

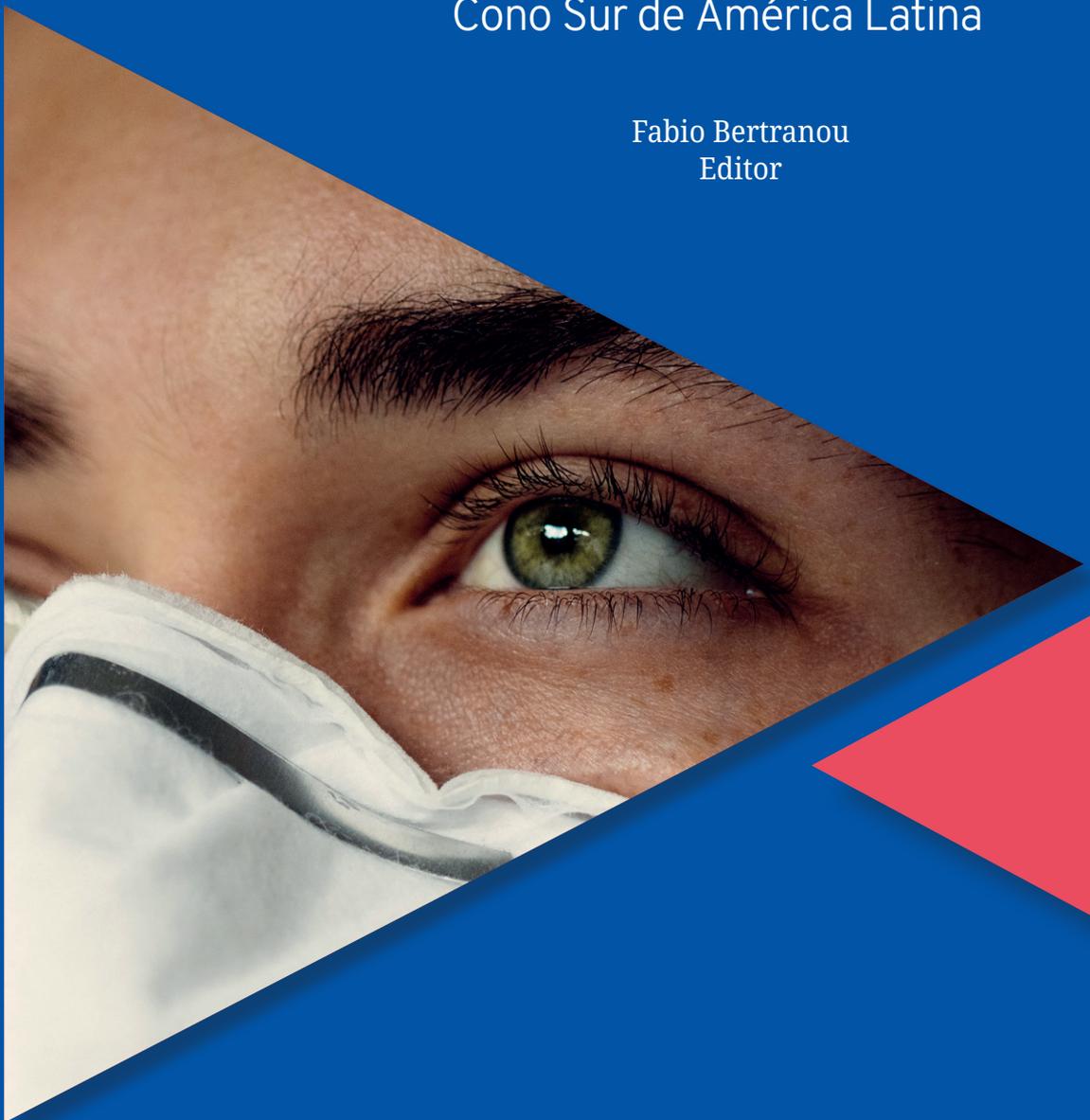


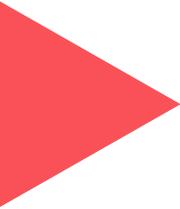
Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Reflexiones sobre el trabajo

Visiones durante la pandemia desde el  
Cono Sur de América Latina

Fabio Bertranou  
Editor





# Reflexiones sobre el trabajo

Visiones durante la pandemia desde el  
Cono Sur de América Latina

Fabio Bertranou  
Editor

Fabio Bertranou, Carmen Bueno, Pablo Casalí, Oscar Cetrángolo,  
Andrés Marinakis, Guillermo Montt, Gerhard Reinecke, Walter Sosa  
Ecudero, Nicolás Torres, Jacobo Velasco, Humberto Villasmil

