecimiento.
- Sobre cotización para aquellos trabajadores que realizan labores pesadas, que implican un mayor desgaste a quienes las realizan, financiada por el empleador y el propio trabajador.
- Igualdad de trato: los ahorros que acumulan los trabajadores son de su pertenencia, por lo que, aunque hayan cotizado pocos años, siempre tendrán derecho a una pensión, lo que no ocurre así en los sistemas de reparto latinoamericanos, donde se les exige un número mínimo de años cotizados para acceder a una pensión y si no los cumple no tiene derecho a pensión y pierde sus cotizaciones. Los trabajadores migrantes tienen el mismo trato que los trabajadores locales y acceden a los beneficios si cumplen los mismos requisitos que los locales y existen convenios de portabilidad de fondos con algunos países (por ejemplo Chile y Perú).

- **Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica.** El sistema es sostenible desde el punto de vista económico y fiscal, y a mediano y largo plazo, porque el sistema actual reemplazó totalmente al sistema de reparto antiguo. Aun con reformas paramétricas, de no haberse realizado en 1980 la reforma que creó el sistema de capitalización individual, los déficits del sistema de reparto habrían alcanzado, en la década de 2050, niveles cercanos al 8 por ciento del PIB, lo cual sería altamente insostenible. Las holguras fiscales generadas por el sistema de AFP en Chile permitieron crear el sistema de pensiones solidario, cuyo gasto está focalizado en los más pobres y es del orden del 0,6 por ciento del PIB.

• **Principio 7. Gestión y administración transparentes**

- Las administradoras de fondos de pensiones y los organismos fiscalizadores entregan a los afiliados y al público general, a través de diversos medios, información actualizada y periódica de sus ahorros, las ganancias obtenidas, las rentabilidades de las inversiones de los fondos de pensiones, los costos de administración que pagan los afiliados y de la calidad de los servicios que prestan las administradoras.
- Existe separación entre el rol regulador, contralor y supervisor, que está bajo responsabilidad del Estado, y el rol administrador de cuentas e inversiones de los fondos de pensiones, que es responsabilidad mayoritariamente de gestoras privadas en un ambiente de competencia. La inversión de los fondos de pensiones solo puede tener como objetivo la rentabilidad y seguridad de los mismos y las AFP solo pueden invertir en los instrumentos y en los límites autorizados por la ley y solo a través de los mercados secundarios formales.

1. b) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones no cumple o cumple sólo parcialmente?

Los principios que se cumple solo parcialmente son los siguientes.

• **Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles**

- En el sistema de pensiones de capitalización individual las cotizaciones se invierten en el mercado de capitales en activos altamente diversificados nacional e internacionalmente, por lo tanto, el ahorro acumulado dependerá de la rentabilidad de estos activos, la cual puede variar. En el caso de Chile, 70 por ciento del fondo acumulado tiene su origen en la rentabilidad de los fondos y solo un 30 por ciento en las cotizaciones.
- Dicho lo anterior, las principales razones por la que las pensiones que entrega el sistema de AFP no responden a las expectativas de muchos afiliados radican en: i) el aumento de las expectativas de vida al jubilar, que no ha sido acompañado de incrementos en las edades legales de pensión ni en las tasas de contribución, y ii) los amplios periodos de la vida laboral en que las personas no cotizan al sistema por estar inactivas, desempleadas o en el sector informal. Por ejemplo, en materia de informalidad, en el sistema de pensiones chileno un 84 por ciento de los actuales pensionados por vejez cotizó por menos de 30 años, que es el umbral definido por la OIT para una tasa de reemplazo de 40 por ciento a 45 por ciento. En cuanto a las tasas de cotización, en Chile es del 10 por ciento, cerca de la mitad del nivel promedio existente en los países OCDE. Y finalmente, en Chile, desde 1981 hasta la actualidad, el aumento de las expectativas de vida al jubilar y la mantención de las edades legales de pensión, ha implicado que el tiempo promedio en que se debe pagar una pensión subió de 22 a 30 años (aumento de 8 años) en el caso de las mujeres, y de 14 a 21 años (aumento de 7 años) en el caso de los hombres. Es decir, con la baja densidad de aportes existente se deben financiar pensiones por periodos de 30 años en las mujeres y 21 años en los hombres. *El efecto del cambio demográfico es innegable: las pensiones duplicarían a las actuales si se hubiesen mantenido las expectativas de vida y las tasas de interés utilizadas para el cálculo de la pensión.*
- Además, existen otros factores relevantes que influyen en las bajas pensiones, como lo son los problemas de evasión y elusión de cotizaciones; la entrada más tardía al mercado laboral de los jóvenes; y los bajos sueldos. Todos estos problemas afectan negativamente tanto a los sistemas de capitalización individual como a los esquemas de reparto.
- En cambio, las pensiones y tasas de reemplazo efectivas otorgadas por los sistemas de capitalización individual en América Latina a los afiliados que se han pensionado y han cotizado con cierta regularidad, han sido altas y superiores a las sugeridas por organismos internacionales, a pesar de las bajas tasas de cotización existentes. Por ejemplo, en Chile, en diciembre de 2019 y para el tramo de personas con mayor cantidad de años cotizados

(mayor a 35 y menor a 40), se observa que los hombres reciben como pensión un 74,4 por ciento y las mujeres un 70,4 por ciento de las rentas imponibles promedio de los diez últimos años antes de cumplir la edad legal de pensión de las personas que cotizan.

- En Chile, la población más vulnerable del país, aun cuando no haya cotizado o tenga muy pocos fondos en la AFP, recibe financiamiento estatal para sus pensiones a través del Pilar Solidario (con la reforma del año 2008), cuyo objetivo fundamental es la prevención de la pobreza en la tercera edad, y que fue posible instaurarlo gracias a las holguras fiscales que generó a largo plazo el sistema de AFP.
- Actualmente se encuentra en discusión en el Congreso una reforma de pensiones que establece que el aporte se incrementaría en seis puntos porcentuales (financiado por el empleador). El incrementar el aporte a las cuentas individuales generará mayor acumulación de fondos y por ende contribuirá a mejorar la suficiencia de las pensiones que entrega el sistema de AFP. Sin embargo, actualmente y a raíz de la pandemia de Covid-19, se aprobó un retiro anticipado de fondos de pensiones equivalente a un 10 por ciento, medida que *afecta negativamente la suficiencia y previsibilidad de las pensiones que puede entregar el sistema*. Además, se encuentra iniciando tramitación legislativa para un segundo retiro de 10 por ciento en diciembre. Se estima que, con la aplicación del primer retiro, 1,9 millones de personas quedaron con saldo cero para su jubilación. Ante un eventual segundo retiro del 10 por ciento los efectos negativos se recrudecerán: 4,2 millones de personas se quedarían sin saldo para su jubilación, y en promedio, los afiliados se quedarán con el 51 por ciento de su ahorro inicial y las pensiones caerían en torno a un 23 por ciento.
- **Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados.** La afiliación de un trabajador a una AFP es de carácter individual, no por empresa ni por tipo de actividad o sector económico. Por estas razones no resulta razonable la participación de sindicatos o empleadores en la administración de la AFP, porque los trabajadores de la empresa y del sindicato están en distintas AFP. Por ello la ley contempla la Comisión de Usuarios (CU), entidad de participación social conformada por distintos actores sociales cuya función es evaluar el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer estrategias de difusión y educación previsional. Además, algunas AFP han implementado en forma voluntaria una comisión de usuarios, cuyos miembros son electos entre sus propios afiliados y han establecido cuentas públicas anuales, en las cuales se invita a participar a sus afiliados.
- **Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos.** Actualmente no existe una institucionalidad que permita ajustar periódica y técnicamente los parámetros principales de los programas contributivos para asegurar la consistencia de éstos con los objetivos de pensión. Se requiere una institucionalidad que tenga la función de revisar periódicamente los parámetros principales del sistema (edad de pensión, tasa de cotización, tope imponible) y eventualmente proponer ajustes a éstos, basados en argumentos técnicos que tomen en cuenta la evolución de las tendencias demográficas y de los mercados laborales y financieros.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

El Índice Mundial de Pensiones de MERCER en su edición 2020, muestra a Chile entre los líderes de toda la región americana (sólo superado por Canadá) ocupando la décima tercera posición global con 67 puntos de 100 posibles. Chile presenta buenos indicadores de Sostenibilidad e Integridad, sin embargo, el indicador de Adecuación está levemente bajo la media de los países analizados, mostrando que hay una oportunidad de mejoría en dicho indicador, que, entre otras cosas, se refiere al nivel de los beneficios relativo al nivel de los ingresos.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

- Es necesario identificar las verdaderas causas de las bajas tasas de reemplazo, evitando medidas de carácter demagógico o populista que terminan debilitando los sistemas previsionales y no resuelven el problema de las pensiones. La solución al problema de las pensiones no pasa por volver a los sistemas de reparto, ya que dichos sistemas son inviables debido a que el envejecimiento de la población hace que cada vez habrá menos trabajadores activos por cada adulto mayor, situación que se agrava con la informalidad laboral.
- Entre las medidas que se requiere para fortalecer el sistema de AFP están:
 - Dotar a los sistemas de capitalización individual de una institucionalidad técnica que actualice periódicamente sus parámetros (tasa de cotización y edad de jubilación). Una alternativa es establecer mecanismos de ajustes automáticos por ley, como por ejemplo indexar la edad de jubilación a las expectativas de vida, o ajustes automáticos a los salarios máximos de cotización.
 - Mejorar la rentabilidad de las inversiones de los fondos de pensiones: flexibilizar los límites de inversión de los fondos de pensiones e incluir los activos alternativos en la cartera de instrumentos elegibles.
 - Fortalecer el ahorro previsional voluntario mediante incentivos tributarios y mecanismos basados en la economía del comportamiento, tales como el enrolamiento automático y el incremento automático de la cotización a través del tiempo.
 - Mejorar la labor de asesoría a los afiliados, tanto en la etapa de acumulación como en la de desacumulación.
 - Encontrar nuevos mecanismos de recaudación de cotizaciones, que permitan universalizar la cobertura, tal como es la recaudación de cotizaciones a través del consumo.

Francia

Sr. DUCA-DENEUVE (representante del Gobierno, Francia)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

Sobre la base de la evaluación del sistema nacional de pensiones, Francia cumple plenamente el conjunto de principios fundamentales establecidos en las normas de la OIT.

- **Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal.** Todos los asegurados están afiliados obligatoriamente a un régimen de pensión básica y a un régimen de pensión complementaria que funcionan según el método del reparto, a lo que hay que añadir un tercer nivel de pensiones complementarias voluntarias que se basan en la capitalización. Además de ese triple nivel, existe un nivel mínimo contributivo que asegura una pensión mínima. Francia cuenta actualmente con 16,4 millones de pensionistas de derecho directo. Una tercera parte de ellos, los denominados polipensionistas, perciben pensiones de varios regímenes básicos o integrados.
- **Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo.** El sistema de pensiones de Francia funciona por reparto: adoptando una forma de solidaridad intergeneracional, las pensiones de jubilación se financian mediante cotizaciones que se basan en los ingresos de la población activa, que representan más de cuatro quintas partes de los ingresos del sistema. El sistema de pensiones de Francia también cuenta con numerosos mecanismos de solidaridad intrageneracionales destinados a limitar los efectos de determinados

acontecimientos en las pensiones de jubilación. También existe la solidaridad entre los distintos regímenes, ya que se conceden compensaciones financieras a los regímenes con desequilibrios demográficos.

