



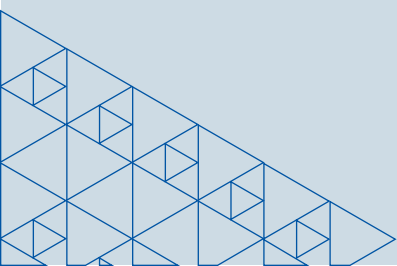
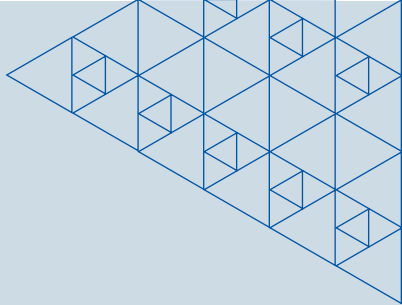
Organización
Internacional
del Trabajo

► Aportes de la experiencia internacional para el diálogo social sobre la reforma de la seguridad social en Uruguay

Guillermo Montt
Charles Knox-Vydamov
Valentina Jorquera

OIT Cono Sur – Informes Técnicos / 20 - 2021





Aportes de la experiencia internacional para el diálogo social sobre la reforma de la seguridad social en Uruguay

Guillermo Montt ¹
Charles Knox-Vydamov ²
Valentina Jorquera ³

Resumen

Los cambios demográficos y del futuro del trabajo están tensionando la capacidad de los sistemas de jubilaciones y pensiones para avanzar hacia la cobertura universal y la suficiencia de las prestaciones en un marco de sostenibilidad financiera y social. En este contexto, las reformas y adaptaciones se hacen necesarias y tendrán más posibilidades de éxito en un proceso de diálogo social. Este documento resume las contribuciones de la OIT al debate de la Comisión de Expertos en Seguridad Social para avanzar en un diagnóstico del sistema de jubilaciones y pensiones de Uruguay, aportando elementos para la mayor integración y articulación de un pilar no contributivo con el pilar contributivo, los desafíos que suponen la extensión de las vidas laborales y la incorporación de las formas atípicas de empleo en la seguridad social contributiva.

Palabras clave: Seguridad Social, Uruguay, Reforma de pensiones

JEL Codes: N36, H55, J14, J26

1. Especialista en Protección Social de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

2. Consultor independiente en protección social.

3. Socióloga e investigadora en desigualdad social y análisis comparado.

Inputs from the international experience for the social dialogue on the Uruguayan social security reform

Guillermo Montt ⁴
Charles Knox-Vydamov ⁵
Valentina Jorquera ⁶

Abstract

Demographic changes and the future of work are putting pressure on pension systems' capacity to advance towards universal coverage and benefit adequacy in a framework of social and financial sustainability. In this context, reforms and adjustments are necessary and will be more likely to succeed in a process of social dialogue. This document summarises the ILO's contribution to the Uruguayan Expert Commission on Social Security, offering inputs to improve the integration of a non-contributory pillar with the contributory pillar, the challenges that accompany the extension of working lives and the inclusion of atypical forms of work in contributory social security.

Keywords: Social security, Uruguay, Pension reform

JEL CODES: N36, H55, J14, J26

4. Social protection specialist, ILO Office for the Southern Cone of Latin America.

5. Independent consultant on social protection.

6. Sociologist and researcher on social inequality and comparative analysis.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021

Primera edición 2021

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 se pueden reproducir 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 la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@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.

Montt, Guillermo; Knox-Vydamov, Charles; Jorquera, Valentina. 2021. Aportes de la experiencia internacional para el diálogo social sobre la reforma de la seguridad social en Uruguay. Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°20 (Santiago, OIT).

ISSN 2523-5001 (pdf web)

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 la 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 de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones se pueden obtener en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca_scl@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/santiago

Editor Informes Técnicos OIT Cono Sur: Fabio Bertranou

Producción: Sonia Alvarez

Diseño y diagramación: Paulina Manzur M.

Índice

▶	Prólogo	07
▶	Introducción	09
▶	Antecedentes	11
▶	El sistema de jubilaciones y pensiones de Uruguay	13
▶	Nuevas formas del trabajo: Lecciones de la Unión Europea	19
▶	El sistema de jubilaciones y pensiones de Canadá: Lecciones para Uruguay	27
▶	Extender la vida laboral con trabajo decente para personas mayores: Lecciones de la experiencia internacional	39
▶	Comentarios finales	46
▶	Bibliografía	50

► Prólogo

El 9 de julio de 2020 fue creada por la Ley N° 19.889 la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, para realizar un diagnóstico del sistema previsional uruguayo y presentarle al Poder Ejecutivo recomendaciones para su reforma. La CESS está integrada por quince miembros que fueron designados por el Poder Ejecutivo en consulta con los partidos políticos y las organizaciones sociales en función de su idoneidad en temas previsionales, demográficos, económicos y legales, entre otros. Esta inédita experiencia ha buscado la integración en un órgano técnico-político de diálogo social que refleje la diversidad de visiones con respecto al tema de la seguridad social, tanto de las organizaciones sociales como de los partidos políticos.

La CESS solicitó cooperación técnica a la Organización Internacional del Trabajo con el objeto de aportar experiencias y elementos técnicos en materia de seguridad social que pudieran ser relevantes para la situación y desafíos del Uruguay. Cumpliendo con su mandato, y dando respuesta a la solicitud de la CESS, donde se encuentran representados los tres mandantes tripartitos, la Oficina de la OIT del Cono Sur de América Latina organizó, entre diciembre de 2020 y abril de 2021, una serie de reuniones técnicas con el objetivo de analizar y dialogar en torno a los desafíos que plantean las formas atípicas del empleo y el envejecimiento de la población sobre los sistemas de protección social, incluyendo las adecuaciones paramétricas para compatibilizar la protección social junto con las tendencias a la extensión de la vida laboral. En otra de las reuniones técnicas se presentó y dialogó sobre la experiencia del sistema de jubilaciones y pensiones de Canadá, identificando aspectos relevantes para el contexto del debate previsional que se lleva a cabo en Uruguay.

De esta forma, este Informe Técnico sintetiza y reflexiona sobre los aspectos salientes de las reuniones técnicas organizadas por la OIT y la CESS, con el convencimiento de que el fortalecimiento de los espacios de consulta e

intercambio de visiones a partir de la evidencia internacional y nacional pueden, mediante el diálogo social, permitir la construcción de sistemas de seguridad social de cobertura universal, suficiencia en sus prestaciones y sostenibilidad financiera y social.

Fabio Bertranou

Director

Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países
de la OIT para el Cono Sur de América Latina

► Introducción ⁷

Entre diciembre de 2020 y abril de 2021, la Organización Internacional del Trabajo celebró una serie de reuniones en conjunto con la Comisión de Expertos de Seguridad Social de Uruguay con el objetivo de analizar y dialogar en torno a los desafíos que plantean las formas atípicas del empleo y el envejecimiento de la población sobre los sistemas de protección social. Junto con esto, se buscó dialogar sobre las experiencias del sistema de jubilaciones y pensiones de Canadá en el contexto del debate previsional que se lleva a cabo en Uruguay.

Entre las conclusiones de estas instancias se destaca el liderazgo de Uruguay en material de cobertura y nivel de contribución de protección social: en específico, la cobertura para personas mayores de 65 años mediante pensiones pagadas por el BPS llega hasta el 95%. Junto con esto, al año 2017, 76% de la población económicamente activa se encontraba contribuyendo al BPS. Estos logros se ven enfrentados a cambios demográficos y del mercado laboral que ponen presión a la cobertura, suficiencia y sostenibilidad del sistema de jubilaciones y pensiones uruguayo.

Frente a las formas atípicas de empleo, alternativas de reforma o política apuntan a diversificar las fuentes de financiamiento, fortaleciendo el sistema mixto e integrando de mejor manera los componentes contributivos y no contributivos de seguridad social. En general, los sistemas basados tanto en seguridad social contributiva o financiados mediante impuestos se ponen en oposición en debates internacionales, sin embargo, la mayoría de los sistemas pueden considerarse como híbridos de ambos enfoques, siendo este el caso en Uruguay y de una serie de países en la UE. En particular, frente al desafío que surge frente al trabajo en plataformas, la recomendación de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo sugiere establecer un sistema de gobernanza internacional que establezca un mínimo de derechos y protecciones para trabajadores en plataformas (ILO, 2021b; Rodríguez Fernández, 2020).

7. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias ofrecidos por Rodolfo Saldain, Presidente de la Comisión de Expertos en Seguridad Social de Uruguay y de Carmen Bueno y Andrés Marinakis de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Los errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Respecto a los desafíos que supone la transición demográfica a los sistemas de pensiones, surge la alternativa de extender la vida laboral de las personas. En este sentido, conviene considerar que las medidas para ampliar las trayectorias laborales trascienden al conjunto de políticas y programas relacionados a pensiones, gestión de recursos humanos, educación y formación profesional, salud y seguridad ocupacional y salud, por mencionar algunas. Un enfoque que combine estos elementos tiene mayores probabilidades de ser efectivo. Junto con esto, se muestra la importancia del diálogo social que permita ahondar y comprender los intereses y experiencias de los trabajadores, empleadores y gobiernos. En este sentido, se debe reconocer la heterogeneidad de los trabajadores mayores: políticas que buscan extender la vida laboral tienden a funcionar mejor cuando se enfocan en grupos específicos de trabajadores y contextos de trabajo. Un balance cuidadoso se requiere para adaptar enfoques generales a estos grupos y sus necesidades individuales.

Por último, la experiencia canadiense provee de una serie de aprendizajes para países como Uruguay, específicamente de arreglos multi-pilar que combinen distintas fuentes de financiamiento mediante impuestos y esquemas contributivos con diferentes diseños, todo esto fundamentado en un buen nivel de coherencia e integración. Este tipo de sistemas ofrece un piso de protección social de cobertura, mientras que avanza en consolidar una relación entre el ingreso por pensiones y salarios en el mercado laboral. Además, y pese al rápido cambio en la estructura demográfica, esquemas como el canadiense han comprobado ser sustentables financieramente.

Este informe se enmarca en el trabajo realizado por la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para el Cono Sur de América Latina para fortalecer espacios de consulta e intercambiar visiones con el fin de alimentar el debate previsional en Uruguay. En específico, resume los resultados de discusiones considerando las experiencias y evidencias disponibles en numerosos países de la Unión Europea, sumando a Canadá, cuyas principales políticas implementadas en la materia pueden orientar las reformas en el contexto uruguayo. En base a lo anterior, el informe se estructura de la siguiente forma: La primera sección muestra una visión general del sistema de pensiones en Uruguay, considerando su estructura, adecuación, cobertura y sostenibilidad financiera. La segunda sección resume la discusión sobre los efectos de nuevas relaciones laborales y el trabajo por cuenta propia en la seguridad social. La tercera sección resume el funcionamiento del sistema de jubilaciones y pensiones de Canadá con atención a los elementos que pueden ser útiles para el debate previsional uruguayo. La última presenta

diversos enfoques y medidas para extender la vida laboral con oportunidades de trabajo decente. Finalmente, se presentan comentarios finales a partir de estas tres instancias de colaboración. Este informe no busca ser una revisión exhaustiva de todas las dimensiones y desafíos que enfrenta la reforma del sistema previsional en Uruguay sino un aporte de algunos de los temas relevantes desde las experiencias que fueron solicitadas por la CESS.

► Antecedentes

Nuevos retos y el futuro de la protección social

Nuevas formas de empleo, el cambio demográfico y las condiciones estructurales de pobreza y desigualdad plantean nuevos desafíos a la cobertura, suficiencia y sostenibilidad de los esquemas de protección social contributiva y los sistemas de pensiones en el mundo, pero también abren oportunidades para los países que buscan rediseñar políticas en este ámbito OIT 2018.

Desde hace varias décadas, tanto en países en desarrollo como aquellos industrializados, se han hecho cada vez más frecuentes nuevas formas atípicas de empleo que han ido desplazando a la relación de trabajo típica, caracterizada por una relación subordinada y a tiempo completo directa entre empleador y empleado. Estas formas no estándar de empleo incluyen diferentes modalidades no estándar del tiempo del trabajo (empleo temporal, trabajo a tiempo parcial, u otras modalidades) así como contratos atípicos de empleo, los cuales a su vez incluyen diferentes espacios donde se produce el empleo, variando en ubicación y lugares de trabajo (delivery, crowdwork, trabajo a domicilio) y relaciones de trabajo multipartita. Junto con esto, formas menos visibles de empleo no estándar han emergido con fuerza, entre ellos, el empleo por cuenta propia económicamente dependiente y las relaciones laborales encubiertas.