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2022  
Primera edición 2022

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a 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](mailto: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](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Fabio Bertranou (editor)

*Reflexiones sobre el trabajo. Visiones durante la pandemia desde el Cono Sur de América Latina*

Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2022

ISBN 978-92-20363614 (impreso)

ISBN 978-92-20363621 (web pdf)

---

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

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

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

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: [biblioteca\\_scl@ilo.org](mailto:biblioteca_scl@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/santiago](http://www.ilo.org/santiago)

---

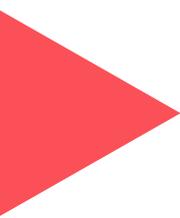
Diseño de portada y diagramación: María de la Luz Celedón

Impreso en Chile por Andros Impresores

# Índice

▶	Introducción	5
▶	Políticas de empleo durante el COVID-19 en América Latina y el Caribe: de la protección de la relación laboral a los subsidios a la contratación <b>Gerhard Reinecke y Jacobo Velasco</b>	13
▶	Solidaridad y sistemas mixtos de pensiones: esclareciendo un debate conceptual en Chile <b>Fabio Bertranou y Guillermo Montt</b>	29
▶	Lineamientos para la regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo <b>Humberto Villasmil, Carmen Bueno y Guillermo Montt</b>	41
▶	Teletrabajo y jornada laboral en los países del Cono Sur de América Latina <b>Andrés Marinakis</b>	57
▶	Cambio climático, transición justa y trabajo decente: desafíos para su implementación en Chile <b>Guillermo Montt y Nicolás Torres</b>	65
▶	Hacia una nueva Constitución en Chile: reflexiones a partir de las Normas Internacionales del Trabajo y el trabajo decente <b>Humberto Villasmil Prieto</b>	75
▶	<i>Big data</i> y ciencia de datos: conceptos, oportunidades y desafíos <b>Walter Sosa Escudero</b>	83
▶	<i>Big data</i> y ciencia de datos: casos y experiencias en el ámbito laboral <b>Walter Sosa Escudero</b>	95
▶	¿Es un <i>ranking</i> de sistemas de pensiones una herramienta útil para orientar la política previsional? <b>Guillermo Montt y Fabio Bertranou</b>	105

- ▶ **Desafíos, respuestas y oportunidades para la seguridad y salud en el trabajo en América Latina en tiempos del COVID-19**  
**Carmen Bueno** 125
- ▶ **Las pensiones y la seguridad económica de las personas mayores en América Latina ante un futuro cada vez más incierto**  
**Pablo Casalí, Oscar Cetrángolo y Fabio Bertranou** 137
- ▶ **El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales: consideraciones sobre la igualdad de derechos y oportunidades y el derecho a la participación**  
**Humberto Villasmil** 153
- ▶ **Consideraciones sobre seguridad social, seguridad de ingresos, pensiones y el 10% de ahorros de los trabajadores en las AFP en el contexto del COVID-19 en Chile**  
**Fabio Bertranou y Guillermo Montt** 167



## De los autores

### **Fabio Bertranou**

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

### **Carmen Bueno**

Especialista Principal en Seguridad y Salud en el Trabajo de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

### **Pablo Casalí**

Especialista en Seguridad Social de la Oficina de la OIT para los Países Andinos

### **Oscar Cetrángolo**

Profesor de Finanzas Públicas e Investigador del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) – Universidad de Buenos Aires – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina

### **Andrés Marinakis**

Especialista Principal en Políticas de Mercado e Instituciones Laborales de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

### **Guillermo Montt**

Especialista Principal en Protección Social de la Oficina de

### **Gerhard Reinecke**

Especialista Principal en Políticas de Empleo de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

### **Walter Sosa Escudero**

Profesor plenario y Director del Departamento de Economía de la Universidad de San Andrés e Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina

### **Nicolás Torres**

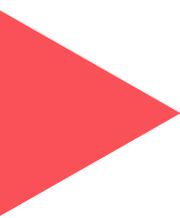
Coordinador Nacional del Proyecto Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe (CERALC) de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

### **Jacobo Velasco**

Oficial Nacional de Información Laboral de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

### **Humberto Villasmil**

Especialista Principal en Normas Internacionales del Trabajo y Relaciones Laborales de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina



## Introducción

El mundo del trabajo fue profundamente afectado por la pandemia del virus COVID-19 durante 2020 y 2021. Además de ser una amenaza para la salud pública, las perturbaciones a nivel económico y social pusieron en peligro los medios de vida y el bienestar de millones de personas, en especial aquellos grupos más vulnerables. La agenda de desarrollo sostenible en materia de trabajo hasta 2019, año del centenario de la Organización Internacional del Trabajo, estuvo centrada en las aceleradas transformaciones que estaban produciéndose en la producción y el trabajo debido a factores como la tecnología, la demografía, el cambio climático y la persistencia de instituciones y mecanismos de gobernanza que no permitían reducir sustancialmente las desigualdades y realizar un salto transformador en materia de equidad de género. Estos desafíos actualmente continúan, algunos de ellos se aceleraron durante la pandemia, mientras que otros se acrecentaron debido a los retrocesos propios que produjo la histórica retracción de la actividad económica, el empleo y la provisión de diversos servicios sociales como la educación para niños, niñas y adolescentes, de extrema relevancia para las trayectorias laborales futuras.