- **Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles.** La Constitución garantiza a las personas de edad el derecho a una pensión. Mediante unas reglas previsibles de cálculo y valoración de los derechos, que reflejan los ingresos percibidos durante la vida laboral, el sistema de pensiones francés asegura un nivel de vida satisfactorio a los pensionistas. La adaptación de las pensiones al costo de la vida está garantizada por una regla de indexación basada en la evolución de la inflación. La pensión mínima de vejez, una prestación no contributiva y sujeta a la comprobación de recursos, garantiza a las personas de edad un nivel mínimo de recursos con independencia de las cotizaciones que hayan efectuado durante su vida laboral.
- **Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado.** El Estado es el garante del pago regular de las pensiones, incluso en caso de crisis macroeconómica y financiera, mediante un sistema integral de financiamiento y gestión de la deuda y de las reservas financieras constituidas. El Estado establece las normas legislativas y reglamentarias aplicables a los regímenes de pensiones, y asegura la correcta administración y la calidad del servicio que se presta a los asegurados por los fondos de pensiones mediante acuerdos sobre los objetivos y la gestión. Por último, el Estado asume su propia responsabilidad en el sistema de pensiones como empleador de los funcionarios y del personal militar, mediante un servicio de pensiones estatal integrado que se encarga directamente de gestionar ese régimen.
- **Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales.** El sistema de pensiones de Francia protege a las personas vulnerables y contribuye a asegurarles una pensión digna, lo que abarca a las personas con discapacidad, los trabajadores migrantes o las personas más vulnerables. Existen diversos mecanismos para compensar las desigualdades de género en el mercado de trabajo, en particular, un conjunto de prestaciones familiares que aumentan la cuantía de las pensiones de las madres y el derecho a las prestaciones de viudedad tras el fallecimiento del cónyuge.
- **Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica.** Si bien el sistema de pensiones francés se esfuerza por proporcionar unos ingresos adecuados a los jubilados, también vela por preservar su viabilidad a largo plazo. El envejecimiento de la población debido al aumento de la longevidad y a las bajas tasas de fecundidad ha llevado a los sucesivos gobiernos a aplicar diversas reformas destinadas a controlar los efectos económicos de esa evolución y a contener el aumento del gasto en pensiones. Las medidas adoptadas (las más recientes han sido el incremento de la edad de jubilación, en 2010, y el aumento del período mínimo de afiliación que da derecho a la pensión completa, en 2014) han permitido mejorar la situación financiera del sistema de pensiones.
- **Principio 7. Gestión y administración transparentes.** El sistema de pensiones de Francia está sujeto a un principio de transparencia que abarca diversos aspectos. En la esfera del control parlamentario, las leyes de financiamiento de la seguridad social hacen un seguimiento de todos los gastos e ingresos de los regímenes básicos. Además, a fin de tener una visión global del sistema de pensiones, se han creado dos órganos de seguimiento y evaluación del sistema de pensiones (Conseil d'orientation des retraites y Comité de suivi des retraites). En lo tocante a la contabilidad, el Tribunal de Cuentas certifica cada año la

rama de la vejez a fin de garantizar a los ciudadanos una información financiera y contable clara.

- **Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados.** La administración de los fondos de pensiones se basa por lo general en un principio paritario que implica el control de la gestión administrativa por parte de los interlocutores sociales (organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores), así como una responsabilidad en materia de acción social en beneficio de las personas de edad. En algunos regímenes complementarios, son los interlocutores sociales los que se encargan de la propia definición de los parámetros de las pensiones. Todas las reformas pasadas, presentes y futuras del sistema de pensiones francés se basan en una consulta continua y activa con los interlocutores sociales del sector privado y de la administración pública.
- **Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos.** Se aplica una indexación anual de las pensiones en función de la tasa de inflación. Ese mecanismo permite mantener durante toda la vida de los jubilados el poder adquisitivo que tenían en el momento de su jubilación. El sistema de pensiones de Francia asegura *in fine* un nivel de vida medio ligeramente superior al de la población general. Asimismo, el número de jubilados pobres es dos veces inferior al número de personas pobres de la población general.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

El sistema nacional de pensiones de Francia cumple los principios que se le asignaron en su fundación, en 1945. Su funcionamiento basado en el reparto, que implica que las pensiones de los jubilados de un año determinado se financien con las cotizaciones abonadas por la población activa en ese mismo año, garantiza una solidaridad intergeneracional que está profundamente arraigada en Francia. Se trata de un elemento central del pacto social que une a las generaciones. El derecho a unas prestaciones adecuadas y previsibles está garantizado por el carácter contributivo de nuestro sistema de pensiones: todo jubilado tiene derecho a una pensión acorde con los ingresos obtenidos durante su vida laboral, en un marco que respeta un trato justo en cuanto a la duración y la cuantía de la pensión, sin hacer distinciones entre sexos, estatutos, regímenes o generaciones. El sistema de pensiones francés asegura una importante solidaridad entre las generaciones mediante la existencia de derechos familiares y conyugales, el cómputo de los periodos de interrupción o reducción de la actividad, y la garantía de un nivel de vida digno para todos los pensionistas, independientemente del régimen al que estén afiliados, con la existencia, en particular, de una pensión mínima de vejez. Por último, la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones de Francia sigue suscitando preocupación: se deben poner los medios necesarios para asegurar el pago de las pensiones a largo plazo, a todos los asegurados del sistema, mediante recursos que deberían financiarse de forma equitativa entre las distintas generaciones y entre los diferentes ingresos.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

A pesar de sus cualidades, que hacen que se lo pueda considerar un sistema completo en cuanto a los principios fundamentales de la OIT, el sistema de pensiones francés podría reforzarse en la dirección que se plantea en el proyecto de ley que establece un sistema de pensiones universal, cuyo examen en el Parlamento, en marzo de 2020, fue suspendido debido a la crisis sanitaria. El sistema de pensiones de Francia se construyó sobre la base de lógicas reglamentarias y profesionales, apoyándose en numerosos regímenes y distintos niveles de cobertura de seguros de vejez. Dicha complejidad hace que a largo plazo resulte indispensable abordar una reforma sistémica, que reafirme la elección de un sistema de reparto obligatorio y refuerce, mediante un

sistema de pensiones universal, la equidad, la solidaridad, la legibilidad y la sostenibilidad del sistema de pensiones de Francia.

Sr. SÈVE (representante de los trabajadores, Francia)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

- **Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal.** El sistema de pensiones de Francia avanza progresivamente hacia el cumplimiento de la cobertura universal. Sin embargo, sigue adoleciendo del problema de la penalización de las carreras incompletas (en particular, de las mujeres), de las formas atípicas de empleo y de los trabajadores que, debido a sus diferentes empleos, han cotizado en diferentes planes de pensión obligatorios (los llamados «polijubilados»).
- **Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo.** La solidaridad y el financiamiento colectivo están asegurados. No obstante, están mal reglamentados (déficits recurrentes, dificultad para gestionar los respectivos niveles de vida de los trabajadores en activo y los jubilados), y la equidad de la redistribución realizada no está asegurada (tasas de sustitución diferentes).
- **Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles.** La previsibilidad de las pensiones está bien asegurada, mientras no se trate de una forma particular de empleo o de una carrera incompleta o bien un recorrido profesional demasiado atípico. Las pensiones no bajan, aunque el índice de revalorización es imprevisible porque sirve para gestionar el equilibrio financiero del sistema, un equilibrio que por otro lado es muy sensible a los imprevistos del crecimiento.
- **Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado.** La colaboración del Estado es real, pues asegura de hecho la reglamentación del sistema y la viabilidad financiera de muchos planes. No obstante, la gestión es muy opaca, tanto para los ciudadanos como para los medios de comunicación e incluso para los actores del sistema de pensiones. Es demasiado complejo debido a la diversidad y heterogeneidad de los planes y mecanismos establecidos.
- **Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales.** No existe discriminación intrínseca al sistema. En todo caso, los índices de rendimiento distintos del sistema penalizan de hecho a algunas poblaciones que ya se ven penalizadas en el mercado de trabajo. Por otro lado, las mujeres están menos atendidas que los hombres en cuanto a la jubilación, lo que revela que el sistema no corrige todas las desigualdades de género en el trabajo y que algunos mecanismos son incluso contrarios a la redistribución (las bonificaciones por hijos benefician paradójicamente a los hombres).
- **Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica.** Antes de la crisis de la COVID-19, el sistema era fundamentalmente viable a largo plazo, y los déficits, si existían, eran muy limitados. La dinámica demográfica a largo plazo es satisfactoria, y las medidas instauradas permiten pasar el *baby boom* con una perspectiva de equilibrio estructural duradero. Sin embargo, la crisis de la Covid-19 ha hecho bajar drásticamente las cotizaciones y ha originado un déficit excepcional que deberá financiarse de un modo excepcional (no podrá ni deberá compensarse íntegramente por las economías futuras sobre el sistema). Por otro lado, esta crisis dejará una cicatriz duradera en la situación financiera del sistema en la medida en que la senda de crecimiento resulte afectada por largo tiempo. Así pues, será necesario volver a examinar globalmente los parámetros del sistema (obsérvese que este nuevo déficit estructural *a priori* tiene un volumen considerable, del orden de 0,2 puntos del PIB). Asimismo, el sistema francés es muy sensible

a las decisiones de contratación y de política salarial de la esfera pública: cuando se deforman, ello afecta el saldo global del sistema. Debe tenerse en cuenta esta fragilidad intrínseca.