En países en desarrollo, este tipo de relaciones de trabajo constituyen parte importante del mercado del trabajo, sin embargo, la emergencia del trabajo atípico se ha dado en terrenos considerados previamente como parte del modelo típico del empleo.

Esta expansión del empleo atípico repercute en casi todos los aspectos de las condiciones de trabajo (ingresos, horas de trabajo, seguridad y salud, representación y negociación colectiva, entre otras), siendo especialmente preocupante la baja o nula cobertura de los y las trabajadoras en relaciones atípicas de empleo en seguridad social contributiva. Por lo general, este tipo de trabajadores carecen de una cobertura de seguridad social apropiada, siendo los esquemas de protección y sus respectivas normativas nacionales las cuales los excluyen en base a duración del empleo, bajas remuneraciones, pocas horas de trabajo u otras características de las formas atípicas de empleo. En América Latina, esta situación se agrava si consideramos que los sistemas de seguridad social se han construido sobre la base del trabajo asalariado formal, de forma que la cobertura refleja la proporción de personas que trabajan en la economía formal. En este aspecto, se abren espacios para fortalecer sistemas de protección que garanticen que todos los trabajadores reciban adecuada cobertura, adaptando sistemas de seguridad social contributiva e integrando componentes no contributivos de la protección social para asegurar cobertura a trabajadores con distintas trayectorias laborales (OIT-BPS 2009; OIT 2018).

Junto con esto, los cambios en la estructura de la población han dado paso a la tendencia de “envejecimiento de la población”, específicamente debido al aumento en las expectativas de vida y la disminución de las tasas de fecundidad y mortalidad. Estos cambios se observan a nivel global, pero con cierta heterogeneidad: la mayoría de las personas en edad avanzada en el mundo viven en países en desarrollo, las proyecciones estiman que para el 2050, tres tercios de la población de personas mayores vivan en estos países. En las regiones más desarrolladas se prevé para 2050 que la proporción de población mayor de 60 años se eleve a un tercio, mientras que, para regiones menos desarrolladas, se estima que lleguen a representar un quinto de la población total.

Este tipo de cambios demográficos tiene impactos directos en la fuerza de trabajo y, por ende, en la sostenibilidad y viabilidad financiera de los sistemas de protección social. En general, se espera que en las próximas décadas el envejecimiento de la población eleve los gastos por concepto de pensiones y atención en salud. Esta realidad ha hecho que muchos países lleven a cabo modificaciones en sus esquemas de seguridad social, con el fin de conferir la sostenibilidad necesaria frente a nuevas condiciones demográficas. Este tipo de iniciativas incluyen cambios en la edad legal de retiro, nuevas formas de retiro parcial, aumento de la tasa de cotización, por mencionar algunas. Junto con esto, políticas de planificación fiscal y un enfoque integrado que considere coordinación

con políticas sociales, de empleo y económicas contribuyen a hacer frente al cambio demográfico.

Uruguay no se encuentra exento de estos desafíos. Este país cuenta con un sistema de seguridad social consolidado tempranamente a lo largo del siglo XX, caracterizado por su amplia cobertura y diferenciándose tempranamente de la mayoría de los países de la región (Filguiera, 2001). A pesar de la madurez de su sistema de seguridad social y de las reformas y ajustes paramétricos realizados en las décadas anteriores, las presiones demográficas y propias del mercado laboral ponen en riesgo los logros de cobertura, suficiencia y sostenibilidad alcanzados. Una parte importante del gasto total en seguridad social está destinado al régimen general de jubilaciones y pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.

En este contexto, los desafíos que plantean las nuevas formas atípicas de empleo en conjunto con la transición demográfica han despertado la preocupación de distintos actores, incluyendo el gobierno, trabajadores y empleadores, lo que ha dado origen a la Comisión de Expertos en Seguridad Social para desarrollar un diagnóstico y propuesta de reforma al sistema de pensiones y jubilaciones. La CESS, en colaboración con la Organización Internacional de Trabajo (OIT) desarrollaron una serie de seminarios de trabajo con los comisionados en torno a las temáticas mencionadas, para así ahondar en recomendaciones provenientes de las experiencias de países de la Unión Europea y Canadá. Estos seminarios se realizaron entre los meses de diciembre 2020 y abril 2021.

► El sistema de jubilaciones y pensiones de Uruguay

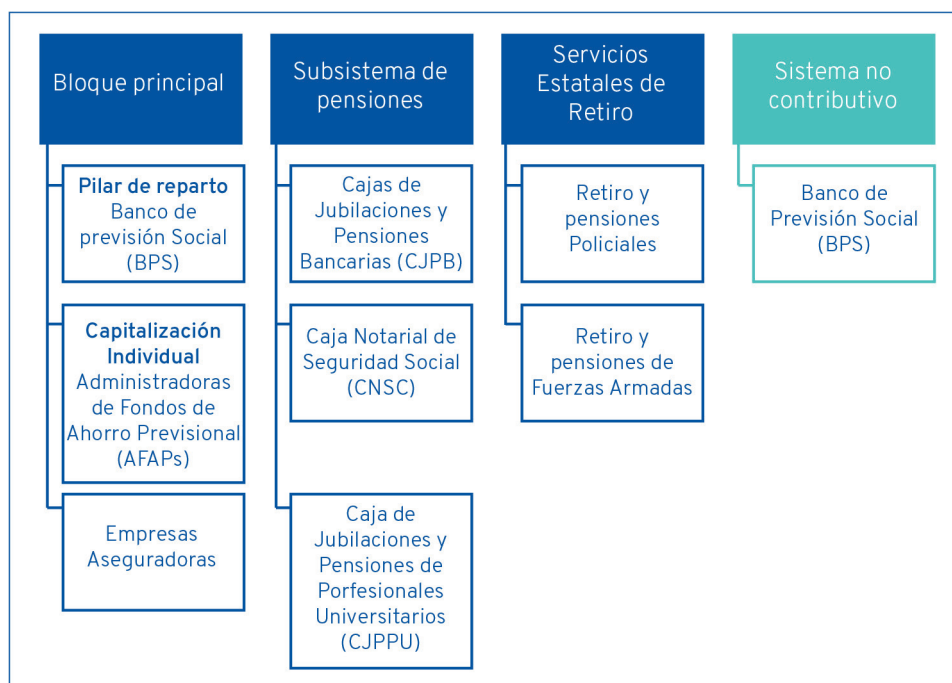
Estructura

El componente contributivo del sistema de jubilaciones y pensiones de Uruguay se basa en un bloque principal y un conjunto de subsistemas paralelos que cubren a trabajadores pertenecientes a sectores de actividades específicas (Figura 1). El bloque principal contempla a la mayoría de los trabajadores cotizantes y pasivos, y se funda en un esquema de contribución mixta, conformado por un pilar de beneficio definido, administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), y un sistema de capitalización individual. Este último es administrado por un

conjunto de cuatro administradoras de fondos, las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs), siendo tres las entidades privadas y una propiedad de entidades estatales, todas reguladas por la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central de Uruguay (BCU).

Figura 1:

Estructura del sistema de pensiones de Uruguay



Fuente: Elaboración propia en base a “Presente y Futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay” (CINVE, 2019)

Las contribuciones para los componentes del bloque principal se separan de acuerdo a tramos salariales, los cuales se ajustan anualmente basados en cambios en el índice de salario medio nacional. Al 2019, los trabajadores que solo deben contribuir al pilar de reparto son aquellos con ingresos bajo los 67.564 pesos por mes (aproximadamente USD 1.550), monto sobre el cual los trabajadores deben afiliarse obligatoriamente a una AFAP con el fin de contribuir en el sistema de capitalización individual (hasta un límite de 202.693 pesos, aproximadamente USD 4.620). Dicho esto, los trabajadores con ingresos mensuales bajo el tramo inferior de 67.564 pesos mensuales pueden optar a contribuir voluntariamente en el sistema de capitalización individual acogiéndose a las disposiciones del Artículo 8.

En cuanto a las tasas de aporte para el bloque principal, la contribución de los empleados es de un 15%, mientras que la contribución de los empleadores es de un 7,5%, pudiendo llegar a un máximo de 19,5% para trabajadores del sector público. Las contribuciones de los empleadores son pagadas al esquema de beneficio definido.

Existe un conjunto de subsistemas paralelos para un número reducido de trabajadores pertenecientes a sectores específicos. A este grupo pertenecen las Cajas Paraestatales: Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB), Caja Notarial de Seguridad Social (CNSC) y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU). Además, se contempla un esquema correspondiente a Servicios Estatales, entre ellos de funcionarios policiales y fuerzas armadas. Los funcionarios públicos pertenecen al bloque principal de contribución.

Uruguay también considera un sistema de pensiones no contributivas de larga data para personas mayores de 70 años de edad (y para personas con discapacidades en el resto de los tramos etarios), el cual es implementado por el BPS. Desde el 2008, se implementa un subsidio separado para aquellas personas entre 65 y 70 años, el que, hasta cierto punto, equivale a los beneficios del sistema de pensiones de vejez sobre los 70 años. Sin embargo, dada la alta tasa de cobertura de los sistemas contributivos de pensiones, estos esquemas no contributivos tienen una baja cobertura en comparación con otros países de la región.

Cobertura

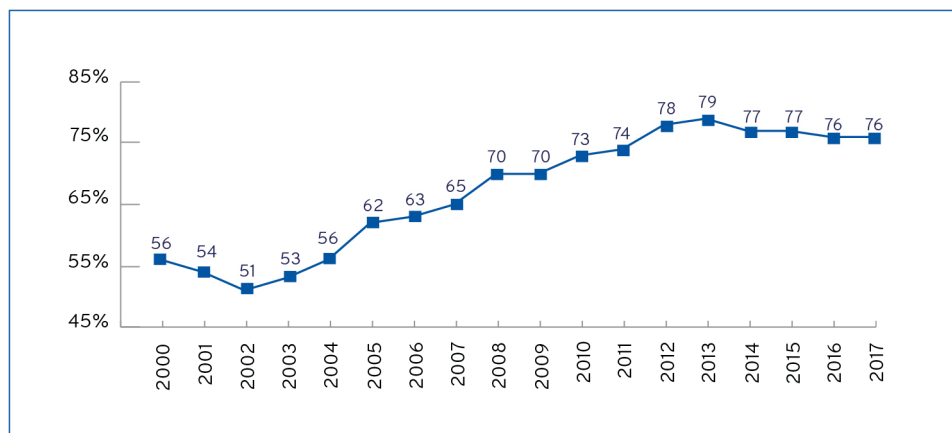
La proporción de la población empleada que contribuye al esquema de pensiones es alta considerando los niveles regionales e internacionales, y ha aumentado significativamente en las últimas dos décadas (Gráfico 1). Al año 2017, 76% de la población económicamente activa se encontraba activamente contribuyendo al BPS.

Esto se relaciona fuertemente con el aumento en los salarios reales y cambios en el mercado laboral, los cuales han contribuido a aumentar la formalidad laboral. En específico, esta tendencia también ha sido sustentada en cambios y ajustes al esquema del BPS, lo que ha ayudado a extender la cobertura contributiva. Como medida destacable se presenta el Monotributo (sistema simplificado para contribuciones a la seguridad social y pago de impuestos para categorías definidas de micro empresas y trabajadores por cuenta propia) e iniciativas para extender

la cobertura a trabajadores domésticos, incluyendo contribuciones obligatorias y simplificación de procesos administrativos.