A fines de 2019, el equipo de trabajo de la Oficina de la OIT para el Cono Sur produjo el volumen *Reflexiones sobre el trabajo. Visiones desde el Cono Sur de América Latina en el Centenario de la OIT* con el propósito de documentar, a 100 años de la creación de la Organización, los temas más acuciantes y relevantes desde una perspectiva histórica para nuestra región; la jornada de trabajo, el salario mínimo, la negociación colectiva, la seguridad y salud en el trabajo, la seguridad social y la protección social, la formación para el trabajo, las políticas productivas y el empleo productivo, la informalidad, el empleo rural, el empleo juvenil, el trabajo por plataformas, entre otros no

menos relevantes. La pandemia obligó a repensar numerosos temas, volver a priorizar acciones y adoptar modalidades de trabajo distintas para dar cumplimiento a las medidas sanitarias.

Este segundo volumen de *Reflexiones sobre el trabajo. Visiones durante la pandemia desde el Cono Sur de América Latina* tiene como propósito reunir algunos de los trabajos técnicos y de generación de conocimiento en los que estuvo involucrado el equipo de trabajo de la Oficina de OIT para el Cono Sur. Las condiciones excepcionales de trabajo –en su mayoría realizadas en situación de teletrabajo– buscaron continuar cumpliendo con el objetivo de la Organización que consiste en promover las Normas Internacionales del Trabajo, fortalecer las instituciones laborales y los actores sociales representados en sus organizaciones de empleadores y trabajadores; apoyar las iniciativas del diálogo social tripartito y de promoción de los principios de la justicia social como elementos clave para el progreso económico, social y ambiental. En otras palabras, promover el desarrollo sostenible sin dejar a nadie atrás, a partir de acciones en el mundo del trabajo.

En el tiempo histórico actual se configuran desafíos que deberán ser afrontados por el renovado mandato de la Organización Internacional del Trabajo establecido por la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019) y el acuerdo global de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT acerca de la acción para la recuperación de la pandemia titulado “Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por el COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente” (2021).

Este volumen comprende distintos estudios elaborados principalmente por el equipo de la OIT para el Cono Sur de América Latina como también contiene la contribución de expertos y académicos del ámbito universitario. La dimensión de temas que abarca el trabajo de la OIT es extensa y se relaciona con las diversas funciones que tiene el mandato de la Organización, incluyendo el desarrollo de conocimiento que permita apoyar la cooperación para el desarrollo.

Una primera nota aborda un tema central en el contexto de la pandemia relacionado con las políticas de empleo que transitaron por diversos estadios. Inicialmente cuando los confinamientos fueron muy estrictos al iniciarse la pandemia, la centralidad estuvo puesta en sostener ingresos y las relaciones laborales, previniendo despidos y desvinculaciones laborales, para pasar a la etapa de recuperación donde las estrategias e instrumentos de promoción de la (re)contratación tomaron un papel preponderante. La nota de Reinecke

y Velasco (2021), con una perspectiva para toda la región, pone de manifiesto los aprendizajes de crisis anteriores como las particularidades que debieron afrontar dichas políticas ante las características propias que tuvo la crisis en el mercado de trabajo que destruyó más empleo informal que formal y donde mujeres y jóvenes fueron desproporcionadamente afectados.

Dos notas abordan el tema del teletrabajo, forma de organización del trabajo que adquirió suma relevancia como manera de responder a las medidas de reducción de la movilidad y los contactos físicos que fueron establecidos por las autoridades sanitarias y así poder dar continuidad a las operaciones de las empresas y las actividades económicas, en sectores donde era posible su instrumentación. Villasmil, Bueno y Montt (2021) definen lineamientos para la regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo a partir tanto de las consideraciones que establecen las Normas Internacionales del Trabajo como de la experiencia práctica de diversos países de América Latina. Los autores establecen ciertas materias que necesariamente tiene que atender la regulación del trabajo a distancia y del teletrabajo: i) el respeto a la intimidad y la vida privada de las personas trabajadoras; ii) la responsabilidad del empleador de proveer equipos de trabajo y de garantizar la seguridad y salud laboral; iii) el tiempo de trabajo; iv) el derecho a la desconexión; v) la posibilidad de ejercer derechos colectivos; vi) la voluntariedad y reversibilidad de los acuerdos de teletrabajo; y vii) la igualdad de trato y no discriminación.