- **Principio 7. Gestión y administración transparentes.** El principal problema de la gestión y administración procede de la multiplicidad de planes y de sus interacciones, que hacen que el sistema se vuelva ilegible para todo el mundo y sobre todo muy difícil de dirigir, ¡incluso para los expertos!
- **Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados.** El lugar que ocupan los interlocutores sociales es muy variable entre los distintos planes. El más importante en cuanto a volumen financiero (*Caisse nationale d'assurance vieillesse*) es falsamente paritario y de hecho está gestionado muy directamente por el Estado. El segundo (Agirc-Arrco) está dirigido íntegramente por sus asociados sociales, a pesar de apoyarse en el Estado para hacer obligatorias sus decisiones. El Estado tiende a querer gestionarlo todo solo, aunque necesita mucho a los asociados sociales para mejorar la legitimidad y calidad de la gestión e incluso para parecer más justo y ser más aceptado por los ciudadanos.
- **Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos.** En la práctica, en Francia las pensiones no bajan nunca en términos nominales. La revalorización de las pensiones se lleva a cabo anualmente, en principio basándose en la inflación (mantenimiento del poder adquisitivo). No obstante, la revalorización de las pensiones con frecuencia se ralentiza con respecto a la inflación, principalmente para gestionar el equilibrio de un sistema muy sensible a los imprevistos del crecimiento (salvos de carácter muy procíclicos). En consecuencia, la capacidad para garantizar un índice de revalorización e incluso para que los jubilados participen de los frutos del crecimiento, es débil. El sistema también experimenta dificultades para adaptar la revalorización de las pensiones teniendo en cuenta la justicia social.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

El sistema de pensiones francés, que ha desempeñado un papel importante en la constitución de nuestro modelo social, *ya no está bien adaptado al mundo de hoy*. Se construyó según una lógica de oficios y sectores como contrapartida a unas condiciones de trabajo o a una reconocida dureza del trabajo. Hoy día, la dureza ha evolucionado, los oficios han cambiado, los trabajadores pasan más fácilmente de un sector de actividad a otro. Todo ello conlleva dificultades en el momento jubilarse, con *una multitud de reglas según los estatutos y el abono de distintas pensiones* («polijubilados»). De hecho, la *diversidad de reglas* y su *desconocimiento parcial* crean un sentimiento de injusticia. El desempleo se ha convertido en un «imprevisto de carrera» cada vez más frecuente, lo que tiene consecuencias para los derechos de pensión: *el recorrido profesional es cada vez menos lineal y ascendente, y las interrupciones ya no son un fenómeno extraño*; por tanto, es más complicado —y lo será más— acumular los derechos necesarios para dejar de trabajar a la edad mínima reglamentaria. Por otro lado, *los jóvenes acceden cada vez más tarde al mercado de trabajo y lo hacen en condiciones de empleo degradadas, lo cual está mal compensado por el sistema de pensiones*.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

Para fortalecer el sistema de pensiones hay que alcanzar cuatro objetivos:

1. Elegir *unos sistemas de pensión fundamentalmente de reparto*, que son más sólidos y más solidarios que la capitalización individual. La capitalización debe limitarse a una parte accesorio del financiamiento de la jubilación.

2. Construir *un sistema universal y colectivo*, o sea, un sistema que abarque a todos los trabajadores en activo y en cuyo seno esos últimos sean solidarios en la construcción de sus derechos de pensión. Hay que evitar las pérdidas de derechos en la jubilación en caso de cambiar de sector económico o de forma de empleo.
3. Luchar *contra las discriminaciones, y en particular las desigualdades entre hombres y mujeres*. Si el sistema de pensiones no tiene la vocación de corregir las desigualdades generadas en la vida activa después de que se produzcan, no podrá mantenerse indiferente frente a las desigualdades de las que las mujeres han sido víctimas, y siguen siéndolo hoy día, en el mercado de trabajo y en la empresa.
4. Incorporar *a los trabajadores y sus representantes en la gestión del sistema de pensiones*. La jubilación es un derecho construido por los trabajadores, con sus contribuciones, que garantiza la solidaridad entre las diferentes generaciones de trabajadores: el sistema de pensiones no puede gestionarse sin la opinión de los trabajadores.

Hay que asegurar tres ejes de progreso social:

1. *Fortalecer el derecho a una jubilación decente*. Las personas mayores deben protegerse contra la pobreza mediante mecanismos contributivos, pero esos mecanismos también tienen que asegurar una pensión mínima decente. Una carrera profesional completa debe dar derecho a una pensión igual al salario mínimo.
2. *Mejorar la equidad de derechos en la jubilación*. El sistema de pensiones redistribuye la riqueza entre las generaciones, pero también entre las categorías de trabajadores. Hay que mejorar la justicia de esta redistribución, en particular con respecto a los trabajadores expuestos a las condiciones de trabajo y empleo más difíciles.
3. *Frente al envejecimiento, garantizar a los trabajadores la posibilidad de seguir trabajando*. Los sistemas de pensiones se ven confrontados al envejecimiento de la población, y por tanto a la necesidad de retrasar la edad de jubilación. No todos los trabajadores tienen la misma posibilidad de mantener el empleo, y sobre todo una forma de empleo decente. Permitir que todos los trabajadores tengan acceso a un empleo decente, incluso a una edad avanzada, también es responsabilidad de los empleadores y los gobiernos. De forma más general, los sistemas de pensiones tienen que ampliar las posibilidades de elección para que los propios trabajadores controlen su paso a la jubilación (en particular, las posibilidades de transitar progresivamente a la jubilación).

Sr. SARRAZIN (representante de los empleadores, Francia) falta la traducción

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

- **Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal**
 - Actualmente, el conjunto de la población activa de Francia está cubierto por uno de los 42 regímenes de pensiones del país. Sin embargo, la *cobertura es muy heterogénea*. La multitud de regímenes conlleva una *falta de legibilidad, complejidad y problemas de equidad*.
 - El proyecto gubernamental de creación de un sistema universal de reparto y por puntos se ha visto interrumpido por la crisis sanitaria.
- **Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo**
 - El total de las pensiones representa 321 mil millones de euros, 44 mil millones de los cuales corresponden a solidaridad (es decir, sin contrapartida de cotizaciones directas),

o sea, el 14 por ciento del total ². *Una gran cantidad de mecanismos permiten compensar el impacto de los «imprevistos de la vida» sobre la jubilación: crecimientos familiares, derechos concedidos a los asegurados que sufren interrupciones en su recorrido profesional (enfermedad, invalidez, desempleo), consideración de la dureza, pensión mínima de vejez, etc.*

- Los recursos del sistema de pensiones proceden *en su mayor parte (80 por ciento) de las cotizaciones basadas en los ingresos de actividades*. También provienen de impuestos y gravámenes recaudados (cerca del 12 por ciento) y de otros recursos de terceros organismos (seguro de desempleo, caja nacional de seguro familiar, el Estado, etc.).

- **Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles**

- Desde mediados de los años 1990, el *nivel de vida medio de los jubilados es superior al del conjunto de la población*, y debería seguir siéndolo hasta el fin de los años 2020, antes de que empiece a disminuir.
- En 2018, la pensión media de un jubilado representaba alrededor del 51,4 por ciento de los ingresos medios de actividades, o sea, 1 544 euros mensuales. Existen ayudas mínimas sociales y está en proyecto la creación de una pensión mínima de 1 000 euros mensuales.
- En la revalorización de las pensiones (con variaciones según los regímenes) se tiene en cuenta la evolución del coste de la vida.

1. b) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones no cumple o cumple sólo parcialmente?

- **Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica.** La viabilidad del sistema de pensiones francés plantea diversos interrogantes: el *peso de los gastos correspondientes a las pensiones es muy importante* (alrededor del 14 por ciento del PIB); la crisis de la COVID-19 y el *descenso de las recaudaciones subsiguientes a las medidas de aplazamiento y exoneración de las cotizaciones* para apoyar las empresas afectarán fuertemente el saldo financiero en 2020 (-25,4 mil millones de euros frente a -4,2 mil millones de euros previstos inicialmente); aparte de los choques coyunturales, a fecha de noviembre de 2020 el sistema de pensiones se muestra *duraderamente y estructuralmente deficitario*.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

Objetivamente, el sistema de pensiones francés es un buen sistema. *Asegura un buen nivel de vida a nuestras personas mayores y prevé una «red de seguridad» para los más vulnerables*. Pero esto tiene un precio. Los *gastos correspondientes a las pensiones aumentan periódicamente* y actualmente representan cerca del 14 por ciento del PIB, lejos de Alemania (10 por ciento) y prácticamente el doble de la mediana de la OCDE (7,5 por ciento) ³.

El envejecimiento de la población acentúa estas dificultades y muestra que la situación no es financieramente sostenible:

² Estudio DREES núm. 1116, junio de 2019.

³ Informe de la OCDE sobre pensiones, 2019.

- *La duración de la vida a la edad de jubilación aumenta* (más de 25 años, al nivel más elevado de la OCDE), y *la razón de cotizantes/jubilados disminuye* (6/1 en 1945 frente a 1,7 actualmente y 1,3 en 2060) ;
- Al mismo tiempo, *la edad reglamentaria de jubilación está establecida en 62 años (la edad mediana es de 62,1 años)*, siendo una de las más bajas de Europa, por ejemplo, de tres años menos que en Alemania.
- El equilibrio financiero del sistema de pensiones no está garantizado. Tampoco lo estaba antes de la crisis sanitaria. A fin de preservarlo y asegurar la solidaridad intergeneracional, es conveniente adoptar medidas que ajusten los parámetros de funcionamiento de la jubilación.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

En cualquier caso, hay que recordar que *la prioridad actual es la reactivación económica, la reanudación del crecimiento*. Jamás habíamos conocido una crisis mundial de esta amplitud.

A medio plazo, podrían mobilizarse algunos mecanismos de apoyo:

- Para fortalecer el sistema de pensiones deberían aumentarse las cotizaciones, pero habida cuenta del contexto económico y el peso de las cargas sociales esto queda excluido.
- Podría congelarse o reducirse el nivel de las pensiones, pero esto es socialmente muy difícil.
- Cabría la posibilidad de alargar la duración del trabajo, el efecto impulsor más evidente y eficaz de la duración.

En un contexto de grandes desafíos sociales relacionados con la cuestión de las pensiones, una medida en torno a la edad permitirá preservar el nivel de vida de los jubilados, seguir financiando un alto nivel de solidaridad y tranquilizar a los franceses respecto de la sostenibilidad del sistema.

La cuestión del desarrollo de un sistema de pensiones por capitalización, como complemento al sistema de pensiones obligatorio por reparto, no debe descartarse del debate público. El peso de este tipo de mecanismo en el PIB francés representa actualmente el 10 por ciento (o sea, alrededor de 220 mil millones de euros), frente al 126 por ciento en promedio en la OCDE ⁴.

China

Sr ZHANG XING (representante del Gobierno, China)

1. Panorama general

En la actualidad, China se ha propuesto construir y mejorar el sistema de pensiones de múltiples pilares. En cuanto al primer pilar, el seguro básico de vejez (que incluye el seguro básico de vejez para empleados urbanos y el seguro básico de vejez para residentes urbanos y rurales), se ha seguido extendiendo su cobertura, han aumentado las pensiones, el sistema y el mecanismo de gestión y funcionamiento de los fondos han mejorado de forma constante, y se ha incrementado la sostenibilidad de los fondos. El segundo pilar incluye la pensión profesional, que está a disposición de todos los empleados públicos, y la pensión corporativa/empresarial, disponible para los empleados de las empresas. Hasta la fecha, todo el personal de las instituciones gubernamentales y públicas se ha adherido al plan de pensiones, y el número de empresas y empleados que participan en los planes de pensiones de las empresas también está aumentando. El fondo de pensiones puede cumplir mejor el objetivo de mantener y revalorizar el valor. Como

⁴ Observatorio de las pensiones de Eres, 2019.

tercer pilar, se ha puesto en marcha como experiencia piloto el sistema de pensiones individuales en Shanghái, Fujian y el Parque Industrial de Suzhou.