► Gráfico 1:

Cotizantes activos del BPS como porcentaje de la población económicamente activa

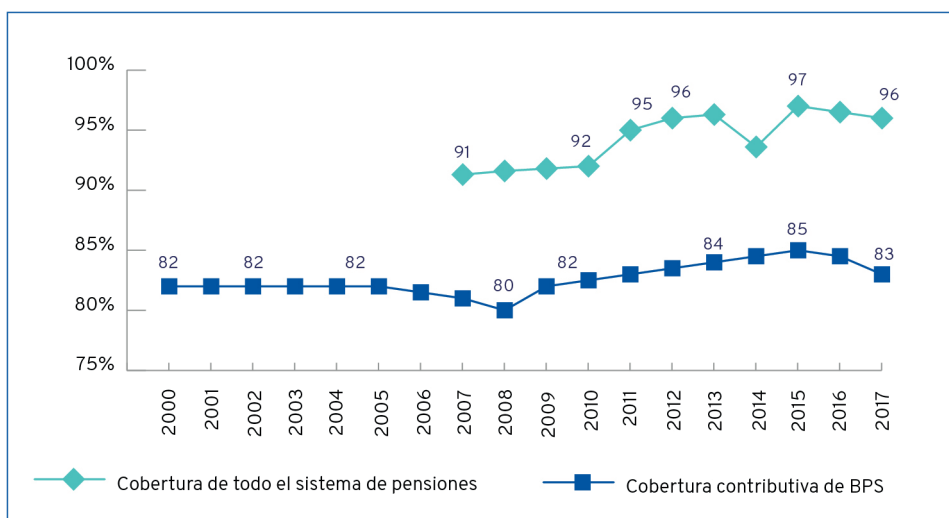


Fuente: Florenzano (2020), en base a Boletín Estadístico Anual de BPS, Encuestas Continuas de Hogares, Instituto de Estadísticas.

La cobertura para personas mayores (65 años y más) también es alta, llegando hasta el 95% del total. Lo anterior consiste principalmente en pensiones pagadas por el BPS, incluyendo pensiones de retiro y de sobrevivencia, que alcanzaron el 83% de personas mayores en 2017. Esta figura ha aumentado en las últimas décadas, siguiendo las reformas del 2007/2008 que facilitaron el acceso a pensiones de retiro: Entre estas reformas se incluyeron la reducción de la cantidad mínima de años requeridos para recibir una pensión (de 35 a 30 años), y proveer de crédito a mujeres por años dedicados a labores de cuidado (por ejemplo, cuidado de niños). Un 13% adicional de personas mayores se encuentran cubiertas por otros esquemas de protección social, incluyendo pensiones no contributivas.

► Gráfico 2:

Cobertura de pensiones para personas de 65+ años de edad (esquema contributivo y no contributivo) *(en porcentaje)*



Fuente: Florenzano (2020), en base a Boletín Estadístico Anual de BPS, Indicadores de la Seguridad Social: Prestaciones de Pasividad de BPS, Memorias Anuales de la Caja Bancaria, de la Caja Profesional y de la Caja Notarial, Encuestas Continuas de Hogares, Instituto Nacional de Estadísticas.

Adecuación

Bajo el pilar de reparto del BPS, a los trabajadores con al menos 30 años de contribuciones y a la edad de 60 años se les provee de una pensión igual al 45% de sus ingresos de referencia⁸. Para las cuentas de capitalización individual, el asegurado debe utilizar el total del saldo acumulado en su cuenta de ahorro para contratar una póliza de renta vitalicia en una compañía aseguradora.

Las pensiones no contributivas complementan ingresos existentes para llegar a un nivel mínimo de 13.035 pesos al mes valor vigente en (2021)⁹. Esta pensión equivale al 23% del PIB per cápita, este beneficio se encuentra por sobre el promedio global para pensiones no contributivas (cercano al 17% del PIB per

8. Los ingresos de referencia son el promedio de ingresos salariales mensuales ajustadas de los 10 años previos al retiro, o el 105% del promedio de ganancias mensuales ajustadas en los “mejores” 20 años de ingresos salariales, lo que sea mayor.

9. <https://representantesdejubilados.com/montos-actualizados/>

cápita), pero aún sigue siendo más bajo que otros países de la región, entre ellos Brasil (33%).

Sostenibilidad financiera

El total del gasto por concepto de pensiones en Uruguay alcanzó el 11% del PIB en 2017, con la mayoría del gasto (95%) relacionado al sistema contributivo. Por muchas décadas, el gasto por beneficios del BPS ha sobrepasado significativamente la recaudación de las contribuciones, por lo que se requiere de subsidios provenientes de la recaudación de impuestos. Actualmente, esto consiste tanto de impuestos recaudados para este fin específico (entre ellos, una porción de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA)), y de subsidios directos del gobierno. En 2017, las recaudaciones de impuestos dedicados al BPS llegaron al 3,3% del PIB, mientras que el gobierno aportó cerca de un 1% del PIB. Este ingreso proveniente de sistemas de impuestos generales se ha justificado por la alta cobertura del sistema, la flexibilidad de los requisitos de elegibilidad para beneficios y los subsidios para una serie de categorías de trabajadores.

Análisis actuariales del BPS y otros componentes del sistema de pensiones en Uruguay proyectan que el gasto se mantendrá relativamente estable por los siguientes 20 años, pero aumentará a mediados de siglo, llegando al 13% del PIB al 2100. Las contribuciones de empleados y empleadores, por otra parte, se proyectan a la baja. Los logros de cobertura y suficiencia se enfrentan, en el contexto del cambio demográfico y tendencias del mercado laboral hacia el futuro, al desafío de mantenerlos en un ambiente de cambio y a desafíos de sostenibilidad implicando ajustes a distintos mecanismos para financiar el sistema de jubilaciones y pensiones. Por su lado, la fortaleza institucional del régimen general se enfrenta a las inequidades que surgen de un sistema fragmentado.

► Nuevas formas del trabajo: Lecciones de la Unión Europea¹⁰

Los cambios en el mundo del trabajo presentan nuevos desafíos para los sistemas de pensiones a nivel internacional. La mayoría de los países ha observado el surgimiento de nuevas formas de trabajo, particularmente relacionadas con procesos de digitalización y automatización, lo que presenta nuevas dudas sobre la medida en que los sistemas de protección social, incluyendo jubilaciones y pensiones, están preparados para lograr los objetivos de cobertura, suficiencia y sostenibilidad. En economías emergentes, estos cambios se conjugan con factores estructurales como la alta incidencia de la informalidad y los límites en el desarrollo de instituciones que gobiernan el mercado laboral. En este capítulo se resumen los hitos destacados del seminario organizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en conjunto con la Comisión de Expertos en Seguridad Social de Uruguay para analizar los efectos de las nuevas modalidades de trabajo en los sistemas de seguridad social, con base en experiencias de países pertenecientes a la UE.

Contexto global

Las nuevas formas de trabajo han adquirido cada vez más atención a nivel mundial, pero estas se presentan con cierta heterogeneidad. En específico, las nuevas formas atípicas de empleo (Figura 2) se suman a formas ya existentes, como trabajadores a tiempo parcial o empleo temporal, contratos a tiempo definido, relaciones multiempleo y el trabajo asalariado dependiente encubierto como empleo por cuenta propia. Un foco de particular importancia es el trabajo llevado a cabo a través de plataformas digitales, donde los trabajadores usualmente se clasifican como independientes, aunque una gran parte de estos trabajadores y

10. Este evento, realizado el 16 de diciembre de 2021, contó con la colaboración de Shahra Razavi, directora del Departamento de Protección Social de la OIT, Christina Behrendt, jefa de la Unidad de Política Sociales del departamento de Protección Social de la OIT en Ginebra, Luz Rodríguez, profesora de Derecho y Seguridad Social en la Universidad de Castilla-La Mancha y Slavina Spasova, investigadora del Observatorio Social Europeo de la Universidad Libre de Bruselas. Las presentaciones y conversación están disponibles en https://www.youtube.com/watch?v=_nQM_GpBSfs.

trabajadoras dedican la mayoría de su jornada laboral a una sola plataforma. Sin embargo, incluso dentro de una misma área existe diversidad: las plataformas digitales del trabajo pueden incluir plataformas basadas en ubicación, por ejemplo, servicios de transporte compartidos, servicios de entrega a domicilio y provisión de cuidados- los cuales tienden a ser más visibles- al mismo tiempo que plataformas basadas en la web en las que el trabajo normalmente es basado a domicilio y desarrollado cruzando barreras nacionales (como, por ejemplo, traducción y diseño de servicios a través de plataformas de *microtasking* o *crowdwork*). También existe significativa diversidad con respecto a las horas trabajadas, niveles de capacidades y si el trabajo se constituye como trabajo principal. Otro tipo de trabajo importante que ha adquirido predominancia durante la pandemia de la COVID-19 es el trabajo remoto, el cual también se produce a través de plataformas digitales (ILO, 2021b).

► Figura 2:
Formas de trabajo no-estándar



Fuente: OIT (2016)

Hasta cierto punto, estas nuevas formas de empleo se asimilan a formas persistentes de empleo precario que los países han estado tratando por muchas décadas: Mientras que países como Uruguay han logrado niveles relativamente altos de empleo asalariado formal, una minoría significativa se mantiene en formas de trabajo no estándar y trabajo por cuenta propia o independiente, con menor

acceso a protección social. Una situación similar existe en muchos países de la Unión Europea (UE), donde los trabajadores no asalariados enfrentan niveles altos de pobreza y exclusión social. Tanto en Uruguay como en la UE, los sistemas de protección social se han ido adaptando en recientes décadas, incorporando a los trabajadores en empleos atípicos y por cuenta propia. Sin embargo, la emergencia de nuevas formas de empleo amenaza con detener, o incluso revertir, los éxitos logrados en materia de extensión de la protección social a estos grupos de mayor vulnerabilidad.

Independientemente de si este es un nuevo problema –o la evolución de uno ya existente– presenta desafíos importantes para los sistemas de protección social. Esto puede ser altamente relevante en países como Uruguay, donde la provisión de seguridad social se relaciona fuertemente con la relación formal de empleo. En estos contextos, el crecimiento de las formas atípicas de trabajo y de trabajo por cuenta propia amenazan la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los esquemas de protección social. Esto es particularmente relevante para los esquemas de protección contributiva, cuyas prestaciones y financiamiento reflejan las trayectorias laborales individuales de los trabajadores.

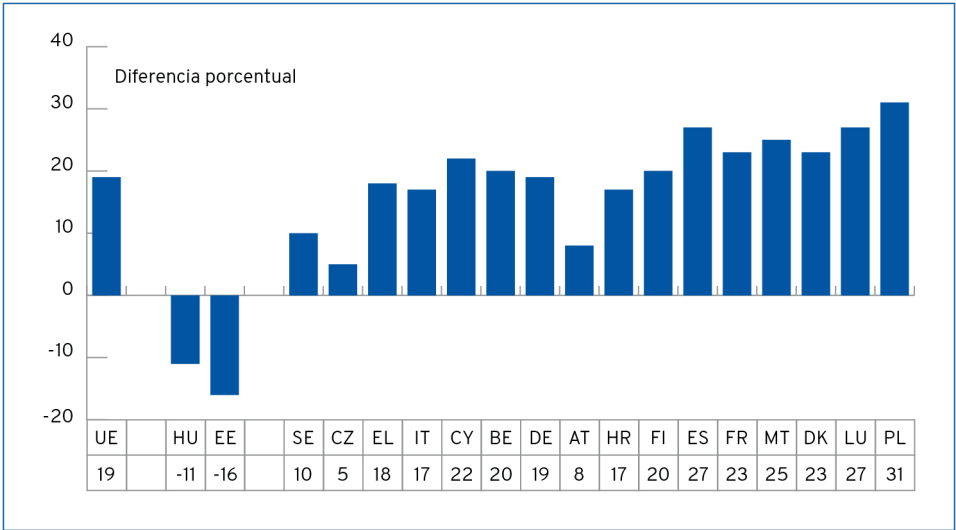
Las experiencias internacionales ofrecen un punto de referencia valioso para explorar cómo los sistemas de pensiones pueden adaptarse a nuevas formas de trabajo en Uruguay. Particularmente relevante es la experiencia de países de la Unión Europea, los cuales tienen características relativamente similares a Uruguay en términos de estructura del mercado laboral, junto con una fuerte orientación de los sistemas de protección social alrededor de la seguridad social contributiva. Las siguientes secciones describen cómo los esquemas contributivos europeos están respondiendo ante estos nuevos desafíos, identificando el rol potencial de inversión en base a impuestos y los factores contextuales claves fuera del ámbito de la protección social.