Asimismo, la nota de Marinakis (2021) revisa aspectos centrales en materia de jornada laboral y teletrabajo, analizando en particular las disposiciones de las legislaciones relativas a este tema en Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay. De esta forma, se identifican elementos como la distribución de la jornada, los mecanismos de verificación de asistencia y horas y el derecho a la desconexión como dimensiones clave. En la subregión las legislaciones recientemente adoptadas muestran cierta intención de abrir espacios de flexibilidad en la organización de la jornada de quienes teletrabajan, predominando los modelos que buscan que la misma sea resultado de pactos entre las partes, aunque no hay muchas referencias a la posibilidad de alcanzar dichos acuerdos en forma colectiva, podría parecer que se promueven acuerdos individuales. No obstante, las legislaciones hacen referencia a la preservación y a la garantía de los derechos colectivos para los que teletrabajan.

La seguridad y salud en el trabajo es abordada en una nota por Bueno (2020). Esta dimensión muy presente en los marcos normativos y de cooperación técnica de la OIT a lo largo de su historia, adquirió especial relevancia durante la pandemia estableciendo grandes desafíos para América Latina. La exposición al virus como consecuencia del trabajo y otros riesgos laborales

asociados a la pandemia, como los trastornos mentales y musculoesqueléticos, pueden causar problemas de salud en la población trabajadora cuyos efectos podrían perdurar más allá de la misma. Los países de la región dieron una rápida respuesta para proteger a las personas trabajadoras en sus lugares de trabajo. Entre otras, las medidas abarcaron la adopción de políticas de teletrabajo, el acceso a vacaciones y licencias remuneradas, la formulación de protocolos de seguridad y salud, en algunos casos fruto del diálogo social, el cuidado de la salud mental, el reconocimiento del carácter profesional del COVID-19 y la verificación del cumplimiento de las normas por medio de las inspecciones laborales. Esto permitió avanzar en la construcción de una más amplia y mejor cultura preventiva. Además, la nota destaca que las innovaciones observadas durante este periodo en las inspecciones laborales podrían ser un acelerador para los procesos de modernización institucional que permitan el desarrollo de sistemas de inspección laboral más modernos y eficaces.

El cambio climático, la transición justa y el trabajo decente, más allá de la pandemia, ha logrado instalarse como tema de agenda en forma más creciente para numerosos países de América Latina. Este es el caso particular de Chile en donde se presentan desafíos importantes para su implementación. En la nota de Montt y Torres (2021) se revisan nuevamente conceptos clave relativos al impacto del cambio climático en el mundo del trabajo, el camino hacia una transición justa y los esfuerzos por garantizar la construcción de un futuro sostenible tanto económica, social, como ambientalmente. Los autores destacan el especial momento que ha estado atravesando Chile en materia de política de descarbonización generando también una oportunidad para la generación de trabajo decente. Una conclusión relevante refiere a las directrices de política para una transición justa de la OIT, que señalan como principio rector la necesidad de contar con un consenso social sólido acerca de cómo alcanzar la sostenibilidad, estableciendo que el diálogo social debe formar parte integrante del marco institucional para la formulación y la aplicación de un conjunto coherente de políticas, incluyendo mecanismos de consulta con las partes interesadas en todos los niveles.

En materias vinculadas con las Normas Internacionales del Trabajo, dos temas adquirieron relevancia en Chile durante los dos últimos años. Por un lado, el proceso de reforma constitucional que surge del acuerdo político-institucional para dar respuesta al estallido social ocurrido en octubre de 2019. El otro tema, también en cierta forma relacionado con la reforma constitucional, refiere a la situación y las políticas públicas en materia indígena. Con relación a esto último, Villasmil (2020) aborda el Convenio sobre

pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) para realizar consideraciones concernientes a la igualdad de derechos y oportunidades y el derecho a la participación. La nota busca aportar al conocimiento y comprensión de los contenidos, disposiciones e implicancias de este importante convenio de la OIT, en particular aquellas referidas a la igualdad de derechos y oportunidades y al Artículo 10 de este instrumento. Una segunda parte de la nota aborda los aspectos relativos al derecho a la participación en instancias electivas descrito en el Art. 6. del convenio. Para ello, el autor toma como referencia principal el instrumento internacional, los informes y comentarios de los Órganos de Control de la OIT y los trabajos preparatorios del Convenio 169. De igual modo, se presentan ejemplos de legislación comparada de América Latina respecto de la materia. Se destacan, en particular, los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Guatemala, Nicaragua, Perú y Venezuela.