2. Sistema del seguro básico de vejez

El diseño del sistema del seguro básico de vejez de China permite mejorar la solidaridad y la cohesión social.

El sistema del seguro básico de vejez para los empleados urbanos se basa en una combinación de mancomunación social y cuentas individuales. El fondo social adopta el modelo de reparto, y las cuentas individuales aplican el modelo de capitalización total. El pago de la pensión básica hace efectiva la redistribución de los derechos e intereses de pensión desde el grupo de altos ingresos al de bajos ingresos. La cotización al seguro básico de vejez de los empleados urbanos la pagan conjuntamente las empresas y los empleados. En la actualidad, la cotización del empleador a la cuenta del fondo social representa el 16 por ciento del total de la nómina, y los empleados ingresan a la cuenta individual el 8 por ciento de su salario. La tasa de sustitución del seguro básico de vejez para los empleados de las empresas urbanas es de aproximadamente el 67 por ciento, lo que puede satisfacer las necesidades básicas de vida de los trabajadores jubilados. El Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social ajusta todos los años la prestación de jubilación en función del aumento de los salarios medios y de la subida de los precios. En la actualidad, la pensión de subsistencia es de prestaciones definidas, y su tasa de sustitución puede preverse según la base de cotización y los años cotizados. Por el contrario, la pensión basada en cuentas individuales es de cotizaciones definidas, y su tasa de sustitución debería determinarse finalmente en función de las cotizaciones y del tipo de interés contable anual.

El seguro básico de vejez para los residentes urbanos y rurales también se basa en una combinación del mismo tipo que la anterior, denominada combinación de mancomunidad social y cuentas individuales. El pago que efectúan los residentes a las cuentas individuales se basa en la capitalización total, y la administración pública se encarga de pagar la pensión de subsistencia, lo que también refleja el principio de solidaridad social. Las cotizaciones de los residentes urbanos y rurales se destinan íntegramente a las cuentas individuales, y el Gobierno concede los subsidios correspondientes. Si los residentes reúnen los requisitos para percibir pensiones, pueden percibir una pensión de subsistencia mensual proporcionada por el Gobierno, además de la pensión de la cuenta individual. La pensión también se ajusta a lo largo del tiempo en función del índice de precios, el desarrollo económico y otros factores.

El sistema del seguro básico de vejez es completamente igualitario entre hombres y mujeres, sin ningún tipo de discriminación de género.

3. Desafíos

En la actualidad, en términos de importe total, los ingresos anuales del fondo del seguro básico de vejez para los empleados urbanos siguen siendo mayores que los gastos, y el saldo acumulado del fondo continúa aumentando. En 2019, los ingresos del fondo del seguro básico de vejez para los empleados de empresas urbanas de China fueron de 5,2919 billones de yuan, y los gastos del fondo fueron de 4,9228 billones. A finales de ese año, el saldo acumulado del fondo fue de 5,4623 billones de yuan. Desde la perspectiva organizativa, gracias a la implementación del sistema del Fondo Central de Ajuste, el excedente y el déficit de fondos pueden ajustarse entre las distintas provincias para asegurar que en aquellas provincias que tengan más dificultades los pagos de las pensiones se efectúen de manera completa y oportuna. En el futuro, con un mayor envejecimiento de la población, la presión sobre los ingresos y los gastos del fondo seguirá aumentando, pero el financiamiento compensará la diferencia. Por lo tanto, a medio y largo plazo, el sistema sigue siendo sostenible.

No obstante, es innegable que el envejecimiento de la población china se está acelerando. A finales de 2019, el número total de personas mayores de 60 años en China había aumentado hasta los 254 millones, lo que representaba el 18,1 por ciento de la población total. De esas personas, 176 millones eran mayores de 65 años, lo que representaba el 12,6 por ciento de la población total. Con un mayor envejecimiento de la población, aumentan la presión y la carga del sistema básico de pensiones de China.

4. Medidas de respuesta

A fin de responder activamente a los retos que plantea el envejecimiento de la población, es necesario seguir promoviendo la reforma y el desarrollo del sistema de pensiones de China, en particular para acelerar el establecimiento del sistema de pensiones de múltiples pilares, adoptar medidas políticas contundentes para alentar el desarrollo de las pensiones empresariales en todo tipo de empresas, y acelerar la formulación y aplicación de políticas y medidas para promover el establecimiento del sistema de pensiones individuales.

Para mejorar el sistema de pensiones, debería mejorarse el mecanismo de ajuste de las pensiones. También deberían ajustarse los parámetros del sistema, por ejemplo, aumentando la edad legal de jubilación, con el fin de promover el equilibrio entre los ingresos y los gastos del fondo. Asimismo, se debería acelerar el ritmo de la planificación general del seguro básico de vejez para los trabajadores de las empresas urbanas, lo que contribuirá a aumentar la capacidad de resistencia del fondo a los riesgos en su conjunto. Para promover que las empresas y sus empleados participen en los planes de pensiones de las empresas mediante la mejora de las políticas fiscales preferentes, sería conveniente aumentar la tasa de rendimiento de las inversiones.

Sra. GUO (representante de los trabajadores, China)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

- **Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal.** Sí, aunque debería mejorarse la calidad de la cobertura de algunos grupos vulnerables, como los trabajadores informales.
- **Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo.** Los dos regímenes, el de los trabajadores y el que se basa en la residencia, se financian de forma colectiva, pero la subvención correspondiente a las cotizaciones individuales en el régimen de los residentes no proporcionaba suficientes incentivos para aumentar los niveles de cotización.
- **Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles.** Régimen de los trabajadores: desde 2005, la pensión nominal se ha incrementado anualmente. La tasa de aumento fue del 10 por ciento en el periodo 2005-2015, del 6,5 por ciento en 2016, del 5,5 por ciento en 2017 y del 5 por ciento en 2018 y 2019. Régimen basado en la residencia: existen enormes diferencias regionales; el nivel de las prestaciones depende en gran medida de la situación fiscal del gobierno local.
- **Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado.** El fondo de pensiones no se financia únicamente con las cotizaciones de los empleadores y los trabajadores, sino también con las subvenciones gubernamentales. Según el artículo 13 de la Ley del Seguro Social, cuando los fondos del seguro básico sean insuficientes para efectuar los pagos, el

Gobierno proporcionará subvenciones. Según la Ley del Seguro Social, el Gobierno es responsable de la gestión administrativa de las instituciones de seguridad social.

- **Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales.** Sí. En el caso de las personas en situación de pobreza, con discapacidades graves o que viven en zonas remotas, las cotizaciones del régimen basado en la residencia son proporcionadas total o parcialmente por los gobiernos locales.
- **Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica.** Los fondos de pensiones de los trabajadores se agrupan a nivel provincial y no a nivel nacional. Existen grandes diferencias entre las distintas provincias de China. Los fondos de pensiones de las provincias orientales de China son sostenibles, pero los de las provincias occidentales no lo son. Por lo tanto, a partir de 2018 el Gobierno de China decidió establecer un Fondo Central de Ajuste. Todas las provincias tienen que contribuir a dicho fondo; la tasa de contribución se ha fijado inicialmente en el 3 por ciento, basándose en el salario medio, y los trabajadores deberían estar abarcados en cada una de las provincias.
- **Principio 7. Gestión y administración transparentes.** Sí, por ejemplo, muchas administraciones locales utilizan cuentas públicas y líneas de atención al público de WeChat para que los servicios sean más cómodos y transparentes.
- **Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados.** Según el artículo 9 de la Ley del Seguro Social, los sindicatos protegen los derechos e intereses legítimos de los trabajadores de acuerdo con la ley, y tienen derecho a participar en el estudio de las principales cuestiones que afecten al seguro social, a formar parte del comité de supervisión del seguro social y a supervisar las cuestiones relacionadas con los derechos de seguridad social de los trabajadores.
- **Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos.** En el caso de los trabajadores formales, sí. Véase también la respuesta relativa al principio 3 que figura más arriba como referencia.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

1. **Cobertura.** Si se toman en consideración los dos regímenes, el de los trabajadores y el que se basa en la residencia, China ha logrado una cobertura total, aunque debería mejorarse la calidad de la cobertura en el caso de algunos grupos informales (por ejemplo, *muchos trabajadores migrantes están incluidos en el régimen basado en la residencia*).
2. **Adecuación.** Las prestaciones del régimen de los trabajadores son relativamente adecuadas, y se han aumentado anualmente. El nivel de las prestaciones del régimen basado en la residencia depende de la situación financiera de las administraciones locales.
3. **Sostenibilidad.** Existen importantes diferencias entre las distintas regiones; los fondos de pensiones son más sostenibles en las provincias orientales que en las occidentales. Se ha establecido el Fondo Central de Ajuste, con el fin de aumentar la mancomunación de los fondos de pensiones en China.
4. **Múltiples pilares.** En la actualidad, las pensiones del primer pilar siguen siendo la principal fuente de ingresos para la jubilación de los trabajadores. China establecerá un sistema de pensiones basado en múltiples pilares, sobre la base de reducir el espacio del primer pilar (mediante una disminución de la tasa de cotización de los empleadores, a fin de dejar más espacio a otros pilares) y de aumentar la tasa de cobertura de las pensiones de las empresas y las pensiones privadas.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

1. Incluir a más trabajadores informales en el régimen destinado a los trabajadores. Deberían adoptarse medidas más eficaces para inspeccionar a los empleadores a fin de que apliquen las normas y los reglamentos pertinentes en materia de pensiones. Se debería facilitar la transferibilidad y garantizar una equidad suficiente, en particular la transferibilidad dentro del régimen de los trabajadores y entre el régimen de los trabajadores y el que se basa en la residencia.
2. Mejorar la previsibilidad de los ajustes de las pensiones. Hasta la fecha, las prestaciones del régimen de los trabajadores se han ajustado y aumentado todos los años. No obstante, dichos ajustes suelen anunciarse mediante órdenes administrativas, lo que no permite contar con suficiente previsibilidad.
3. Mejorar la sostenibilidad del sistema. A fin de resolver el problema de los costes de transición que se produjeron en la década de 1990, se ha transferido más capital estatal desde las empresas que son propiedad del Estado a los fondos de la seguridad social, y se debería mejorar la regulación de las transferencias.
4. Examen general del sistema basado en múltiples pilares. Deberían establecerse con claridad los límites y las responsabilidades de los distintos pilares.