Incorporando nuevas formas de trabajo a los sistemas contributivos

Al igual que en Uruguay, la cobertura de trabajadores en empleos atípicos o trabajadores por cuenta propia ha sido considerada históricamente un desafío significativo en la UE. Mientras que la gran mayoría de los trabajadores en estas categorías se encuentra legal –o formalmente– cubiertos por los sistemas de protección social, la cobertura efectiva y la adecuación de los beneficios resultan

ser bajas. De hecho, es frecuente que trabajadores en estas categorías no tengan cobertura para ciertas prestaciones (incluyendo vejez, invalidez y sobrevivencia), y cuando los tienen, los niveles de prestaciones tienden a ser más bajos. Por ejemplo, los ingresos por jubilaciones y pensiones de vejez son, en promedio, 20 % más bajos entre trabajadores por cuenta propia que trabajadores asalariados en la Unión Europea (2018).

► **Gráfico 3:**
Diferencia porcentual relativa de ingresos por jubilaciones y pensiones entre trabajadores por cuenta propia y asalariados formales en la Unión Europea



Fuente: Comisión Europea (2018).
Nota: Diferencia porcentual entre ingresos medianos ecualizados.

Por su parte, **los esquemas de contribución voluntaria resaltan como particularmente problemáticos para extender la cobertura a trabajadores por cuenta propia y aquellos en empleos atípicos.** En países donde las contribuciones para pensiones futuras son voluntarias para este tipo de trabajadores es común ver que la mayoría se excluye de tales coberturas. En Rumania, por ejemplo, solo uno de cada diez trabajadores por cuenta propia está cubierto con beneficios de vejez. Esto es consistente con la experiencia internacional de esquemas de protección social con contribución voluntaria.

Junto con lo anterior, **las características de estos trabajadores son un factor importante en la baja adecuación de los beneficios.** En las formas atípicas de empleo, las carreras laborales tienden a tener más interrupciones, ser más cortas y con menores salarios comparados a trabajo estándar, lo que resulta en una menor cobertura. Además, y dado que estas formas de trabajo, esto contribuye a aumentar la brecha de género en las jubilaciones y pensiones. En muchos casos, el trabajo por cuenta propia también se caracteriza por formas de empleo con menores ingresos, y en muchos casos es el resultado de que es la única opción dada la falta de disponibilidad de oportunidades de empleo decente.

Sin embargo, **la baja cobertura de protección entre trabajadores atípicos puede ser considerada como una falla de los sistemas de protección social para adaptarse a estas características y estos mercados laborales** (Rodríguez Fernández, 2020). El nivel de protección proporcionado por los esquemas contributivos de pensiones tiende a ser más bajo para trabajadores por cuenta propia en comparación con trabajadores dependientes. Por ejemplo, tasas de contribución inadecuadas y menores bases imponibles son una causa principal de la baja adecuación, como sucede en España, donde el promedio de contribución mensual base para trabajadores por cuenta propia es 36% más bajo que para los trabajadores asalariados (y 86% de los trabajadores por cuenta propia se encontraban en la base mínima de contribución). Además, una portabilidad limitada de beneficios entre distintos tipos de empleos también puede afectar negativamente a estos trabajadores

Una serie de innovaciones se han propuesto a lo largo del mundo para incorporar a los trabajadores en formas atípicas de empleo a los sistemas de protección. Uruguay es, de hecho, considerado un caso de buenas prácticas a nivel internacional, tanto en términos de inclusión de trabajadores por cuenta propia y aquellos en Mi PYMEs a través del monotributo y medidas específicas para extender la cobertura a trabajadores de plataformas de transporte. En algunos países de Asia y el Pacífico, las plataformas han instaurado esquemas de seguros privados o han generado arreglos voluntarios con instituciones de seguridad social, sin embargo, estos arreglos arriesgan el ser menos efectivos y equitativos que los regímenes públicos obligatorios (OIT 2021b). Otra propuesta que ha resultado exitosa para trabajadores en empleos atípicos es que estén asegurados desde el primer día de trabajo, lo que evita deficiencias en derechos a prestaciones para aquellos con trayectorias laborales interrumpidas.

A un nivel más amplio, **una lección importante de la UE y otros países es que regímenes más integrados de protección social resultan ser mejores a la hora de incorporar a trabajadores por cuenta propia y en trabajo atípico.** Un estudio reciente en el área concluyó que “los sistemas de seguridad social que integran a todos los tipos de trabajo pueden lidiar de mejor manera -y pueden facilitar y fomentar la transición entre diferentes estatus dentro del mercado laboral” (Spasova et al., 2017, p.16). Esto puede ser considerado como una de las principales ventajas del sistema de seguridad social uruguayo, que, al estar integrado puede proveer de un ejemplo para muchos países en la UE donde los sistemas se mantienen fragmentados.

Sin embargo, un desafío que Uruguay tiene en común con otros países es cómo proveer de niveles comparables de protección entre los diferentes regímenes dentro de estos sistemas. Una cuestión clave es cómo apoyar a aquellos con salarios modestos a participar en el sistema -usualmente a través de formas de subsidios- sin proveer incentivos para que las empresas reorganicen sus arreglos de contrataciones en función de tomar ventaja de estos arreglos de bajo costo.

¿Un rol más fuerte para protección social financiada mediante impuestos?

El desafío que enfrentan los sistemas contributivos en lograr cobertura y adecuación en el contexto de cambios en el mundo del trabajo motivan la pregunta sobre un rol más fuerte para el financiamiento por impuestos o rentas generales. El argumento en esta dirección se enmarca comúnmente en términos de separar el acceso a la protección social del empleo, lo que implica que la cobertura de protección social debería relacionarse a la ciudadanía y residencia. En teoría, este enfoque tiene el potencial de extender la cobertura de pensiones a aquellos en formas de empleo que son más difíciles de cubrir adecuadamente a través de esquemas contributivos. Un mayor financiamiento a través de impuestos puede sumarse a la historia en forma de componentes no contributivos más significativos con ramas específicas de seguridad social (como las pensiones no contributivas) y/o enfoques transversales como, por ejemplo, la idea de un ingreso básico universal.

Un giro significativo hacia el financiamiento de la protección social a través de impuestos implica un ajuste en la comprensión que las sociedades tienen de la protección social. Los sistemas de protección social en Uruguay y una serie de países europeos se construyeron alrededor de un contrato social donde el derecho

a la protección social se relaciona directamente al empleo. Este no es el caso en todos los países: por ejemplo, países nórdicos construyeron sus sistemas alrededor de derechos de pensiones universales financiados a través de impuestos. Sin embargo, un giro en tal dirección implicaría una transformación en la comprensión de la protección social en países como Uruguay. El giro también implicaría mayor ajuste al financiamiento, con un aumento significativo en recaudación fiscal requerida para financiar tales beneficios (Rodríguez Fernández, 2020).

En vez de proponer una reformulación fundamental de los sistemas de seguridad social y de jubilaciones y pensiones, existen argumentos para considerar cómo las fuentes de financiamiento pueden evolucionar dentro de un sistema mixto e integrado. En general, los sistemas basados en seguridad social contributiva y aquellos son con financiamiento mediante impuestos se ponen en oposición en debates internacionales, sin embargo, la mayoría de los sistemas son, en realidad, híbridos de ambos enfoques. Este es el caso de Uruguay en dos aspectos: i) pensiones no contributivas ya existen para aquellos no cubiertos bajo los sistemas contributivos y ii) el esquema de seguridad social recibe significativos recursos de la recaudación fiscal. Estas características también se presentan en varios países de la UE. La tarea no es, por consiguiente, preguntarse por escoger entre esquemas contributivos o financiados a través de impuestos, sino por cómo la función de cada uno de estos debe articularse. En este contexto, puede ser útil definir con precisión las diferentes funciones de beneficios no contributivos (primariamente enfocados en proveer de un piso de ingresos mínimo) con esquemas contributivos, los cuales buscan proveer de un nivel de ingreso de reemplazo que refleje ingresos salariales previos, basados en principios de solidaridad y mancomunación de riesgos.

Estatus contractual y el contexto global

La forma en que el estatus de empleo es definido por estas nuevas formas de trabajo tiene una influencia importante en los sistemas de protección social. Un debate significativo a lo largo del mundo ha sido si los trabajadores de plataformas digitales deben ser clasificados como trabajadores por cuenta propia o dependientes. Casos legales se han desarrollado durante algún tiempo, con resultados en diferentes lugares del mundo (OIT, 2021b). Un ejemplo reciente es la resolución de la Corte Suprema del Reino Unido sobre los conductores de la

aplicación Uber, los cuales deben ser considerados trabajadores ¹¹ (una categoría de empleo con beneficios adicionales, incluyendo contribución a esquemas de seguridad social), más que trabajadores por cuenta propia.

No obstante, debe enfatizarse que este tipo de situaciones abordan parcialmente la discusión sobre el rol de la protección social. Primero, este tipo de resoluciones jurídicas suelen darse para casos específicos, como sucedió en España en relación a Glovo, donde se ha resuelto en las circunstancias específicas de casos individuales en las cuales los trabajadores en una plataforma dada puedan ser considerados empleados. Esto refleja la diversidad de trabajadores en estas plataformas, con algunos trabajando efectivamente a tiempo completo, y otros trabajando a tiempo parcial o complementando otro tipo de empleo. Segundo, estos casos solo se relacionan a formas de trabajo en plataformas de mayor visibilidad – como entregas a domicilio y transporte – con otros trabajadores en línea mediante plataformas de crowdsourcing, primariamente considerados como trabajadores por cuenta propia. En resumen, las nuevas formas de trabajo presentan un set variado de arreglos del trabajo con los que los sistemas de protección social deben ahora considerar (OIT, 2021b).

La pregunta por el trabajo en plataformas en línea apunta a la importancia de soluciones globales para ofrecer protección a trabajadores en las nuevas formas de empleo. En relación a trabajadores en plataformas, muchas compañías a nivel internacional sugieren que la coordinación global es requerida, por ejemplo, en el área de impuestos- para evitar una “carrera hacia el abismo”. Un desarrollo importante fue la recomendación de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo para establecer un sistema de gobernanza internacional que establezca un mínimo de derechos y protecciones para trabajadores en plataformas (OIT, 2021b; Rodríguez Fernández, 2020).

En referencia a formas específicas de crowdwork, la coordinación internacional también será requerida para construir arreglos adecuados de seguridad social donde el trabajo mantenga un lugar fundamental. Esto apunta, entre otros, a la importancia de arreglos que apoyen la portabilidad de derechos de protección social entre países.

11. En el contexto británico esta categoría no es equivalente a “empleado”.

► El sistema de jubilaciones y pensiones de Canadá: Lecciones para Uruguay ¹²

El sistema de jubilaciones y pensiones canadiense provee un ejemplo reconocido mundialmente de un arreglo multi-pilar que combina el financiamiento a través de impuestos y contribuciones con un buen nivel de integración entre estos elementos. Este país ha logrado un nivel de cobertura universal, y su funcionamiento es relativamente bueno en términos de la adecuación de acuerdo a estándares internacionales y con proyecciones de sostenibilidad en el marco de un proceso de cambio demográfico avanzado y acelerado. En este capítulo se resumen los hitos destacados del seminario organizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en conjunto con la Comisión de Expertos en Seguridad Social de Uruguay para discutir las principales características del sistema de pensiones canadiense, considerando su funcionamiento en el marco de los principios de la seguridad social.

Una mirada global al sistema de jubilaciones y pensiones

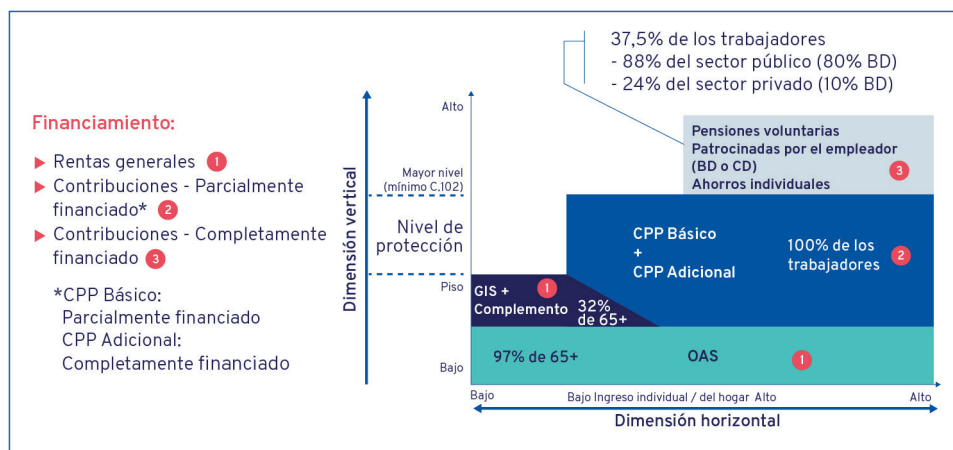
El sistema de jubilaciones y pensiones de Canadá consiste de tres pilares y combina componentes contributivos y no contributivos financiados a través de impuestos o rentas generales. Estos pilares (ver figura 3) consisten en: el Programa de Seguridad de Personas Mayores, financiado por impuestos, que incluye la pensión universal Old Age Security (OAS), y el Guaranteed Income Supplement (GIS) que funciona como complemento de ingresos para jubilados de bajos ingresos. El segundo pilar consiste en un esquema público de beneficios definidos, el Plan de Pensiones Contributivas de Canadá (Canada Pension Plan, CPP), en el que todos los trabajadores contribuyen de manera obligatoria. El primer y segundo pilar (ambos administrados por el Employment and Social Development Canada/Service Canada) busca prevenir la pobreza en personas mayores, y proveer un reemplazo al ingreso adecuado y acorde a los ingresos previamente percibidos.