En relación con el tema constitucional en Chile, Villasmil (2021) aporta reflexiones a partir de las Normas Internacionales del Trabajo y el trabajo decente, haciendo un recorrido por su origen y contenido con el objeto de desarrollar un conjunto de consideraciones relevantes para aportar al debate constitucional. Este proceso incluye un enfoque basado en los principios y derechos fundamentales y los tratados internacionales, como la participación en distintas instancias de los actores tripartitos de la OIT.

Un grupo de cuatro notas realizadas en 2020 y 2021 aborda temas vinculados con la seguridad social, la seguridad económica de las personas mayores y las pensiones, tanto a nivel regional para América Latina como también para el caso particular de Chile. Casalí, Cetrángolo y Bertranou (2020) realizan consideraciones de los principales temas que dominan el debate de las pensiones en América Latina durante y después de la pandemia por el COVID-19. En este sentido, los autores examinan la agenda de políticas para las pensiones que la pandemia ha acelerado junto con sus posibles efectos para el presente y futuro de la seguridad económica de las personas mayores. De esta forma, se abordan los principales ejes del debate antes de la pandemia como son la ampliación de la cobertura de prestaciones por vejez, invalidez y muerte, las modalidades de financiamiento contributivo y no contributivo, los problemas derivados de la ausencia de una clara diferenciación entre los componentes de los sistemas, la suficiencia y mantenimiento del valor real de las prestaciones, la edad de retiro y otros cambios paramétricos, los regímenes especiales y regímenes simplificados entre otros. Una de las conclusiones establece que la pandemia ha reducido, al menos temporalmente debido a los efectos en la fiscalidad y el mercado de trabajo, los espacios y la capacidad que tienen los gobiernos para introducir modificaciones tanto

paramétricas como estructurales con el objeto de que los sistemas puedan ser sostenibles y conseguir la aceptación de la sociedad. De esta forma, cambios que consideren reducciones en las prestaciones en un entorno ya complejo, donde las sociedades ya se encuentran sufriendo los costos impuestos por la propia crisis, pueden generar tensiones sociales de diferente magnitud dependiendo de los casos.

Las otras tres notas acerca de las pensiones ponen foco en distintos temas y coyunturas del caso de Chile. Una primera nota por Bertranou y Montt (2020) realizó al inicio de la pandemia consideraciones sobre seguridad social, seguridad de ingresos, pensiones y el 10% de ahorros de los trabajadores en las AFP en el contexto del COVID-19. La crisis sanitaria había afectado severamente la seguridad económica de los hogares, requiriendo una respuesta oportuna y de envergadura por parte de la seguridad social, en particular porque la respuesta inicial había sido magra en relación con el tamaño de la crisis y la incertidumbre que generaba su desarrollo. La nota ponía de relieve que la necesidad de reemplazar la importantísima caída en los ingresos laborales de los hogares había puesto en tensión los principios en los que operan los distintos componentes para la seguridad de ingresos y revelaba la necesidad de repensar el futuro de la seguridad social. Una segunda nota de Montt y Bertranou (2021) aborda un tema específico que refiere a los índices y *rankings* internacionales de los sistemas de pensiones en la medida de su amplia utilización en los medios y debates técnicos en las reformas previsionales. La nota destaca que los índices y *rankings* buscan simplificar sistemas complejos para orientar la política pública, permitiendo identificar buenas prácticas. En particular se analiza el *Mercer CFA Global Pension Index* que ordena sistemas de pensiones en torno a su adecuación, sostenibilidad e integridad. En esta ordenación supone un modelo y funciones específicas de los sistemas de pensiones, ignorando, entre otros, principios importantes de estos sistemas como la cobertura, la no discriminación o la solidaridad. De este modo, los autores ponen de relieve que, por medio de los indicadores usados y la ponderación de estos, se tiende a favorecer la organización de sistemas de pensiones con un componente importante de capitalización individual. Al ignorar variables contextuales relevantes, como el mercado laboral y el sistema tributario, puede motivar la implementación de políticas que podrían ser efectivas en algunos países, pero no para otros que enfrentan diferentes contextos e instituciones.