Côte d'Ivoire

Sr. IDRISS TRAORE (representante del Gobierno, Côte d'Ivoire)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

- **Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal. Respetado.** Côte d'Ivoire, en virtud de la Ordenanza núm. 2019-636, de 17 de julio de 2019, estableció un régimen social para los trabajadores por cuenta propia con el fin de extender la cobertura social a otros sectores de la población.
- **Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo. Respetado parcialmente.** En Côte d'Ivoire, los regímenes de pensiones básicas funcionan sobre la base del denominado «sistema de reparto», que se basa en una sólida solidaridad intergeneracional. Su financiación está a cargo de los empleadores y los trabajadores, tanto en el sector público como en el privado. No obstante, actualmente se está preparando el establecimiento de una pensión mínima de vejez para personas de la tercera edad que carecen de ingresos, en un marco de solidaridad nacional.
- **Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles. Respetado.** El marco jurídico nacional garantiza el derecho a una pensión a las personas que hayan cotizado a un régimen de seguridad social y un importe mensual de pensión mínima igual o superior al 50 por ciento del salario mínimo interprofesional garantizado (SMIG).
- **Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado. Respetado.** El Estado asume la responsabilidad general de la correcta administración y financiación de las

instituciones y los servicios de seguridad social, así como de la entrega de las prestaciones en la forma debida.

- **Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales. Respetado.** La legislación nacional prevé las mismas disposiciones para hombres y mujeres en lo que respecta al acceso a las prestaciones de vejez.
- **Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica. Respetado.** Según los estudios actuariales realizados en el marco de la reforma del sistema de seguridad social en 2012, y gracias a la gobernanza establecida y al control de la gestión de las instituciones de previsión social, el equilibrio de los regímenes de pensiones se mantendrá a largo plazo.
- **Principio 7. Gestión y administración transparentes. Respetado.** Las disposiciones legales, en particular la Ley núm. 99-476, de 2 de agosto de 1999, relativa a la definición y la organización de las instituciones de previsión social, garantizan la transparencia, la responsabilidad y la solidez de la administración y la gestión de los fondos de los regímenes de pensiones.
- **Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados. Respetado.** De conformidad con la normativa vigente, los interlocutores sociales participan en la administración de las instituciones de previsión social y se les consulta sobre todas las cuestiones que hacen referencia, en particular, a las pensiones de jubilación.
- **Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos. Respetado.** Desde 2012, el Estado de Côte d'Ivoire, de conformidad con el código de previsión social, ha revalorizado las prestaciones de jubilación (un aumento de al menos el 19 por ciento en el sector privado desde esa fecha).

1. b) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones no cumple o cumple sólo parcialmente?

En cuanto al **Principio 2: Solidaridad social y financiamiento colectivo**, cabe señalar que actualmente se está procurando iniciar un proyecto para establecer una pensión mínima de vejez para todas las personas de edad que carecen de ingresos.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

El sistema de pensiones de Côte d'Ivoire está en plena expansión gracias a las reformas introducidas desde 2012 para garantizar su sostenibilidad, mejorar su eficacia y asegurar el pago de las pensiones de jubilación de manera continuada y a largo plazo. Dichas reformas han permitido contar en la actualidad con un sistema de pensiones que funciona muy satisfactoriamente, en el que se asegura el pago regular de las pensiones y cuya calidad en el servicio se refuerza de manera creciente.

En el marco de la ampliación de la cobertura social y de conformidad con las recomendaciones de la OIT, el Estado de Côte d'Ivoire ha establecido, en virtud de la Ordenanza núm. 2019-636, de 17 de julio de 2019, el régimen social de los trabajadores por cuenta propia, cuya aplicación efectiva comenzará a principios de 2021. Dicho régimen permitirá que todos los trabajadores por cuenta propia, constituidos en gran parte por actores del sector denominado «informal», se beneficien de las prestaciones sociales, incluidas las pensiones de jubilación.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

Para mejorar el sistema de pensiones podrían adoptarse las siguientes medidas:

1. Acelerar la implementación del régimen social de los trabajadores por cuenta propia.

2. Establecer una pensión mínima de vejez para las personas de edad que carecen de ingresos.
3. Establecer un régimen de pensiones complementarias, basado en un sistema de capitalización, para los trabajadores del sector privado, a fin de aumentar el nivel de las pensiones que se perciben.
4. Realizar estudios actuariales periódicos para asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones.
5. Reforzar la capacidad de las administraciones encargadas de la regulación del sistema de pensiones.

Sr. TRAORE (representante de los trabajadores, Côte d'Ivoire)

1. La reforma de las pensiones en Côte d'Ivoire

El régimen de pensiones de jubilación en Côte d'Ivoire está gestionado por dos instituciones: el *Institut de Prévoyance Sociale – Caisse Nationale de Prévoyance Sociale* (Institución de Previsión Social – Caja Nacional de Previsión Social; IPS-CNPS) se ocupa del sector privado, y el *Institut de Prévoyance Sociale – Caisse Générale de Retraite des Agents de l'Etat* (Institución de Previsión Social – Caja General de Jubilación de los Agentes del Estado; IPS-CGRAE) del sector público.

En 2012, ante el agotamiento de los regímenes de pensiones basados en el modelo de reparto, se emprendió una amplia reforma, tanto en el sector privado como en el público. Dicha reforma, que entró en vigor el 1.º de febrero de 2012, tenía por objeto recuperar la rama de las pensiones, que registraba déficits regulares desde 2004. En ese contexto, se estableció un aumento gradual de la edad legal de jubilación, que pasó de los 55 a los 60 años en el periodo comprendido entre 2012 y 2016, el cálculo de la pensión pasó a basarse en los 15 mejores años de salario (en lugar de 10 años), y la valoración de las pensiones empezó a realizarse en función de la evolución del costo de la vida, y no de los salarios.

Antes de la reforma, la pensión de vejez podía solicitarse a partir de los 55 años. A partir del 1.º de febrero de 2012, la edad para solicitar dicha pensión pasó a ser los 56 años en el caso de las solicitudes presentadas en 2012, y dicha edad se fue incrementando anualmente en un año hasta llegar a los 60 años en 2016.

De forma análoga, la edad para solicitar la jubilación anticipada ha ido aumentando gradualmente un año cada año, pasando de 51 en 2012 a 55 en 2016. En cuanto a la pensión de viudedad, la edad de liquidación también aumentó gradualmente, pasando de los 51 años en 2012 a los 55 años en 2013. Además, para la determinación del salario medio, el número de mejores años que se tienen en cuenta pasó de 10 años en 2011 a 15 años en 2016.

2. Gestión de las pensiones en el sector privado

Es competencia de la IPS-CNPS, creada en virtud de la Ley núm. 99-477, de 2 de agosto de 1999, que modifica el Código de la Seguridad Social de 20 de diciembre de 1968. Dicha Ley prevé prestaciones sociales para los trabajadores, incluidas las pensiones de jubilación o de vejez.

Se trata de un régimen contributivo financiado por los trabajadores y los empleadores, en las siguientes proporciones: pensiones: la parte del empleador es del 7,70 por ciento y la del trabajador, del 6,30 por ciento; ello suma un total del 14 por ciento, con un límite máximo mensual de 1 647 315 francos CFA y un mínimo de 60 000 francos CFA, que se corresponde con el salario mínimo interprofesional garantizado (SMIG) vigente. En el marco de la reforma en curso en el sector privado, se ha previsto abarcar a los trabajadores por cuenta propia, que en su mayoría trabajan en la economía informal. A la larga, ello permitirá que más de 5 000 000 de trabajadores perciban una pensión de jubilación sobre la base de una cotización personal voluntaria.

3. Gestión de las pensiones en el sector público

Es competencia de la IPS-CGRAE, que se estableció en virtud del Decreto núm. 2012-367, de 18 de abril de 2012. Se trata asimismo de un régimen contributivo cofinanciado por los trabajadores y el empleador (el Estado) hasta en un 25 por ciento, cuyas dos terceras partes corresponden al empleador y la otra tercera parte al trabajador. Este régimen, denominado de reparto, se basa en la solidaridad entre las generaciones; las pensiones se financian con las cotizaciones que se deducen de los salarios de la población activa.

En un pasado reciente, el nivel de vida de los trabajadores que pasaban a estar inactivos estaba garantizado por su pensión de jubilación o sus rentas vitalicias, definidas por el marco jurídico de la Institución de Previsión Social.

Conclusión

Dado el nivel relativamente modesto de estos ingresos, está en curso la aprobación de una nueva reforma, denominada pensión de capitalización o pensión complementaria, con el fin de apoyar los ingresos de las personas jubiladas, tanto en el sector privado como en el público. Se trata de un régimen híbrido (voluntario para los trabajadores ya contratados y obligatorio para los futuros empleados, tanto en el sector público como en el privado) que acabará siendo obligatorio, con un porcentaje del 5 por ciento del salario base. Esperamos firmemente que esta reforma se haga realidad a fin de aliviar las dificultades de las personas de tercera y cuarta edad. En cuanto a la sostenibilidad del sistema, sería conveniente efectuar una revisión periódica de los logros alcanzados para poder anticiparse a las posibles crisis que podrían socavar todos los esfuerzos realizados.

Sr. LADOUYOU (representante de los empleadores, Côte d'Ivoire)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

Es conveniente señalar que Côte d'Ivoire no ha ratificado ninguno de los dos convenios relativos a la seguridad social, a saber, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952, y el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128). No obstante, Côte d'Ivoire ha aplicado algunos de los principios en los que se basa la seguridad social y que figuran en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT. Así pues, Côte d'Ivoire cuenta con una política de protección social de la que el establecimiento de las pensiones de vejez, tanto para los trabajadores del sector privado como para los funcionarios y empleados del Estado, es un perfecto ejemplo de ella.

El fondo de pensiones de los trabajadores del sector privado se estableció por primera vez el 21 de septiembre de 1960. Tras diversos cambios en su forma jurídica, en aplicación de la Ley núm. 99-476, de 2 de agosto de 1999, relativa a la organización y el funcionamiento de las instituciones de previsión social, y en virtud de un decreto aprobado en 2000, se estableció la *Institution de Prévoyance Sociale – Caisse Nationale de Prévoyance Sociale* (Institución de Previsión Social – Fondo Nacional de Previsión Social). Tiene las siguientes misiones:

- La gestión del régimen obligatorio de protección social de los trabajadores del sector privado, que incluye cuatro ramas, incluido el seguro de vejez (jubilación).
- La gestión de los regímenes complementarios o especiales, obligatorios o voluntarios.
- La recaudación de las cotizaciones sociales y el suministro de las prestaciones relacionadas con esos distintos regímenes.

En cuanto al régimen de pensiones, consiste en conceder un ingreso de sustitución al trabajador que ha hecho valer su derecho a una pensión. La tasa de cotización es del 14 por ciento, de la cual el 55 por ciento es pagado por el empleador y el 45 por ciento por el trabajador. En lo tocante al respeto de los principios fundamentales de la OIT, cabe señalar que el sistema de pensiones de nuestro país no los respeta plenamente debido a que el primer principio, relativo a la universalidad, no es efectivo. De hecho, solo los trabajadores asalariados inscritos en el fondo de previsión social pueden beneficiarse de esa prestación. Por otra parte, los funcionarios públicos también se benefician del régimen de pensiones administrado por la *Caisse Générale de Retraite des Agents de l'Etat* (Fondo General de Pensiones de los Empleados del Estado). Es evidente que los demás sectores de la población carecen de protección en materia de pensiones, en particular las personas que trabajan en la economía informal. No obstante, cabe señalar que el Gobierno ha establecido un régimen de pensiones para los trabajadores por cuenta propia. Dicho régimen debería beneficiar a los participantes de la economía informal que acepten inscribirse.