12. Este capítulo resume los elementos claves abordados en el seminario realizado el 21 de abril de 2021 como resultado de una colaboración entre la Comisión de Expertos de Seguridad Social de Uruguay y la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Expusieron en el seminario Rob Brown, Nathalie Martel y André Picard. El seminario está disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=BAJw3NRgRw0>

Adicionalmente, el tercer pilar consiste en una mezcla de regímenes de pensiones asociadas a la empresa y esquemas de ahorro individuales, los que buscan ofrecer mayores niveles de adecuación.

► Figura 3:

El sistema de jubilaciones y pensiones de Canadá: esquema multi-pilar



Un factor contextual importante para el sistema de jubilaciones y pensiones canadiense es el acelerado cambio demográfico y avanzado estadio de transición demográfica en el que se encuentra el país. Al igual que en otros países, la caída en las tasas de fertilidad y una mayor expectativa de vida están contribuyendo al envejecimiento de la población. Una característica importante de la transición demográfica que experimentó Canadá fue el *baby boom* en la mitad del siglo XX, a lo que siguió un subsecuente *baby bust* con bajas tasas de fertilidad. Esto ha resultado en una cohorte desproporcionadamente grande de individuos que hoy están llegando a la edad de retiro, por lo cual Canadá está pronto a ver un crecimiento significativo en la tasa de dependencia de vejez (razón entre personas mayores y aquellos en edad activa) entre los años 2020 y 2040. Cuando se compara con otros países, el ritmo de cambio es sólo segundo después de Italia. La migración se ha considerado como un factor clave para reducir el impacto de este cambio demográfico, y así asegurar el crecimiento continuo de la población.

Pilar 1: Programa de seguridad de las personas mayores (OAS)

El programa de Seguridad para las personas mayores (Old-Age Security, OAS) consiste en tres componentes principales, todos financiados por el gobierno general a través de ingresos fiscales.

1. **La pensión OAS** se entrega a personas desde los 65 años en adelante que cumplen con requisitos de residencia en el país. Los beneficiarios deben haber sido residentes por 40 años después de los 18 años de edad para recibir el importe total de la pensión, con un mínimo de 10 años para una pensión parcial ¹³.
2. Dos beneficios suplementarios de ingresos se entregan para asistir a las personas mayores de bajos ingresos y aquellos cerca de la edad de retiro:

2.1 El suplemento Guaranteed Income Security (GIS) es un subsidio que permite incrementar la tasa de sustitución de ingresos de pensionados del OAS en el tramo de bajos ingresos. Éste se encuentra sujeto a una comprobación de recursos, por lo que es ajustado y, en el caso de parejas, calculado en base al ingreso combinado. El GIS consiste en un componente básico y un complemento.

2.2 La Asignación y Asignación para Sobrevivientes (Allowance/ Allowance for Survivors) son beneficios al ingreso que se entregan a individuos de bajos ingresos entre los 60 y 64 años de edad cónyuges o parejas en unión estable de destinatarios del GIS, o que sean sobrevivientes.

De manera conjunta, estos esquemas cubren virtualmente a todas las personas mayores de 65 años. En específico, 6,6 millones de personas son beneficiarias de la pensión OAS, lo que corresponde al 97% de la población mayor de 65 años. El 3% que no es destinatario de la pensión OAS son aquellas que han optado por diferir el beneficio para edades posteriores. Cerca de un tercio de los destinatarios de la pensión OAS (2,2 millones) también reciben el GIS, mientras

13. La pensión parcial se paga a una tasa de 1/40 de la pensión completa por cada año completo de residencia en Canadá después de alcanzar los 18 años de edad.

que un menor número de individuos bajo la edad de 65 (86.000) reciben las asignaciones. El gasto por concepto de pensión OAS representa el 2,7% del PIB en 2020, y se proyecta llegar a un 3,2 % en 2030, para luego declinar en el largo plazo.

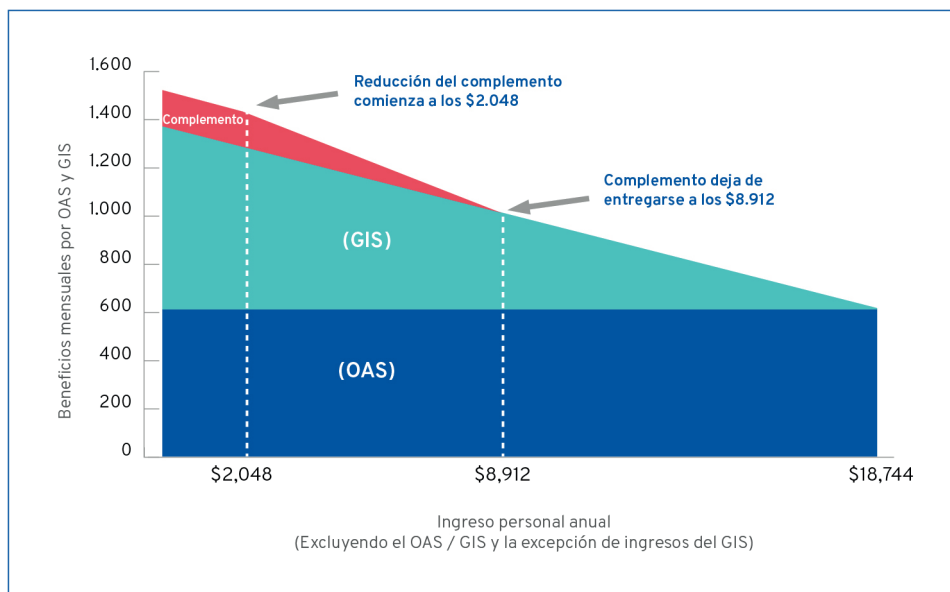
La evaluación de ingresos para recibir el GIS implica un ajuste que gradualmente reduce el beneficio en función de los ingresos recibidos por otras pensiones y fuentes. La lógica de este ajuste es reducir los desincentivos para trabajar y ahorrar. El cálculo se basa en el ingreso anual de los solicitantes del año calendario anterior o, en el caso de parejas, en sus ingresos combinados. El ingreso evaluado incluye ingresos del trabajo y pensiones ¹⁴, pero no ingresos por pensión OAS. Este ajuste varía para el beneficio básico de GIS, y para el complemento, como se ilustra en la figura 4.

1. El beneficio **GIS básico -basic GIS-** (un máximo de \$781 dólares canadienses por mes para personas mayores solteras) es reducido en \$1 por cada \$2 de ingresos por empleo y pensiones. Esto significa que los individuos con un ingreso mensual que excede los \$1.562 (\$18.774 por año) no reciben el GIS básico.
2. El **complemento GIS -top-up GIS-** (un máximo de \$142 dólares canadienses al mes) es reducido en \$1 por cada \$4 de otros ingresos, y solo aplica para ingresos mensuales en exceso de \$171 (para adultos mayores solteros, un estimado de \$2.048 por año).

14. También existe la exención de ingresos asociada al GIS para reducir las barreras y desincentivos a trabajar para personas mayores con bajos ingresos. La evaluación de ingresos no aplica para los primeros \$5.000 de salario (sea empleo dependiente o por cuenta propia) y solo aplica al 50% de salarios entre \$5.000 y \$10.000.

► Figura 4:

Los beneficios del programa OAS de acuerdo al ingreso anual personal



Nota: Los valores aplican para pensionados solteros, considerando valores vigentes entre abril y junio 2021.

Mientras que el beneficio de la pensión OAS -equivalente a \$618 mensuales- es modesto comparado con las pensiones financiadas a través de impuestos en otros países, cuando se complementa con el GIS alcanza niveles altos de adecuación para pensionados de bajos ingresos (Tabla 1). En específico, si se combina la pensión OAS con el máximo de beneficios del GIS se llega hasta los \$924 mensuales, por lo que el ingreso total alcanza el 30% del PIB per cápita, un nivel mucho más alto de adecuación, y que estaría en línea con algunos de los valores más altos de los esquemas financiados por impuestos que existen internacionalmente ¹⁵ (Cuadro 1). Como se discute más adelante, el ingreso por OAS también se complementa con el ingreso de CPP y ahorros previsionales privados.

15. Ver HelpAge International (2018) para niveles de beneficios de pensiones financiadas por impuestos en otros países.

► Cuadro 1:

Beneficios provenientes de pensiones OAS y complementos GIS*

	Beneficio mensual (\$)	Valores en USD\$	Valores en pesos Uruguayos	PIB per capita
Pensión OAS	618	513	18,847	11,9%
GIS (máximo)	924	768	28,179	17,7%
Total				29,6%

Nota: Las tasas de cambio utilizadas en este cuadro corresponde a las del 18 de mayo de 2021. PIB per cápita es calculado utilizando datos del FMI (2021). Los beneficios por GIS incluidos son el componente base y el complemento. El cuadro considera valores entre abril y junio 2021.

El programa de pensiones OAS juega un rol importante en combatir la pobreza en la vejez en Canadá. La incidencia de la pobreza entre personas mayores (65 años en adelante) es baja, llegando a un 5,4% considerando la línea de pobreza oficial en el país (Statistics Canada, 2021). Estos niveles de pobreza en la vejez son inferiores a los observados en promedio en la OCDE (utilizando una medición diferente de pobreza), aunque más alta que la observada en países como Dinamarca y España (OCDE, 2019).

El programa OAS incluye un número de características que cabe destacar para un país como Uruguay:

- 1. Los individuos pueden aplazar la recepción de su pensión** por hasta 5 años, con lo que reciben una pensión ajustada más alta, incrementada hasta en un 36% a los 70 años. Una propuesta para incrementar gradualmente la edad estándar de admisibilidad para la OAS, GIS y asignaciones por dos años no fue aprobada.
- 2. La pensión OAS es gravable:** en adición al impuesto a la renta, el Impuesto de Recuperación OAS requiere que los pensionados de mayores ingresos repaguen el 15% de la pensión OAS por cada dólar de ingreso anual sobre los \$79,845 (en 2021). Esto implica que la pensión OAS se recupera completamente entre aquellos beneficiarios que perciben ingresos de \$129,260 o más al año (en 2021). Dada la estructura de ingresos entre personas mayores de 65 años, el impuesto de recuperación solo aplica para cerca del 7% de las personas mayores.

3. Hay una **relación administrativa fuerte con la autoridad tributaria** para la aplicación de la evaluación de ingresos del GIS y para la solicitud de impuesto al ingreso de pensionados de altos ingresos. Esto se basa en un antiguo memorando de entendimiento y acuerdos de intercambio de información entre las autoridades relevantes.
4. **Portabilidad:** La pensión OAS (pero no el GIS ni las asignaciones) pueden pagarse fuera de Canadá si el pensionado ha acumulado 20 años de residencia en el territorio después de sus 18 años de edad. El OAS también puede incorporarse a acuerdos bilaterales de seguridad social con otros países (incluyendo a Uruguay).
5. **Indexación:** Los beneficios son ajustados cuatro veces al año (en enero, abril, julio y octubre), utilizando el índice de precios al consumidor para ajustar las prestaciones al coste de la vida.
6. Un proceso de **inscripción automática** al programa se está desarrollando para el OAS y GIS, con el objetivo de reducir la carga administrativa para los postulantes. Actualmente, la mitad de aquellos que llegan a la edad de 65 se registran automáticamente.