La tercera nota pertinente a pensiones en Chile de Bertranou y Montt (2021) aborda el tema de la solidaridad y sistemas mixtos de pensiones buscando esclarecer un debate conceptual de larga data en ese país. Al igual que en

otros países de la región y del mundo, existe un consenso generalizado de la necesidad de ampliar los mecanismos y el financiamiento de la seguridad económica para la vejez con el objeto de aumentar la cobertura, asegurar la sostenibilidad de los sistemas y, principalmente, garantizar la suficiencia de las prestaciones. También existe consenso en que este objetivo se logra mediante la combinación de distintos programas y pilares del sistema de pensiones. Sin embargo, persisten al menos dos diferencias en el debate chileno. Una primera se da en torno al enfoque y alcance de la solidaridad que adopta el sistema de pensiones. Esto es, si la solidaridad solo refiere a la protección frente a la pobreza en la vejez, o se extiende a la mancomunación de riesgos, e incluso a la solidaridad en el financiamiento y la redistribución de los ingresos. Una segunda diferencia se da en torno a si la combinación de los distintos programas y pilares existentes constituyen un sistema mixto, entendiéndolo como la combinación de un piso no contributivo, un pilar central contributivo de seguro social o ahorro colectivo, y un pilar contributivo complementario que puede o no tener características de ahorro individual. Una conclusión importante para las tres notas referidas particularmente a Chile, es que se pone de manifiesto que en el marco de los principios de la seguridad social, los efectos económicos y sociales de la pandemia constituyen una oportunidad para refundar un pacto social en el que converjan las distintas visiones en materia de pensiones. Incluir un componente de seguro social, financiado tripartitamente, con solidaridad intra e intergeneracional es una oportunidad y una necesidad, más urgente que nunca. Ello no implica eliminar o cambiar completamente los componentes actuales del sistema, sino pensar en su reconfiguración. Implica generar un camino de consenso para construir un sistema que transite de uno centrado en la “capitalización individual subsidiada por recursos estatales” hacia un sistema de “seguridad social complementado por la capitalización individual”, lo que permitiría aprovechar las ventajas de ambos componentes en un auténtico sistema mixto en el que participen plenamente en su gobernanza, junto con el Estado, tanto empleadores como trabajadores.

Finalmente, no solo el trabajo de la OIT en el Cono Sur estuvo centrado en la coyuntura de la pandemia y la cooperación técnica con las instituciones del trabajo, sino que se continuaron abordando temas de trascendencia para el futuro del trabajo vinculados con las transformaciones tecnológicas, digitales y de desarrollo de información de diversa índole. Por ello, Sosa Escudero (2020a y 2020b) contribuyó con dos notas que abordan el fenómeno de los datos masivos (*big data*) y la ciencia de datos, desde los aspectos conceptuales hasta las oportunidades y desafíos que representan. Estos fenómenos están impactando en la forma y espectro de funcionamiento de numerosas

políticas públicas, especialmente en el ámbito laboral. La primera nota discute el ámbito de acción de varios conceptos relacionados con este fenómeno, entendido como una combinación de datos masivos con algoritmos, fórmulas y métodos computacionales y matemáticos. La nota define varios conceptos asociados, discute algunos casos concretos, especifica las ventajas y limitaciones del fenómeno y ejemplifica con casos concretos la utilidad de *big data* en la política pública. La segunda nota complementa la primera revisando algunas implementaciones de *big data* y *machine learning* a cuestiones relacionadas con el mundo del trabajo. En particular, en lo que se refiere a estadísticas del mercado laboral, mecanismos de la dinámica del empleo e iniciativas en los sectores público y privado. La nota también hace referencia a algunas cuestiones éticas y de transparencia y a la posibilidad de que las estadísticas oficiales interactúen con datos que surgen de *big data* y algoritmos en materia laboral.

Para concluir es importante destacar nuevamente que este volumen busca documentar en forma conjunta una parte de los materiales producidos y coordinados por la Oficina de la OIT para el Cono Sur durante los casi dos años de pandemia, con el propósito que puedan ser una modesta contribución a la construcción de una agenda más amplia y efectiva en materia de trabajo decente y desarrollo sostenible.

Fabio Bertranou  
Director Equipo de Trabajo Decente  
Oficina de Países de la OIT  
para el Cono Sur de América Latina

Santiago, enero de 2022

# Políticas de empleo durante el COVID-19 en América Latina y el Caribe. De la protección laboral a los subsidios a la contratación

Gerhard Reinecke y Jacobo Velasco<sup>1</sup>

- ▶ Esta nota aborda las principales políticas y medidas que adoptaron algunos países en América Latina y el Caribe en materia de empleo entre 2020 y 2021 para transitar desde la respuesta focalizada en la protección de la relación laboral, al inicio de la pandemia, hacia los subsidios a la contratación en la medida que se fueron flexibilizando las restricciones a la movilidad de las personas y reactivando la economía.
- ▶ Asimismo, se describen y discuten las particularidades de las experiencias nacionales conjuntamente con los aprendizajes y mayores retos que plantean estas iniciativas de política pública.