1. b) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones no cumple o cumple sólo parcialmente?

En el sistema de pensiones del sector privado, el Estado no interviene en lo que respecta a los fondos que deben ponerse a disposición. Sin embargo, el Estado es miembro del comité tripartito de gestión. En cambio, en el caso de los funcionarios y empleados del Estado, el Estado empleador realiza una aportación.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

Nuestro sistema de pensiones funciona satisfactoriamente desde el punto de vista del equilibrio financiero. Las pensiones de jubilación incluso han aumentado en un 5 por ciento. Sin embargo, el nivel de la pensión que se paga actualmente está por debajo del establecido en la legislación. De hecho, aunque la ley indica que el límite máximo es 45 veces el salario mínimo interprofesional garantizado (SMIG), hasta la fecha las pensiones no se han actualizado, a pesar de que la cuantía del SMIG ha aumentado, pasando de 36 607 francos CFA a 60 000 francos CFA desde 2015. Como era de esperar, los interlocutores sociales, por medio del Consejo Nacional de Diálogo Social, han remitido el asunto a la institución de protección social a fin de que el límite máximo de las pensiones se ajuste a la ley. Además, la Institución de Previsión Social tiene el propósito de establecer una pensión complementaria, como exige la ley. Sin embargo, pretende que dicha pensión complementaria sea obligatoria para todos los trabajadores y que ella sea la única institución que la gestione, con exclusión de los seguros privados, que tienen una larga tradición en el establecimiento y la gestión de pensiones complementarias. Los interlocutores sociales, y en particular los empleadores, solicitan que se abra un diálogo a este respecto.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

En primer lugar, actualizar la aplicación del marco reglamentario y, en segundo lugar, evitar que el establecimiento de la pensión complementaria cree cargas importantes para los empleadores y los trabajadores, y que se tengan en cuenta los intereses de las aseguradoras privadas.

Tunisia

Sr. DHOAIFI (representante del Gobierno, Túnez)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

- **Principio 1. Realización progresiva de la cobertura universal.** Basándonos en el principio de que la universalización de la protección social es un movimiento a largo plazo y una dinámica en continua evolución, Túnez ha construido su sistema de protección social con un enfoque progresivo que descansa en una serie de regímenes de seguridad social y programas de asistencia social. En lo que se refiere a la seguridad social, la cobertura social se ha ampliado gradualmente a lo largo de los años para acoger a las diferentes categorías socioprofesionales mediante el establecimiento de diversos regímenes de seguridad social que responden a las necesidades y especificidades profesionales de dichas categorías, teniendo en cuenta su respectiva capacidad contributiva. En la actualidad, el sistema de seguridad social (incluido el sistema de pensiones) engloba todos los sectores de actividad y la práctica totalidad de las categorías socioprofesionales. La tasa de cobertura social real en los sectores público y privado es del orden del 85 por ciento. En cuanto a la asistencia social, Túnez ha establecido programas y mecanismos no contributivos para luchar contra la pobreza (el *Programme National d'Aides aux Familles Nécessiteuses*, en 1986 (PNAFN); la asistencia médica gratuita y a precios reducidos, en 1998, y las ayudas destinadas a las personas discapacitadas). Esos programas están financiados por el presupuesto del Estado.
- **Principio 2. Solidaridad social y financiamiento colectivo.** En Túnez, la seguridad social (incluido el sistema de pensiones) funciona de acuerdo con el principio de reparto. Se apoya en el financiamiento colectivo y la mutualización de los riesgos. Su financiamiento procede principalmente de las cotizaciones de los trabajadores y los empleadores. Cabe señalar que en el marco de la diversificación de las fuentes de financiación de la seguridad social, en 2018 se estableció una contribución social de solidaridad destinada plenamente a financiar las cajas de seguridad social. Tanto las personas físicas como las personas morales están sujetas a esta contribución.
- **Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles.** El sistema de seguridad social de Túnez es un sistema de cobertura profesional. La cobertura que ofrece un régimen de seguridad social está vinculada al ejercicio de una actividad profesional. La apertura de los derechos a las prestaciones de la seguridad social (incluido el derecho a las pensiones) está sujeta a algunas condiciones establecidas por la ley que garantiza niveles de pensión mínima.
- **Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado.** La seguridad social es un servicio público. Las leyes vigentes consagran la responsabilidad general del Estado, que es el garante del último recurso para asegurar la sostenibilidad financiera y presupuestaria del sistema de seguridad social y garantizar unas prestaciones adecuadas y previsibles.
- **Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales.** Todos los mecanismos y programas de protección social garantizan el carácter inclusivo de la protección social sin discriminación ni distinción entre hombres y mujeres. El derecho a las prestaciones para la vejez que ofrece el sistema de protección social responde a criterios objetivos y a unas condiciones establecidas por ley sin ninguna distinción entre

los miembros de la sociedad (incluido entre hombres y mujeres). En cambio, se prevén diversos mecanismos particulares para atender a las personas con necesidades específicas.

- **Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica.** Desde hace tiempo, el sistema de seguridad social (particularmente el sistema de pensiones) sufre crecientes tensiones financieras, principalmente debidas, entre otros factores, a los cambios demográficos, la generosidad del sistema, el retroceso del empleo en el sector privado y el peso del sector informal. Ante esta situación, se han adoptado las siguientes medidas:
 - Reforma del régimen de pensiones en el sector público;
 - Creación de una contribución social de solidaridad destinada al financiamiento de las cajas de seguridad social; y
 - Establecimiento de una nueva estrategia para mejorar la recuperación de los créditos de la Caja Nacional de Seguridad Social (CNSS).
- **Principio 7. Gestión y administración transparentes.** La gestión administrativa y financiera de cada caja de seguridad social está asegurada por un consejo de administración tripartito (Gobierno, Union Générale Tunisienne du Travail (UGTT) y Union Tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (UTICA)) presidido por un director general. Dichas cajas están sometidas a la tutela del Ministerio de Asuntos Sociales y al control financiero de los tribunales de cuentas y los órganos de inspección, así como al control del Ministerio de Finanzas y de la Presidencia del Gobierno.
- **Principio 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados.** Los consejos de administración de las cajas de seguridad social son tripartitos. Este enfoque participativo y de consenso está reforzado por la firma del contrato social suscrito el 14 de enero de 2013 entre el Gobierno y los interlocutores sociales (UGTT, UTICA), por el cual se creó una comisión tripartita de protección social que constituye el único marco jurídico de todo proyecto de reforma en materia de protección social.
- **Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos.** Las pensiones se revisan con arreglo a los mecanismos siguientes:
 - La equiparación para el sector público, y
 - La revalorización de las pensiones con arreglo al salario mínimo interprofesional garantizado (SMIG) para el sector privado.

Sr. SDIRI (representante de los trabajadores, Túnez)

«La Unión General de Trabajadores Tunecinos» (UGTT) es la principal central sindical de Túnez con 650 000 miembros. Fue fundada el 20 de enero de 1946 por el líder Farhat Hached. Sus miembros pertenecen tanto al sector público como al privado. Agrupa a 24 uniones regionales, 19 organizaciones sectoriales y sindicatos de base. Está afiliada a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres desde 1951 y a la Confederación Sindical Internacional desde 2006. La UGTT es uno de los componentes del cuarteto de diálogo nacional que obtuvo el premio Nobel de la Paz 2015 por haber logrado reunir a los diversos antagonistas políticos y permitir así en 2014 la redacción de la nueva constitución, y después la celebración de las elecciones presidenciales y legislativas. La UGTT está dirigida por un consejo ejecutivo constituido por 13 departamentos, incluido el departamento responsable de la protección social. Esto refleja la importancia que la UGTT otorga a la protección social, que se está convirtiendo, cada vez más, en un tema prioritario en las reivindicaciones sindicales debido a su impacto en el clima social.

En materia de protección social y tras las luchas dirigidas por la central sindical durante varios decenios, el sistema de protección social tunecino es un activo innegable. Al igual que la mayoría de los países del mundo, Túnez ha optado por un modelo de protección social que se centra, entre

otras cosas, en un sistema de seguridad social, cuyos regímenes conexos se consideran regímenes de seguro social, y en un sistema de asistencia social caracterizado por programas de asistencia y ayuda social en beneficio de los inactivos y de la población vulnerable. Cabe destacar que, desde la independencia, se han hecho muchos esfuerzos en este sentido para instaurar un sistema de protección social capaz de aplicar los principios establecidos en la Constitución de Túnez y en las convenciones internacionales, pero aún quedan importantes desafíos por resolver. Entre estos desafíos, se encuentran la mejora del coeficiente de cobertura, la gobernanza eficaz, la cobertura de los trabajadores del sector informal y de los desempleados, la sostenibilidad de los regímenes de pensiones y del seguro médico.

Desde hace mucho tiempo, la UGTT viene exigiendo la reforma del sistema de protección social con el fin de crear un sistema eficaz, universal, eficiente y financieramente equilibrado que responda a las exigencias de los cambios económicos y demográficos. Tras la revolución, se estableció un acuerdo tripartito entre el gobierno, la UGTT y la principal central patronal, la Unión Tunecina de Industria, Comercio y Artesanía (UTICA). Se trata del contrato social firmado en 2013. Este contrato social gira en torno a cinco ejes principales:

- crecimiento económico y desarrollo regional;
- políticas de empleo y formación profesional;
- relaciones laborales y trabajo decente;
- protección social, e
- institucionalización del diálogo social tripartito.

Respecto de la protección social, los firmantes destacaron la importancia de elaborar y establecer un nuevo modelo de sociedad como piedra angular para reformar el sistema de protección social y mejorar los mecanismos de su financiación y gestión, evitando la confusión entre seguridad social y solidaridad social. Estuvieron de acuerdo en los siguientes puntos:

- Revisión total de los regímenes de seguridad social y sus diversas ramas.
- Necesidad de mejorar los sectores de salud pública y privada a fin de mejorar la calidad de los servicios y controlar los costos, y de revisar el mapa sanitario con miras a lograr un mayor equilibrio regional.
- Preservación de los equilibrios financieros de los regímenes de seguridad social mediante la mejora de la rentabilidad de las inversiones y el aumento de la diversificación de las fuentes de financiación.
- Necesidad de establecer un sistema de buena gobernanza en la gestión de las cajas sociales y de asegurar la alternancia en la gestión de sus consejos de administración entre los interlocutores sociales, respetando el principio del tripartismo y la igualdad del número de sus representantes en la composición de estos consejos, y la independencia de sus decisiones.
- Compromiso del Estado de garantizar el derecho a la atención médica de los grupos vulnerables y de proporcionarles un ingreso mínimo tendiente a asegurar que las diversas intervenciones estén dirigidas a los grupos vulnerables según criterios objetivos.

Cabe señalar que, tras el diagnóstico realizado por el comité directivo del diálogo social, es preocupante la situación financiera de los regímenes de pensiones gestionados por la Caja Nacional de Pensiones y Previsión Social (CNRPS) y la Caja Nacional de Seguro Social (CNSS).