Pilar 2: El plan de pensiones Canadá/Quebec

El plan de pensiones de Canadá (Canada Pension Plan, CPP) se constituye parcialmente de un esquema de beneficios definidos. Este plan es financiado a partir de contribuciones de los empleadores, empleados y trabajadores por cuenta propia. También se incluyen ganancias por inversiones en el Fondo de Inversiones del CPP. El esquema es gestionado conjuntamente entre las autoridades provinciales y el gobierno federal y los cambios importantes en el plan requieren la aprobación de dos tercios de las provincias. Todos los trabajadores asalariados y por cuenta propia en Canadá con suficientes ganancias contribuyen al CPP, excepto en Quebec, donde se cuenta con un programa de similares parámetros (el Plan de Pensiones de Quebec o QPP por sus siglas en inglés). El recuadro 1 describe los parámetros claves del esquema del CPP.

A la mitad de 2020, cerca de 5,5 millones de personas recibían beneficios de retiro del esquema de CPP, lo que implica que cerca del 80% de las personas mayores reciben algún beneficio del CPP ¹⁶.

► Recuadro 1:

Parámetros claves del CPP

Contribuciones:

- Los trabajadores contribuyen entre los 18 y 70 años de edad.
- Las contribuciones se pagan sobre la base de un ingreso anual por sobre los CAN 3.500.
- El tope de salario anual que se cubre mediante el plan de pensiones y se encuentra sujeto a contribuciones es en general igual al salario medio anual entre industrias (\$61.000 en 2021)
- La tasa de contribución se distribuye igualmente entre empleador y empleados (o se paga completamente por aquellos trabajadores por cuenta propia). Al 2021, las tasas de contribución eran:
 - » CPP original: 9,9%
 - » CPP complemento: 1%
 - » Total: 10,9%

Prestaciones:

- El plan entrega ingresos por retiro, discapacidad y beneficios a sobrevivientes.
- Los beneficios de pensiones se calculan como el 25% del salario medio ajustado
 - » Esto aumentará gradualmente al 33,33% como resultado de la ampliación del CPP, implementado desde 2019.
- Las pensiones “sin reducciones” se pagan desde los 65 años, pero pueden desfasarse hasta por 5 años de acuerdo a los siguientes cálculos:
 - » Antes de los 65 años: la pensión se reduce por un 0,6% por cada mes bajo los 65 años, con un máximo de 36% de reducción a los 60 años.
 - » Después de los 65 años: la pensión aumenta en un 0,7% por cada mes que se pospone (con un incremento máximo de 43% a la edad de 70).

16. Como se mencionó anteriormente, 6,6 millones de personas reciben la pensión OAS. Debido a causales de retiro temprano o tardío, estos porcentajes no son directamente comparables, pero proveen un acercamiento a la escala de cobertura.

El CPP provee a trabajadores asegurados un beneficio de ingresos modesto. La prestación se calcula como el 25% del promedio ajustado de ingresos entre los 18 y 70 años, con ciertos años excluidos de ese cálculo¹⁷. Esto se calcula relativo al techo de contribución -aproximadamente el ingreso promedio- lo que significa que el máximo beneficio del CPP es una prestación mensual de \$1,204 (en 2021). Esto constituye un beneficio relativamente modesto, por ejemplo, es ligeramente mayor que el beneficio máximo provisto por el GIS. El esquema implica algún nivel de redistribución entre miembros, como por ejemplo a aquellos con años dedicados a labores de cuidado de niños y también a trabajadores de bajos ingresos¹⁸.

La reciente introducción de mejoras al CPP busca aumentar la adecuación del esquema. Históricamente, se ha asumido que la mayoría de los trabajadores debería llegar a cubrir brechas de adecuación en sus pensiones a través de ahorros privados y pensiones en base a contribuciones de empleadores. Sin embargo, y como se discute más adelante, la cobertura y adecuación de estos esquemas ha ido declinando. La ampliación del CPP busca abordar esto al incrementar la tasa de reemplazo del 25% al 33,3%, y también incrementar el tope de contribución por CAD 14. Dicho esto, la ampliación del CPP, implementada desde enero 2019, se basa en una lógica de capitalización individual y se encuentra completamente financiada, lo que significa que los beneficios se verán luego de 40 años.

El fondo CPP tiene un sostén financiero fuerte. El último informe del Actuario Jefe (diciembre 2019) concluye que, y a pesar del envejecimiento de la población canadiense, el CPP es financieramente sostenible por al menos los próximos 75 años considerando la actual tasa de contribución. Una característica importante del financiamiento del CPP es la inversión administrada por la Canada Pension Plan Investment Board (CPPIB). Esta organización opera independiente del gobierno, con la misión de invertir considerando el mejor interés de los contribuyentes y beneficiarios maximizando el retorno de inversiones de largo plazo, sin asumir un riesgo indebido. A diciembre de 2020, el fondo de reserva del CPPIB era de CAD 475.7 mil millones.

17. El 17% del período de contribución considerando los años con menores salarios en la trayectoria laboral y períodos en que se recibe la pensión CPP por discapacidad se excluyen automáticamente del cálculo. También existe la opción de excluir períodos de labores de cuidado de niños bajo los 7 años.

18. Este componente redistributivo se relaciona con la excepción de contribución de los ingresos bajo los \$3.500, por lo que trabajadores de bajos ingresos pagan proporcionalmente menos en relación a su prestación.

Pilar 3: Pensiones patrocinadas por empleadores y cuentas de ahorro individual

Mientras que los ahorros privados han sido un componente históricamente importante del sistema canadiense, su rol está cambiando. Como se mencionó anteriormente, la modesta tasa de reemplazo del CPP/QPP ha sido justificada por el prominente rol que juegan las pensiones privadas, primariamente a través de planes de pensiones privados asociados a un empleador. Sin embargo, en recientes décadas la proporción de trabajadores con pensiones asociadas a su empleador han declinado de 52% en 1988 a 38% en años recientes. Este declive ha sucedido principalmente en trabajadores de pequeñas y medianas empresas. También existe un cambio en estos planes desde beneficios definidos a esquemas de contribución definida. La situación también ha variado significativamente entre el sector público y el privado. La gran mayoría de los trabajadores del sector público (88%) están cubiertos por planes asociados a su empleador, y 80% de estos planes son de beneficio definido. Mientras, solo un 24% de los trabajadores del sector privado están cubiertos, y cerca de un tercio de ellos bajo planes de contribución definidos, generando inequidades.

La creciente prominencia de planes de contribución definida en el tercer pilar ha tenido implicancias negativas para la adecuación y predictibilidad de los ingresos por pensiones. La decisión de los empleadores de moverse hacia planes de contribución definida se relaciona con el creciente costo y volatilidad de manejar planes de beneficios definidos, lo que se asocia a su vez con la creciente longevidad de la población, bajas tasas de retorno de inversiones y nuevos estándares de contabilidad. Los empleadores han tendido a ofrecer a sus trabajadores planes de contribución definida, o asistir a empleados en generar un plan de ahorro individual. Una consecuencia importante de lo anterior es que este giro implica que los riesgos asociados con la creciente longevidad y la baja/volátil tasa de retorno de inversiones son traspasados a los individuos. Por ejemplo, los retornos por inversiones se han caracterizado como altamente volátiles en el contexto de dos crisis del mercado en años recientes-mientras que las rentas vitalicias son relativamente costosas. El costo de manejo de inversiones también es alto y tiene un impacto que reduce los eventuales ingresos en la vejez.

Fortalecer los acuerdos de pensiones financiadas por empleadores requiere de un enfoque colectivo. Una serie de innovaciones están siendo probadas en Canadá, con miras a mejorar los resultados de planes financiados por empleadores. La evidencia indica que los acuerdos colectivos generan los

mejores resultados: por ejemplo, la investigación reciente muestra que un gran plan beneficio definido puede resultar en un ingreso hasta 3,1 mayor que una cuenta individual auto-dirigida con la misma contribución. Las claves y principios identificados para mejorar los esquemas financiados por empleadores incluyen:

- Activos del plan deben ser importantes (al menos mil millones de dólares) lo que permitiría la inversión en activos como infraestructura.
- La inversión debe ser administrada por un consejo de expertos independiente.
- Los planes deben compartir los riesgos de longevidad y riesgos económicos entre sus miembros.
- Las leyes y reglamentos deben permitir la participación de pequeñas y medianas empresas.

El sistema de jubilaciones y pensiones canadiense a la luz de los principios de seguridad social de la OIT

El sistema de pensiones canadiense funciona relativamente bien en relación a los principios de la OIT, pero existe espacio para mejoras. Como parte de la Mesa Redonda Tripartita sobre Tendencias y Reformas de Pensiones convocada por la OIT¹⁹, el gobierno, trabajadores y empleadores entregaron un balance del sistema de jubilaciones y pensiones canadiense según los principios de seguridad social de la OIT.

Los representantes tripartitos evaluaron positivamente el sistema de jubilaciones y pensiones de Canadá en términos de universalidad (principio 1), solidaridad (2) y la responsabilidad primaria del Estado (4). Un 97% de las personas mayores de 65 años recibe la pensión OAS y CPP/QPP, las cuales se financian colectivamente a través de impuestos y contribuciones respectivamente, y consideran redistribución. La responsabilidad es compartida entre el gobierno federal y las provincias. La igualdad de trato (5) es también garantizada a través de la OAS y la CPP.

19. Esta actividad se desarrolló los días 30 de noviembre, 2 y 4 de diciembre de 2020. Un informe de la Mesa Redonda Tripartita puede encontrarse en: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57253>

En su conjunto, **la OAS y la CPP proveen un nivel razonable de adecuación, pero se levantaron preocupaciones importantes: específicamente relacionadas con deficiencias en el 3er pilar.** Propuestas para mejorar este aspecto se relacionan con la indexación de los beneficios de OAS para reflejar, al menos parcialmente, incrementos en ingresos (9). Todas las partes juzgan a la OAS y CPP de ser sostenibles fiscal y financieramente.

Tanto el gobierno como los trabajadores identifican que debiese existir mayor consulta con organizaciones sindicales, grupos de interés e individuos (7-8). Para los trabajadores esto se considera un punto importante en relación al mecanismo de indexación de beneficios y la situación de trabajadores en formas atípicas de empleo.

► Tabla 2:

Evaluación Tripartita del sistema de pensiones canadiense, de acuerdo a los principios de la OIT.

	Evaluación del gobierno	Evaluación de los trabajadores	Evaluación de los empleadores
1: Realización progresiva de la cobertura universal			
2: Solidaridad social y financiamiento colectivo			
3: Derecho a prestaciones adecuadas y predecibles			
4: Responsabilidad primaria y general del Estado			
5: No discriminación, equidad de género y responsividad a necesidades especiales			
6: Sostenibilidad financiera, fiscal y económica			
7: Administración y gestión transparente			
8: Participación de los actores sociales y consulta con otros actores interesados			
9: Revisión periódica de las prestaciones para ajustarse a la evolución del costo de vida y el nivel de ingresos			
Logrado completa o casi completamente			
Logrado parcialmente			

Lecciones para Uruguay

La experiencia canadiense provee de una serie de lecciones para países como Uruguay. En primer lugar, **Canadá ofrece un ejemplo de un sistema multipilar que combina financiamiento a través de impuestos y esquemas contributivos de diferentes diseños, con un buen nivel de coherencia e integración.** Segundo, el sistema ofrece un ingreso mínimo garantizado (un piso de protección social, la dimensión horizontal de cobertura), mientras que también ofrece prestaciones ascendentes según el nivel de ingresos acumulados de un trabajador (la dimensión vertical). Tercero, tanto los componentes financiados por impuestos y los esquemas de beneficios definidos por contribuciones son sostenibles financieramente, a pesar del rápido cambio demográfico que enfrenta actualmente Canadá. Por último, la experiencia canadiense ilustra las debilidades de los acuerdos contributivos basados en cuentas individuales, en términos de adecuación, predictibilidad de las prestaciones y distribución del riesgo. La evidencia sugiere que los enfoques colectivos a esquemas de pensiones financiados por empleadores son más efectivos.