## ▶ De la retención a los subsidios a la contratación

La dinámica económica y del empleo relacionada con la evolución de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha planteado diversos desafíos para la implementación de las políticas de empleo en América Latina y el Caribe. A modo de síntesis, en 2020, en el contexto de medidas de confinamiento estrictas y generalizadas, predominaron los programas de retención en el empleo, mientras que en 2021, en un contexto de recuperación incipiente con medidas de confinamiento más puntuales, de menor duración y cobertura geográfica, se inició la transición hacia otro tipo de políticas, en particular, los subsidios a la contratación.

Debido a la magnitud de la contracción económica, la implementación de políticas a partir de marzo 2020 tuvo un carácter general y se buscó abarcar el mayor universo de personas y unidades productivas posible, dependiendo del espacio fiscal de cada país, mediante la potenciación o reconversión de los

---

<sup>1</sup> Esta nota fue elaborada en noviembre del 2021.

mecanismos institucionales a disposición (seguros de desempleo, ajustes pactados de jornada e ingresos, transferencias de ingresos a trabajadores informales) o la implementación de algunas de estas políticas, cuando no existían. La utilización de las políticas de sostenimiento del empleo fue generalizada en la mayoría de los países, con un enfoque que buscaba alcanzar a todos los sectores afectados y un elevado número de beneficiarios (CEPAL/OIT, 2020; OIT, 2020). En forma paralela, se usaron otras medidas, que no se analizan en esta nota, para permitir que la mayor cantidad posible de trabajadores continuaran en sus empleos. En varios países, por ejemplo, se reguló el teletrabajo mediante nuevas leyes o decretos con el fin de evitar que esta modalidad de trabajo cayera en un espacio de ilegalidad (Maurizio, 2021; CEPAL, 2021).

En 2021, la dinámica de una recuperación progresiva de la actividad económica y del empleo ha estado relacionada con la puesta en marcha y extensión de los programas de vacunación, junto con la adaptación productiva y laboral que se generó ante la necesidad de seguir funcionando (y conviviendo) con el virus. Como resultado, en el agregado se observa que si bien el empleo, en particular el asalariado, muestra mejores niveles en 2021 respecto de 2020, todavía dista de recuperar los niveles que tenía previo a la pandemia, con marcadas diferencias sectoriales y con colectivos de trabajadores, como mujeres y jóvenes, relativamente más afectados.

En el contexto de recuperación –más incipiente en la etapa de desconfinamiento inicial y más sostenida producto del avance en el proceso de vacunación– las políticas de apoyo han ido transitando desde la retención de los trabajadores asalariados en la relación laboral hacia subsidios específicos para recontractar a trabajadores suspendidos o por la vía de estímulos para anticipar una contratación. En algunos casos, conforme la vacunación ha avanzado, los subsidios a la contratación se han focalizado más en los sectores y grupos que fueron más afectados por la crisis. Estos subsidios buscan beneficiar a jóvenes y mujeres, especialmente de baja calificación (CEPAL, 2021).

Asimismo, esto ha supuesto modificar, o incluso crear, los instrumentos para facilitar el otorgamiento de estos incentivos. En particular, los cambios están relacionados con el universo de los beneficiarios (general o específico), los montos asignados (si se ampliaron, redujeron o segmentaron de acuerdo con grupos específicos), el tiempo en que se aplica el beneficio (cuánto ha cambiado la duración, si esta está supeditada a la situación sanitaria), el tipo de beneficio (transferencia monetaria directa a la empresa o mediante descuentos impositivos o en la contribución a la seguridad social de las empresas) y el entramado público encargado de la ejecución de los beneficios

(si es por medio de un ente centralizado o por la vía de diferentes entidades u organismos públicos).

A continuación se analizan las particularidades de los retos planteados, tomando en consideración tanto la experiencia internacional para transitar de las políticas de retención a las políticas de subsidios a la contratación como la implementación de las políticas de subsidios a la contratación de trabajadores y trabajadoras formales a nivel regional.

## ► Algunos aprendizajes de la transición de las políticas de retención a las políticas de subsidios a la contratación desde la experiencia internacional

En el contexto de la pandemia del COVID-19, el desafío de la transición de políticas de retención a políticas de subsidio a la contratación ha sido general a nivel mundial. En particular, se observa que las políticas de retención se articularon sobre la base de las lecciones de política de la crisis financiera mundial de 2009. En 2020, durante la pandemia, estas medidas incluyeron tanto acuerdos de trabajo de corta duración como subsidios salariales. En el punto más alto de los cierres, en mayo de 2020, estos sistemas apoyaban a 50 millones de trabajadores en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), diez veces más que durante la crisis financiera mundial de 2009 (OCDE, 2020). Uno de los programas más conocidos es el *Kurzarbeit*, de Alemania, que ayudó con éxito al sector manufacturero de ese país a hacer frente a la crisis de 2009. Este sistema se simplificó y amplió durante la crisis del COVID-19, tanto en términos de alcance, para llegar a más personas, como los trabajadores de empresas de trabajo temporal, como en términos de duración, ya que actualmente es de 24 meses.