Varios factores son responsables de esta situación, entre ellos, en particular el deterioro de la relación demográfica, la globalización que ha generado una expansión del sector informal en detrimento del sector formal, el desempleo, la ineficacia de la gobernanza, la falta de control de las jubilaciones anticipadas, el déficit presupuestario que pasó de 1,3 por ciento en 2010 a 3,5 por

ciento en 2019, mientras que la deuda pasó de 40,4 por ciento en 2010 a 65,5 por ciento en 2019, lo que supone un aumento de 62 puntos porcentuales desde 2010. Además, la inflación aumentó bruscamente hasta llegar al 5,3 por ciento en 2017 y al 6,7 por ciento en 2019 en comparación con el 4,4 por ciento en 2010. El valor del dinar sigue cayendo frente a las divisas. Nuestra moneda ha perdido el 60 por ciento de su valor desde 2014.

Para paliar el déficit de los regímenes de pensiones gestionados por dichas cajas, en 2018 los interlocutores sociales y el gobierno decidieron una batería de medidas ⁵ con el fin de rescatar las cajas sociales, cuyo déficit ha alcanzado cifras increíbles.

Entre estas medidas figuran en particular:

- Creación de la contribución social de solidaridad (1 por ciento) a partir de 2018, pagadera por los asegurados activos, los beneficiarios de las cajas de seguridad social y las empresas.
- Retraso de la edad de jubilación de 2 años de manera obligatoria (62 años) y de 3 años de manera opcional (65 años); esta medida concierne a la CNRPS a partir de 2020.
- Aumento de la tasa de cotización en 3 por ciento a partir de 2020 (el 1 por ciento será pagado por el trabajador y el 2 por ciento, por el empleador); esta medida concierne a la CNRPS.

Ante esta situación, la UGTT desea desempeñar un papel de liderazgo en la reforma del sistema de protección social para que sea capaz de cubrir a la población vulnerable y a las personas que actualmente no están protegidas contra el riesgo de enfermedad en particular y para mantener la gestión de sus servicios en manos del Estado.

Por lo tanto, la UGTT reitera su compromiso de establecer un piso de protección social, de mejorar los servicios públicos y el sector público mediante inversiones masivas para garantizar el acceso universal a la atención médica, el agua, la higiene, la alimentación y la vivienda, y de proteger los derechos de los trabajadores de los efectos devastadores de la pandemia.

Argentina

Sr. LEPORE (representante del Gobierno, Argentina)

1. a) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte?

El sistema previsional argentino cumple plenamente con el principio de realización progresiva de la cobertura universal. En las últimas dos décadas, las reformas realizadas han logrado universalizar la cobertura previsional de los adultos mayores, llegando actualmente a una tasa próxima al 100 por ciento. Los mecanismos de facilitación del acceso a las prestaciones contributivas dispuestos a través de las moratorias previsionales del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), así como la más reciente instauración de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), como primer pilar de protección social no contributivo, han determinado estos resultados.

En este aspecto, es importante destacar el carácter instrumental que ha desempeñado el principio de responsabilidad general y primaria del Estado para la consecución de la cobertura mencionada. Sin ese ejercicio de la responsabilidad estatal la universalización de la seguridad social no hubiese logrado su cometido. Al respecto, cabe poner de resalto que las proyecciones

⁵ Aumento de la edad de jubilación de 2 años a partir de 2019, aumento de la tasa de cotización en un 3 por ciento y creación de la contribución social de solidaridad (impuesto del 1 por ciento) para más detalles consulte el cuestionario.

actuariales realizadas durante la vigencia del régimen de capitalización basado en cuentas individuales evidenciaban, desde 2005, una drástica disminución de la cobertura previsional ligada tanto a las mayores exigencias en el acceso a las prestaciones contributivas, como a las escasas densidades de aportes registradas por parte de los afiliados a dicho sistema de cuentas individuales.

Sin perjuicio de estos comentarios y de lo que se expone en la respuesta siguiente, el cumplimiento de los restantes principios fundamentales evaluados se encuentra en nuestra opinión plena o en su mayor parte logrado, tal como ha sido desarrollado en el cuestionario general suministrado.

1. b) ¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones no cumple o cumple sólo parcialmente?

Es en relación al principio de la sostenibilidad financiera, fiscal y económica en donde el sistema previsional argentino exhibe sus mayores dificultades. Se trata de un desafío común a los diversos sistemas de previsión social, fuertemente asociado a los impactos producidos por los cambios demográficos, los cambios en la organización de la producción y el trabajo, como también en las relaciones laborales. Como en el resto de los países de la región, las tensiones resultantes de las transformaciones referidas, se encuentran acentuadas por las debilidades de los mercados de trabajo para brindar empleos y salarios suficientes para la población en edad de trabajar. La persistencia de elevados niveles de informalidad es un factor estructural que condiciona la sostenibilidad económica, financiera y actuarial de los sistemas de previsión social, limitando no solamente su cobertura prestacional, sino también sus fuentes de financiamiento.

Desde una perspectiva de más largo plazo, debe aclararse que la eliminación en 2008 del régimen privado de cuentas individuales producida con la unificación del sistema nacional de previsión social en un único régimen público de reparto —denominado Sistema Integrado Previsional Argentino, SIPA— implicó un considerable fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal del sistema previsional, dado los elevados costos de transición implicados por la reforma de 1994 que había creado el sistema de capitalización por cuentas individuales. De este modo, la reintegración de los aportes y contribuciones sociales al pilar público, conjuntamente con un contexto de crecimiento económico con creación de empleo declarado a la seguridad social, permitió equilibrar y mejorar sensiblemente el perfil de sostenibilidad del sistema como un todo.

2. ¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?

El sistema previsional argentino ha alcanzado y mantenido a lo largo de las últimas dos décadas una amplia cobertura previsional, universalizando el acceso a la protección social de los adultos mayores. Como fue referido, esto ha sido el resultado de la implementación de diversas políticas de extensión de la seguridad social de índole no contributiva y semicontributiva. Se destacan, en tal sentido, las denominadas «moratorias previsionales», que flexibilizaron desde 2004 el acceso a las prestaciones contributivas a los adultos mayores con historias de contribución incompletas, así como la creación en 2017 de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que brinda cobertura no contributiva a quienes no reúnen los años con aportes necesarios para obtener una prestación contributiva. Sin embargo, debe indicarse que el principal problema de afiliación y de acceso a los beneficios de los regímenes contributivos continúa siendo la escasa densidad de servicios con aportes de los trabajadores en edad de trabajar resultante de la persistencia de una abultada economía informal.

Respecto de la suficiencia de las prestaciones cabe indicar que la tasa de reemplazo promedio en la prestación inicial del sistema público de reparto de base contributiva es del orden del 60 por ciento en el caso de los trabajadores en relación de dependencia. Los mecanismos redistributivos y solidarios del régimen contributivo aseguran por su parte una prestación mínima garantizada

relacionada al salario mínimo, vital y móvil establecido tripartitamente, proporcionando los complementos necesarios para los beneficiarios cuyos beneficios son calculados por debajo del umbral fijado. Asimismo, se advierte una razonable suficiencia de las prestaciones no contributivas para garantizar la seguridad de los ingresos básicos de los adultos mayores, dado que la determinación del monto de tales prestaciones se encuentra ligada a la prestación mínima garantizada del régimen contributivo. En términos empíricos, se constata que el monto de las prestaciones no contributivas aludidas es holgadamente superior al valor monetario de la canasta básica de bienes y servicios establecida por las estadísticas públicas como umbral de pobreza para un adulto mayor; ello sin considerar, inclusive, la cobertura de salud integral que es adicionalmente garantizada a los beneficiarios de las prestaciones tanto contributivas como no contributivas.

3. ¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?

El mantenimiento de elevados niveles de trabajo no declarado a la seguridad social es, en gran medida, consecuencia de la persistencia de una voluminosa economía informal, cuyo origen multicausal y perfil heterogéneo requiere de la formulación de un marco integrado de políticas tributarias, financieras, productivas, laborales, de empleo y de seguridad social.

La formalización laboral no solo ampliaría la base contributiva robusteciendo la sostenibilidad del sistema previsional, sino que permitiría además la progresiva incorporación de los colectivos con mayores dificultades de inclusión en los esquemas de seguridad social contributivos, con la necesaria ponderación de la real capacidad contributiva de los mismos.

Es preciso también desarrollar las capacidades administrativas de prevención y control de la evasión a la seguridad social. El incumplimiento de las obligaciones tributarias y el fraude laboral y a la seguridad social limita la cobertura prestacional y conlleva al debilitamiento de sus fuentes de financiamiento.

En la misma dirección, incrementar la transparencia de los recursos de la seguridad social disponiendo la identificación y separación de las fuentes de financiamiento de las prestaciones contributivas y no contributivas es un punto relevante para fortalecer la confianza en el sistema previsional.

En cuanto al diseño prestacional del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) la consolidación de un esquema multipilar es uno de los desafíos principales.

La configuración de un primer pilar de protección social universal financiado con recursos tributarios o de rentas generales es una de las alternativas a ser tenidas en cuenta para asegurar la elevada cobertura alcanzada por el sistema previsional.

En relación al segundo pilar público de beneficio definido y con financiamiento de reparto asistido, un lineamiento importante es el de establecer reglas de aportación y cálculo de las prestaciones que guarden más estrecha relación entre la prestación otorgada y el esfuerzo contributivo realizado. Esto sin afectar la razonable proporcionalidad de la prestación determinada con las remuneraciones percibidas durante el periodo de realización de las cotizaciones.

Asimismo, cabe indicar el establecimiento de un mecanismo consensuado con los actores sociales y políticos que brinde previsibilidad a la revisión periódica de las prestaciones mediante una fórmula de indexación actuarialmente sustentable, que preserve el poder adquisitivo de las prestaciones.

Fortalecer el carácter redistributivo y solidario del sistema previsional, considerando los distintos regímenes que lo integran como un sistema único, es otra orientación estratégica. En tal sentido, es prioritario reducir las inequidades originadas por la existencia de regímenes previsionales

particulares propiciando su convergencia gradual con el régimen general, al mismo tiempo que se corrigen los marcados desequilibrios financieros que tales regímenes especiales presentan.

Del mismo modo, sería conveniente actualizar y mejorar los mecanismos de coordinación entre el SIPA y los diversos regímenes de previsión nacionales, provinciales, municipales, para profesionales y de complementación, a los efectos de incrementar la articulación y la unificación del sistema previsional, evitando las consecuencias no deseadas de su fragmentación sectorial y/o territorial.

Sr. ZUCCOTTI (representante de los trabajadores, Argentina)

Evaluación general del sistema de pensiones

Argentina se encuentra dentro del grupo de países que cuenta con sistemas integrales de protección social. Es uno de los pioneros en esta materia y presenta niveles de cobertura, institucionalidad y gasto social, que lo hace diferente a otros de la región y también del mundo (cerca del 93 por ciento en adultos mayores y niños/as).