► Extender la vida laboral con trabajo decente para personas mayores: Lecciones de la experiencia internacional ²⁰

Extender la vida laboral suele identificarse como una estrategia para abordar los desafíos de sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en el contexto de envejecimiento poblacional. Sin embargo, este tipo de estrategias suelen asumir la existencia de oportunidades de empleo para personas mayores y un diseño de los sistemas de pensiones adecuado que los apoye durante su trayectoria laboral extendida, mientras asegura niveles adecuados de protección de ingresos en la vejez. En este capítulo se resumen los hitos destacados del seminario organizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en conjunto con la Comisión de Expertos en Seguridad Social de Uruguay para ahondar en las principales políticas

20. Este evento, realizado el 14 de abril de 2021, contó con la colaboración de Alejandra Vives, Valeriano Gómez y Pedro Moreno da Fonseca. Las presentaciones y conversación están disponibles en https://www.youtube.com/watch?v=_nQM_GpBSfs.

implementadas por distintos países en materia de promoción de trabajo decente para personas mayores.

Consideraciones claves a la hora de extender las trayectorias laborales

La discusión sobre la extensión de las trayectorias de trabajo se ha desarrollado en el contexto de la preocupación por la sostenibilidad financiera de los sistemas de jubilación y pensiones. Muchos países con sistemas de seguridad social maduros han implementado procesos de reforma, particularmente en el contexto del cambio demográfico de la población. Aumentar la edad de retiro suele ser parte de estas discusiones, como también cambios en otros parámetros como derechos a jubilaciones y tasas de contribución. Sin embargo, mientras que aumentar la edad de retiro es visto como una solución a la sostenibilidad financiera, la edad de retiro efectiva en la mayoría de los países de altos ingresos continúa por debajo de la edad de retiro legal (Eurofound, 2016; OCDE, 2019). Esto sugiere que se requiere un conjunto de políticas más amplias para aumentar la edad de retiro efectiva, más allá de un simple cambio a los parámetros de los sistemas de jubilaciones y pensiones.

La discusión sobre la extensión de las trayectorias laborales no solo se trata de sostenibilidad financiera. A pesar de la connotación a veces negativa que se asocia al empleo en personas mayores, este grupo etario puede traer valor a los lugares de trabajo de muchas formas: Trabajadores en edades avanzadas tienden a ser más leales, tienen bajos niveles de ausentismo, y entregan un alto nivel de dedicación a sus trabajos. También tienen más probabilidades de entregar conocimiento sobre la organización de empresas, pueden fortalecer la moral en tiempo difíciles y actuar como mentores de trabajadores más jóvenes, para así integrarlos en el lugar de trabajo.

Sin embargo, **los desafíos que enfrentan las personas mayores en el trabajo son también reales: la salud y discapacidad siguen significando barreras para que trabajadores mayores puedan emplearse, y emplearlos también conlleva responsabilidades.** En el lugar de trabajo, las personas mayores tienden a confrontar problemas relacionados con cualificaciones o conocimientos obsoletos. El alfabetismo digital es un área que puede crear desafíos para los trabajadores mayores. Otros desafíos también emanan del resto de los trabajadores: estereotipos ligados a la edad priman en los lugares de trabajo, mientras que las prácticas de

gestión de la edad en suelen ser débiles dentro de la gestión de recursos humanos, y no reciben apoyo de servicios públicos.

A pesar de estos desafíos comunes, **las realidades de los trabajadores mayores se caracterizan por su heterogeneidad**. El estado de salud e invalidez, capacidades y el ambiente laboral varían sustantivamente de persona a persona, y a su vez se enlazan con condiciones socioeconómicas y el sector específico en que se relacionan las personas mayores. Una dimensión importante de esta heterogeneidad son las diferencias significativas en la expectativa de vida entre diferentes grupos socioeconómicos.

Enfoques para extender las trayectorias laborales

Existe una amplia variedad de estrategias de política pública que han sido implementadas para extender las trayectorias laborales y promover el trabajo decente entre personas mayores. Estas incluyen:

1. **Reducir el costo de emplear a personas mayores**, lo cual puede incentivar a empleadores a retener y/o reclutar a personas mayores. Lo anterior tiende a darse de dos formas: i) a partir de subsidios al coste de emplear a este tipo de trabajadores (en Alemania, por ejemplo, el Estado paga hasta el 50% del salario de un trabajador mayor por 12-36 meses, con la condición de que se mantengan empleados por al menos 12 meses, y ii) el empleo de personas mayores puede ser subsidiado a través de la reducción en las contribuciones a la seguridad social. Otras medidas pueden incluir reducir costos relacionados a la salud, normalmente cubiertos por las empresas, reduciendo así la protección basada en el empleo. Sin embargo, es importante que estas medidas no comprometan los niveles de protección social de las personas mayores.
2. **El retiro parcial** puede generar oportunidades de continuar trabajando a tiempo parcial con el propósito de estimular la extensión de las trayectorias laborales. Un ejemplo es Finlandia, donde se permite el retiro parcial entre los 61 y 67 años. Durante este período, el salario del trabajador puede reducirse entre un 35-70%, y los ingresos por concepto de pensiones compensan la mitad de la pérdida del salario.
3. Con el propósito de **combatir estereotipos sobre las personas mayores** en el lugar del trabajo se pueden implementar programas de

concientización de empleadores. Estos apuntan a combatir ideas, como, por ejemplo, que las personas mayores son menos productivas o menos motivadas. Un ejemplo viene desde los Países Bajos, donde existe una campaña de información -vía radio y en línea- para cambiar la imagen del trabajador mayor.

4. **Formación y aprendizaje**, que involucra tanto la evaluación de necesidades específicas de trabajadores mayores y la provisión de programas de formación efectivos. Esto requiere un sistema fuerte de formación que provea a trabajadores mayores con una comprensión de las oportunidades dentro del mercado laboral y acceso a ellas. La formación y procesos de aprendizaje deberían reconocer el conocimiento existente, pero también abordar brechas existentes, incluyendo -pero no limitándose a- competencias digitales. El aprendizaje debería enfocarse idealmente -o adaptarse- a las necesidades de los trabajadores mayores, y coordinar con políticas de desarrollo sectoriales.
5. **Promover el cambio en prácticas de negocios**, en particular para apoyar la gestión de la edad dentro de los sistemas de recursos humanos de las empresas. Ejemplo de prácticas de este tipo incluyen conversaciones focalizadas con trabajadores cuando alcancen una edad específica para discutir trayectorias laborales y necesidades concretas, al mismo tiempo que se implementa un “entrenamiento inverso” donde los trabajadores más jóvenes transmiten conocimientos a los trabajadores mayores.

Los desafíos del empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico fueron abordados en la 102a sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Su informe provee de una discusión más detallada sobre estos enfoques. (OIT, 2013).

El retiro parcial emerge como un enfoque relevante en el diseño de los sistemas de jubilaciones y pensiones. Una investigación realizada en la UE ha identificado que existe un significativo interés en el retiro parcial, con el 65% de los trabajadores identificando esta posibilidad como “atractiva”, es una alternativa para seguir trabajando a pesar de responsabilidades de cuidado, alguna discapacidad o problemas de salud (Eurofound, 2016, p. 9). Entre empleadores, encuestas en la UE también indican altos niveles de apoyo a opciones de retiro parcial ya que ofrece un potencial para apoyar a las empresas y que, al retener a sus trabajadores por más tiempo aunque parcialmente, pueden mantener el conocimiento y capacidades,

al tiempo que se benefician por las contribuciones de las personas mayores a la productividad. Tales esquemas se han hecho comunes en los países de la UE, con al menos la mitad de ellos con algún esquema de retiro parcial siendo implementado (incluyendo Dinamarca, Alemania, España y Suecia). Estos enfoques varían en la extensión en la cual todos los trabajadores se incluyen o si se limita a ciertos sectores específicos (Eurofound, 2016).

Sin embargo, la experiencia de esquemas de retiro parcial permanece mixta. Estudios de Eurofound resaltan que los impactos positivos del retiro parcial no deberían darse por sentado, y que si bien este tipo de esquemas pueden llevar a extender las trayectorias laborales para algunos, puede resultar en trayectorias más cortas para otros (Eurofound, 2016). La dirección del efecto se relaciona fuertemente con la heterogeneidad de los trabajadores mayores. El resultado es que, en muchos casos, y a un nivel agregado, la reducción en horas producto del retiro parcial ha superado las horas de trabajo que se han sumado. Otras lecciones relevantes de la investigación incluyen:

1. **El éxito del retiro parcial depende significativamente de cómo el trabajo a tiempo parcial se da dentro del mercado laboral:** los esquemas de retiro parcial tienden a ser más efectivos cuando el trabajo a tiempo parcial es relativamente común, y los empleadores saben cómo incorporar tales arreglos.
2. **En algunos casos el retiro parcial puede ser utilizado en grupos socioeconómicos altos, lo que levanta la pregunta sobre la equidad.** Por el contrario, los trabajadores de bajos ingresos muchas veces no pueden permitirse una reducción en el ingreso asociada a esquemas de retiro parcial.
3. **En vez de enfocarse en los años previos a la edad de retiro legal, extender el retiro parcial después de la edad de retiro legal puede amplificar el impacto positivo.**

El caso de retiro parcial implementado en España puede orientar políticas similares (ver Recuadro 2).

► Recuadro 2:

El retiro parcial en España

El sistema de jubilaciones y pensiones español ha pasado por una reforma significativa en la última década, guiada principalmente por la necesidad de fortalecer su sostenibilidad financiera. Una reforma de pensiones en 2011 incluyó un aumento gradual de la edad de retiro legal de 65 a 67 años, además del ajuste de cómo se calculan los beneficios de pensiones. Una reforma en 2013 incluyó la introducción de un “factor de sostenibilidad” que busca considerar los cambios en las expectativas de vida, y reducirá las prestaciones. Nuevas discusiones sobre reformas de pensiones se llevarán a cabo en 2021.

El sistema de jubilaciones y pensiones incluye varios mecanismos para extender la vida laboral más allá de la edad de retiro legal, incluyendo incentivos financieros, mientras que existen sanciones para el retiro adelantado. Sin embargo, el foco permanece en cómo aumentar la edad efectiva de retiro, dado que el retiro temprano sigue siendo usado como un mecanismo para facilitar la reestructuración y reorganización en muchas compañías de mayor tamaño.

España ofrece también un ejemplo de respuesta a los desafíos de implementar el retiro parcial. La estructura básica de este esquema es que los trabajadores con historias largas de contribución (33 años) y al menos 6 años en una compañía específica, puedan trabajar entre 25% y 50% de las horas de una jornada completa, y recibir una pensión parcial. Desde el 2018, esto se hizo posible desde los 61 años y 6 meses (AISS y SSA, 2018; OCDE, 2019). El retiro parcial constituye un importante componente del sistema con alrededor de un 20% de los retiros anuales bajo este esquema en particular.

Consideraciones para el desarrollo de políticas de extensión de la vida laboral

Más allá de una opción de política pública específica, una serie de políticas complementarias entre sí pueden apoyar la extensión de las trayectorias laborales. Entre ellas destacan:

1. **La necesidad de un enfoque coordinado:** las medidas para extender las trayectorias laborales trascienden al conjunto de políticas y programas relacionados a jubilaciones y pensiones y deben tomar en cuenta la gestión de recursos humanos, educación y formación, y seguridad ocupacional y salud, por mencionar algunas. Un enfoque que combine

estos elementos de forma complementaria tiene mayores probabilidades de ser efectivo.

2. **Asegurar incentivos adecuados y evitar efectos no deseados:** esto se ilustra en la discusión de retiro parcial, que a su vez muestra la importancia de un enfoque integrado.
3. **Un rol central para el diálogo social:** la cuestión sobre la extensión de trayectorias laborales es un ejemplo claro de un área donde se hace crítico comprender los intereses y experiencias de los trabajadores, empleadores y gobiernos. Tal y como surgió en las 102ª Conferencia Internacional del Trabajo, el diálogo social puede contribuir a un enfoque de política más coordinado cuando se trata de debates relacionados con la edad de retiro.
4. **Reconocer la heterogeneidad de los trabajadores mayores:** políticas que buscan extender la vida laboral tienden a funcionar mejor cuando se enfocan en grupos específicos de trabajadores y sus contextos de trabajo. Un balance cuidadoso se requiere para adaptar enfoques generales a estos grupos y sus necesidades individuales.
5. **Salud a lo largo de la vida como una precondition para lograr trayectorias laborales más extensas:** esto depende de un número de factores, que incluyen servicios de salud efectivos y salud ocupacional y salud a lo largo de la vida laboral y con atención a las necesidades particulares según edad.

► Comentarios finales

En materia de seguridad y protección social, Uruguay es un referente mundial. Este país cuenta, comparativamente, con alta cobertura y adecuada suficiencia en su sistema de jubilaciones y pensiones. Su estructura de protección social se funda en un sistema multi-pilar que garantizan una cobertura casi completa ante la pobreza en la vejez, incorporando en los últimos años mecanismos de inclusión para trabajadores independientes y MiPYMES. En su gobernanza también están presentes la voz de los trabajadores y los empleadores.

Los cambios demográficos tendientes hacia el envejecimiento de la población y los cambios en el mundo del trabajo con mayor incidencia de nuevas formas atípicas de empleo definen tanto el futuro del trabajo como el futuro de la protección social. Estos factores han tensionado la capacidad de asegurar la cobertura y la suficiencia de los sistemas de pensiones bajo criterios de sostenibilidad a lo largo del mundo. Estas tensiones se aprecian también en Uruguay, que, a pesar de los logros obtenidos en cobertura y suficiencia de su sistema de jubilaciones y pensiones se enfrenta a un envejecimiento acelerado de la población y a los límites que supone para la expansión y sostenibilidad de la seguridad social, la informalidad laboral y creciente precarización del empleo.

Ante estos retos, Uruguay, como otros países se han visto en la necesidad de introducir adaptaciones y/o reformas a sus sistemas de protección social. Estas reformas deberán buscar el financiamiento sostenible de la seguridad social al mismo tiempo que mantienen o aumenta la cobertura y suficiencia de las prestaciones con el fin de entregar seguridad económica a lo largo del ciclo de vida.

En relación a estos nuevos desafíos, la evidencia canadiense muestra la necesidad de construir sistemas de protección social bajo arreglos multi-pilar con un pilar básico universal y énfasis en la integración de sus componentes. En general, la complementariedad y coordinación entre los pilares que componen un sistema de protección social permite garantizar la cobertura de un mínimo de seguridad de ingresos considerando a todas las personas, y ofrecer mayores prestaciones a quienes más contribuyeron a la seguridad social. Desarrollar este

tipo de herramientas permitirá en un futuro abordar la significativa brecha existente entre la cobertura de trabajadores asalariados formales y aquellos insertos en formas atípicas de empleo, quienes a su vez presentan trayectorias laborales más cortas, interrumpidas, con menores salarios, y con prácticamente nula cobertura en protección social a lo largo de su vida activa y al momento de su transición fuera del mercado laboral.

Junto con esto, y en consideración del nuevo contexto demográfico y cambios en el mercado laboral, los sistemas integrados han demostrado tener una mejor adecuación ante la necesidad de asegurar la sostenibilidad de un sistema de jubilaciones y pensiones. 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 ratificados por Uruguay, junto a la Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202), pueden guiar respecto a la articulación de los componentes contributivos y no contributivos, cómo forma de crear sistemas de seguridad comprehensivos e internamente articulados, con altos estándares de gobernanza que incluyen la participación de trabajadores y empleadores, permitiendo una distribución de roles clara y transparente. Para el caso de los sistemas previsionales, éstos deben proteger a todos y todas ante la pobreza frente a la transición fuera del mercado laboral, fundados en la solidaridad inter e intrageneracional.

Junto con esto, la Recomendación 202 plantea la necesidad de fortalecer la coordinación entre fuentes de financiamiento contributivos y fiscales, con el fin de asegurar la sostenibilidad financiera y fiscal de los sistemas previsionales, fundamental ante el agotamiento del bono demográfico y cambios en el mercado laboral. Si bien Uruguay cuenta con un sistema multipilar financiado por aportes activos y estatales de rentas generales, persiste la escasa coordinación entre sus estructuras de gobernanza y financiamiento, lo que ha generado inequidades entre beneficios y requisitos entre las cajas que lo componen y el régimen general. Esta situación abre posibilidades de ajustar parámetros y avanzar en la homogenización de aportes y prestaciones. En este sentido, Canadá se muestra como ejemplo de un sistema no sólo mixto, sino además integrado en sus componentes de pensión no contributiva, seguros sociales asociados a las provincias y regímenes voluntarios, lo que permite alternativas para combinar trabajo y prestaciones en personas mayores con incentivos fuertes para retrasar el retiro y mecanismos de complementariedad entre prestaciones que evitan cortes abruptos en la distribución de beneficios y prestaciones.

Asimismo, el debate respecto a la edad de retiro y la extensión de trayectorias laborales surgen como alternativa a los desafíos de sostenibilidad del sistema de jubilaciones y pensiones uruguayo. Este debate muestra la relevancia de repensar cualquier proceso de adaptación o reforma de la seguridad social en coordinación con políticas de empleo y productividad. Para el caso del aumento de la edad de retiro, debate vigente en países de la Unión Europea, éste debe ir acompañado de estrategias para disminuir el déficit de empleo decente, fomentando así la transición hacia la formalización laboral y fortaleciendo mecanismos de fiscalización y regulación de toda forma de empleo ya que la inserción laboral entre personas mayores tiende a ser en trabajos por cuenta propia o informales. Dada la heterogeneidad presente dentro del grupo de personas mayores, es importante reconocer la necesidades, intereses y experiencias diversas de los trabajadores mayores, los empleadores y gobiernos. Un rol central del diálogo social permitiría contribuir a la eliminación de la discriminación por edad, el cambio en prácticas de negocios, reducir el costo de emplear a personas mayores y fomentar el retiro tardío y/o parcial.

Finalmente, otro de los desafíos que plantea la incidencia de las formas no estándar de empleo se relaciona con la falta de sistemas de gobernanza que establezcan un mínimo de derechos, independiente de las trayectorias laborales de los trabajadores. Un debate abierto en este sentido corresponde a la relación entre seguridad social y empleo. En general, tanto la experiencia de países de la Unión Europea y Uruguay en términos de estructura del mercado laboral, muestran una fuerte orientación de los sistemas de protección social alrededor de la seguridad social contributiva. En este sentido, y mientras no existan mecanismos de integración de trabajadores fuera del mundo asalariado formal, los sistemas no contributivos financiados a través de impuestos serán claves para subsanar la brecha de cobertura de estos trabajadores, garantizando el piso mínimo de protección social de aquellos cubiertos parcialmente, o no cubiertos, por la seguridad contributiva.

El panorama es claro. En el futuro de la protección social y, específicamente, los sistemas previsionales, el cambio demográfico jugará un rol clave. Junto con esto, las formas emergentes de trabajo no sujeto a relaciones formales de trabajo han profundizado problemáticas sociales y económicas de la región. Los nuevos sistemas de protección deberán adaptarse a estos desafíos y ser capaces de entregar un mínimo de protección para trabajadores, hasta ahora, excluidos de la protección social. Las experiencias de la Unión Europea y Canadá entregan luces sobre ámbitos en los que Uruguay puede profundizar. Entre ellos, la construcción de

un sistema integrado entre sus componentes, basado en la complementariedad de contribuciones a la seguridad social e impuestos, con reglas claras de gobernanza, y considerando una matriz de financiamiento mixta y mecanismos flexibles de inclusión a la contribución, permitiría abrir espacio para garantizar protección a todos y todas, independiente de las trayectorias laborales experimentadas. Junto con esto, la combinación de este tipo de reformas con políticas de empleo y productividad podrán alimentar el debate sobre el aumento de la edad de retiro y la extensión de trayectorias laborales, proceso que deberá estar fundado en el diálogo social y en pos de la disminución del déficit de trabajo decente que impera en este grupo de trabajadores y trabajadoras.

► Bibliografía

AISS y SSA (2019) Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019. doi: 10.2307/1972917.

AISS y SSA (2018). Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018. SSA, Washington, DC.

Behrendt, C. and Nguyen, Q.A. (2018). Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work. ILO Future of Work Research Paper Series, 1. Geneva. <https://doi.org/10.1002/tie.22048>.

CINVE (2019). Presente y Futuro del Sistema de Seguridad Social en Uruguay. Desafíos ante la transición demográfica y el cambio tecnológico.

Comisión Europea (2018). Pension Adequacy Report 2018: Current and future income adequacy in old age in the EU [Online]. Brussels. Available from: <https://doi.org/10.2767/406275>.

Eurofound (2016). Extending working lives through flexible retirement schemes: Partial retirement. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

FMI (2021). World Economic Outlook Database, April 2021. Washington DC.

HelpAge International. (2018). Social Pensions Database Londres.

OCDE, (2019). Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>

OCDE, (2019). Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>

OIT - BPS (2009). Trabajadores Independientes y protección social en América Latina. Fabio Bertranou (coordinador). Oficina Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.

OIT (2013) Employment and social protection in the new demographic context, International Labour C, 102nd Session, 2013. Ginebra.

OIT (2016). Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects. Ginebra. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534326/lang--en/index.htm.

OIT (2018). Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. (Panorama Laboral Temático, 4). https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang--es/index.htm

OIT (2019). Extending social security to workers in the informal economy: Key lessons learned from international experience Ginebra. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_749482.pdf.

OIT (2021a). Tripartite Round Table on Pension Trends and Reforms (30 November–2 December and 4 December 2020): Record of proceedings (Meeting report). ILO, Geneva.

OIT (2021b). Working from home: From invisibility to decent work Ginebra. https://www.ilo.org/global/publications/books/forthcoming-publications/WCMS_765806/lang--en/index.htm.

OIT (2021c). World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work. Ginebra. https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2021/WCMS_771749/lang--en/index.htm.

Rodríguez Fernández, M.L. (2020). Protección social para los trabajadores de la economía de plataforma: propuestas para aliviar su vulnerabilidad. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 57.

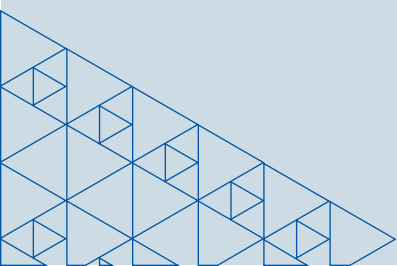
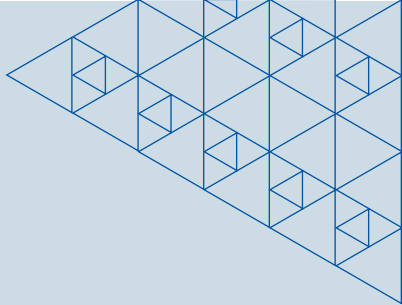
Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. and Vanhercke, B., (2017). Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. Brussels. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1135&newsId=2798&furtherNews=yes>.

Statistics Canada (2021). Canadian Income Survey, 2019. Ottawa.

► Otros títulos de nuestra serie

- Informe Técnico N°19:** El trabajo en plataformas durante la pandemia por COVID-19: Los derechos fundamentales y el caso chileno
- Informe Técnico N°18:** La seguridad social en el Paraguay y sus desafíos en contexto de la COVID-19
- Informe Técnico N°17:** Economía de plataformas y transformaciones en el mundo del trabajo: el caso de los repartidores en Santiago de Chile
- Informe Técnico N°16:** Consideraciones para una Constitución Laboral
- Informe Técnico N°15:** Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica
- Informe Técnico N°14:** El derecho de la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución
- Informe Técnico N°13:** El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870 - 2013)
- Informe Técnico N°12:** La Política y el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: el caso de Chile
- Informe Técnico N°11:** Experiencias de políticas públicas para la formalización económica y laboral en Chile
- Informe Técnico N°10:** Rotación ocupacional e informalidad laboral: El caso de los trabajadores independientes en América Latina
- Informe Técnico N°9:** ¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino
- Informe Técnico N°8:** Upgrading económico y social en las Cadenas Mundiales de Suministro de Servicios Globales: El caso de Uruguay

- Informe Técnico N°7:** Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización
- Informe Técnico N°6:** Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay
- Informe Técnico N°5:** Paraguay. Trabajadores independientes: caracterización y políticas para la formalización
- Informe Técnico N°4:** El mercado laboral en Chile: Una mirada de mediano plazo
- Informe Técnico N°3:** Paraguay: Situación actual de las mipymes y las políticas de formalización
- Informe Técnico N°2:** Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados
- Informe Técnico N°1:** El futuro de la protección social en América Latina: reflexiones para los debates sobre el futuro del trabajo





Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT
para el Cono Sur de América Latina

Tel: +56-2 2580-5500
E-mail: santiago@ilo.org
www.ilo.org/santiago

Santiago de Chile