La extensión en el gasto en seguridad social, cercana al 30 por ciento del gasto público total, colocó al país entre unos de los que más avanzaron en términos de porcentaje asignado para la expansión de sus prestaciones.

Así, con la incorporación de programas de inclusión jubilatoria y de Asignaciones Universales a la niñez, especialmente entre los años 2005 y 2014, se materializó la existencia de ingresos mínimos garantizados para la mayoría de los hogares con independencia del tipo de programa o prestación.

La actualización y continuidad de estos indicadores es una poderosa herramienta para combatir la pobreza por ingresos y resulta clave para determinar la eficacia de los programas existentes.

Cabe mencionar que esta política se pudo hacer debido a la recuperación estatal de la gestión del sistema previsional a partir de la reversión de su privatización (1994) desde el año 2008.

En Argentina, es absolutamente evidente la vinculación entre políticas de austeridad y retroceso de la cobertura y financiamiento de los sistemas de seguridad social.

En primer lugar, cuando se privatizó el sistema, los aportes y contribuciones se redujeron del 4,5 por ciento al 2,4 por ciento del PIB producto de una reforma de parámetros simultánea al cambio estructural. En segundo lugar, las políticas de austeridad en la economía que derivaron en la crisis social, económica y política del año 2001, hicieron retroceder todos los ingresos corrientes de la Seguridad Social, bajando los niveles de cobertura a mínimos históricos.

Como contracara a este proceso, el periodo iniciado en el año 2002 de recuperación económica y los programas de inclusión de prestaciones entre los años 2008 y 2009 especialmente.

Producto del cambio de políticas a nivel nacional, se consolidaron los escenarios de recesión y de falta de financiamiento del sistema a partir de una nueva reforma previsional que actuó en dos frentes: redujo aportes y contribuciones al sistema (baja «impuestos al trabajo» como paradigma neoliberal) y transfirió recursos nacionales del sistema a las provincias. Entre ambos efectos, la pérdida efectiva de financiamiento al sistema se estima en más de 2 puntos del PIB.

En la actualidad, y producto de estas políticas implementadas en los últimos años, Argentina tiene dos frentes que condicionan la *performance* del sistema: una profunda recesión fuertemente iniciada en 2018, un endeudamiento insostenible y la actual explosión de la pandemia COVID-19.

Esto se traduce en indicadores sociales alarmantes, más del 40 por ciento de la población está por debajo de la línea de pobreza, el desempleo se ubica en un 11 por ciento y solo cerca de un 29 por ciento de la PEA tiene aportes y contribuciones al sistema.

En tiempos donde justamente se requiere más de la protección social como plataforma de despegue de los indicadores económicos y sociales, el gobierno asumido en diciembre de 2019 extendió programas de garantía de ingresos a los y las trabajadoras como política de sustitución de las condiciones de mercado producto del aislamiento obligatorio por el COVID-19.

Respecto a la política de actualización de las prestaciones, recientemente el gobierno está elevando al Congreso de la Nación un proyecto proponiendo una fórmula de actualización que vincula el crecimiento de los salarios y los ingresos tributarios de afectación específica al sistema.

A modo de conclusión, la tendencia hacia la universalización de los sistemas de protección social pone por delante la tarea de avanzar en reformas que modifiquen el financiamiento con carácter progresivo, poniendo la carga tributaria en los sectores de mayores ingresos (reformas tributarias).

Hay que redefinir el concepto de Piso de protección social, incorporando una institucionalidad donde converjan los actores de la producción, en cuanto incidencia de la política laboral y productiva ejercen en el financiamiento, actores de la economía informal y una necesaria representación de la sociedad civil.

Existe falta de representación en el sistema y cobertura hacia trabajadores de plataformas, hacia trabajadores independientes o autónomos, de los y las trabajadoras de la economía informal y una eficaz y más extensiva cobertura hacia trabajadoras y trabajadores formales en situación de desempleo ponen de relieve la inseguridad de ingresos y la falta de respuesta para una alta proporción de la población activa.

El desarrollo de políticas de cuidado que incluyan tanto a las prestaciones a ambos extremos de la estructura poblacional como a los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en ellas debe ser parte de una estrategia de salida para el futuro problema de la dependencia demográfica del país.

Argentina tiene por delante el camino de la reconstrucción del tejido social y un sistema integrado de protección social, con programas coordinados y recursos orientados a atender a todas las contingencias, especialmente la niñez e infancia por las implicancias que estas tienen en el futuro de la población activa; es la institucionalidad por excelencia para llevarlo a cabo.

Sr. DRAGUN (representante de los empleadores, Argentina)

El sistema de pensiones de Argentina presenta diferentes grados de cumplimiento de los nueve principios fundamentales incorporados en las normas de la OIT.

La protección social de la población adulta mayor puede calificarse como muy amplia, cumpliéndose en su mayor parte el principio de Realización progresiva de la cobertura universal. A partir de la implementación de la moratoria previsional en 2005, el número de beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) aumentó un 60 por ciento y la cobertura pasó de cerca del 70 por ciento a más del 90 por ciento de los mayores de 65 años. Además, la cobertura previsional continuó aumentando en los últimos años como resultado de la introducción de la PUAM y la llamada Reparación Histórica.

- **Principio 3. Derecho a beneficios adecuados y previsibles.** Este principio se cumple parcialmente, a pesar de que se abandonó el sistema de contribución individual y actualmente prevalece un sistema de reparto, apoyado por los recursos fiscales (de los ingresos generales) y las contribuciones de la nómina. Si bien la garantía a beneficios adecuados y previsibles se encuentra establecida en la Constitución Nacional, el derecho a beneficios adecuados y previsibles no siempre se cumple. La elevada inflación y la inestabilidad macroeconómica deterioran las prestaciones y en los tramos más bajos esto

ha impactado en la suficiencia de la cobertura además de la previsibilidad. Los sucesivos cambios en las fórmulas de ajuste abonan al mismo resultado.

- **Principio 4. Responsabilidad general y primaria del Estado.** El principio se cumple mayormente dado que existe un sistema de reparto administrado por el sector público sobre el que, ante circunstancias imprevistas, se recurre a mecanismos normativos (usualmente decretos presidenciales) que permiten la intervención estatal.
- **Principio 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales.** El principio se cumple. Si bien el debate sobre la inclusión de género estuvo ausente de la reforma estructural, la vuelta al sistema de reparto beneficia principalmente a las mujeres porque da mayor espacio a las transferencias solidarias entre sectores, mientras que la moratoria previsional ha contribuido a la reducción de las brechas de cobertura mediante la flexibilización de las condiciones de acceso.
- **Principio 6. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica.** A partir de la década de los ochenta, el déficit de las prestaciones previsionales respecto a los aportes y contribuciones sobre los salarios ha sido ininterrumpido, amenazando la sostenibilidad financiera, fiscal y económica. Actualmente se encuentra en discusión una nueva fórmula de movilidad con el objetivo de alcanzar una mejora de los haberes previsionales de forma fiscalmente sustentable, así como también cambios en los regímenes especiales para reducir el costo fiscal y mejorar la equidad. En lo que hace a la sostenibilidad, al evaluar el sistema de pensiones, cabe preguntarse qué sucedería con la cobertura en caso no se implementen nuevas moratorias, ya que los beneficiarios titulares de la mínima (o menor) representan el 50 por ciento del total, pero su masa de beneficios es inferior a la del decil con jubilaciones más altas. En este sentido, la PUAM cumpliría un rol fundamental.

El principal desafío para la cobertura que se presenta es la informalidad, que en Argentina tiene un vínculo directo con el excesivo costo fiscal, pero también se ve influida por la falta de estabilidad macroeconómica y un plan de desarrollo productivo, el rezago en la competitividad y el desacople del sistema tributario respecto a políticas productivas. Las recomendaciones para incrementar el nivel de protección social deberían tener en cuenta mecanismos que vinculen incentivos para ampliar la base contributiva, reducir la informalidad y aumentar las inversiones.

- **Principio 7. Gestión y administración transparentes.** La ANSES publica datos periódicamente y es posible acceder a información sobre el manejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS, la participación remanente del sistema privado de AFJP). Sin embargo, demoras en la actualización y numerosos cambios normativos dificultan el seguimiento y la previsibilidad.
- **Principio 8 Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados.** Es parcial toda vez que el marco legal nacional no requiere que representantes de las personas protegidas, sindicatos o representantes de los empleadores estén asociados a la administración de regímenes de pensiones o sean consultados en relación con los mismos. Respecto a la sustentabilidad social del sistema, es necesaria una mirada integral y de consenso tripartito. En Argentina deberían discutirse al menos tres aspectos que se presentan como desafíos para la expansión del trabajo y la formalización laboral: la importancia del contexto macroeconómico como condición de base, junto a políticas de desarrollo productivo que incrementen la productividad; factores de competitividad sistémica, como el acceso a infraestructura y financiamiento; y un sistema tributario que acompañe las políticas de desarrollo productivo y guarde relación con los incentivos a la inversión, la transferencia de tecnología y la innovación aplicada.

- **Principio 9. Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos.** Dada la elevada inflación, la volatilidad macroeconómica y los cambios de fórmulas de ajuste, los haberes reales han registrado fuertes caídas con relación a los salarios y el nivel de vida, no cumpliendo de forma completa con el este principio debido a la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos.

Argentina posee un sistema previsional muy heterogéneo, conviviendo el SIPA (87 por ciento de los beneficios) con cajas provinciales, municipales y regímenes especiales. Hay diversidad de criterios de acceso, desigualdad de beneficios entre regímenes y problemas de nivel y actualización. La cobertura mejoró por las moratorias previsionales (en favor de la inclusión de mujeres) y la desigualdad de haberes se redujo inicialmente, aunque con una alta concentración en el haber mínimo. Sin embargo, los problemas de suficiencia se han profundizado con la PUAM y la última fórmula de ajuste, además de aumentar la desigualdad (en parte por la Reparación histórica).

En este sentido, un esquema deseable incluiría la coexistencia de tres pilares, el solidario, el contributivo y el voluntario, fortaleciendo estos últimos. El sector empleador argentino apoya la coexistencia de regímenes de reparto con complementos de capitalización del ahorro privado. Los sistemas de pensiones de países de la OCDE suelen ser mixtos y, ante el debilitamiento financiero de los sistemas de reparto, han fortalecido opciones de ahorro individual mayormente vinculadas al pilar voluntario. Sin embargo, en Argentina, la elevada inflación y costos de administración y la imposibilidad de encontrar inversiones que mantengan su valor llevaron al abandono de regímenes de capitalización, que creemos adecuados y viables para economías más sólidas y predecibles. Alternativamente, el FGS debería tener un rol más destacado en el mercado de capitales local, ya que el mismo posee potencial para dotar de mayor profundidad al hoy pequeño sistema financiero, generando mejores esquemas de ahorro privado y colaborando en minimizar las dificultades de las empresas para obtener financiamiento destinado a inversión y capital de trabajo.