Ante la pregunta de si el aumento de estos subsidios marcó alguna diferencia en el empleo, se observa que las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la Unión Europea (27 países) muestran que las pérdidas de horas de trabajo alcanzaron el 8,3% en 2020, aunque el empleo cayó a una tasa mucho menor (2%).<sup>2</sup> Esto indica que el ajuste del mercado laboral en estos países se logró, en gran medida, por medio de una reducción de la jornada laboral, que se vio respaldada por planes de retención de puestos de trabajo. En una muestra de 20 países de la OCDE con datos

---

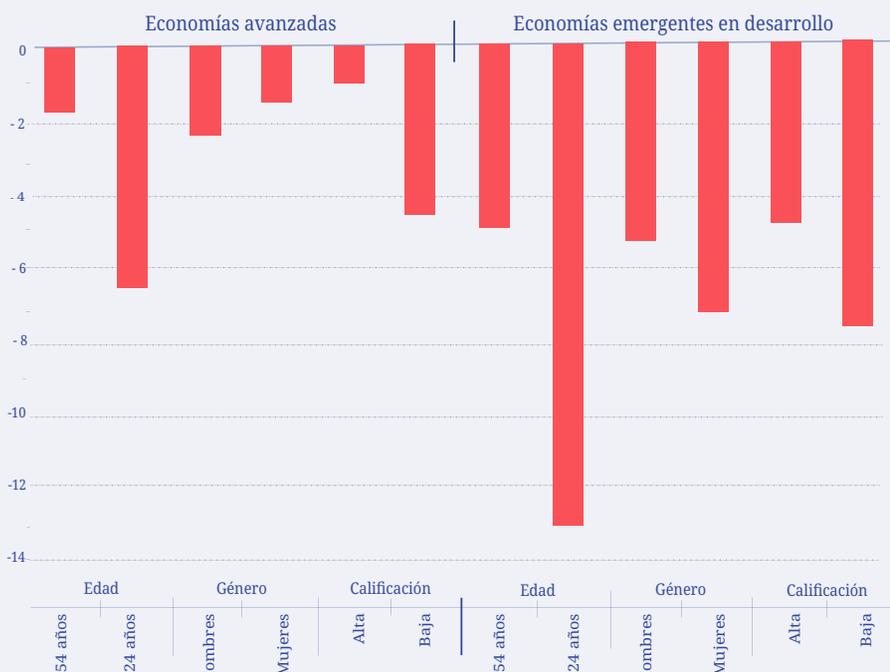
2 Ver OIT-ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org>

de estas medidas se constata una relación positiva y significativa, aunque con variaciones, entre las solicitudes aprobadas para los programas de retención de empleo como proporción de los empleados dependientes y la tasa de crecimiento del empleo en 2020 (Verick *et al.*, 2021).

Además, las pérdidas de empleos de los países de mayor desarrollo y con más altos niveles de empleo formal han sido comparativamente menores a las experimentadas en los países de menor desarrollo y con menor proporción de empleo formal, tanto a nivel general como en grupos específicos (ver gráfico 1).

► Gráfico 1

**Economías avanzadas y economías emergentes y en desarrollo: diferencias en las tasas de ocupación, cuarto trimestre 2019 a primer trimestre de 2021 (porcentajes)**



Fuente: FMI (2021).

A medida que los países han ido abriendo sus economías, los encargados de formular las políticas han comenzado a cambiar el enfoque de las políticas para apoyar la contratación de nuevos empleados por medio de subsidios, especialmente aquellos que se dirigen a grupos específicos. Los subsidios a la contratación pueden ser eficaces para proporcionar incentivos (temporales) a las empresas para que contraten trabajadores desempleados y, cuando se establecen como objetivo, pueden ser medidas rentables, incluso durante las fases de recuperación (Brown, 2015; Cahuc *et al.*, 2018). Durante 2020 y principios de 2021, casi dos tercios de los países de la OCDE y la Unión Europea han ampliado los subsidios existentes (o tienen previsto ampliarlos) mientras que otros como Australia, Letonia y el Reino Unido, han introducido nuevas medidas (OCDE, 2021).

La transición de políticas de retención a políticas de subsidios a la contratación implica ciertos desafíos en el diseño de estas últimas. Una vez que la recuperación está en marcha, los subsidios se deben seleccionar cuidadosamente con el fin de reducir las pérdidas de “peso muerto” (es decir, los solicitantes de empleo que de todos modos habrían sido contratados por las empresas) y la rotación (dejar ir a los trabajadores una vez que finaliza el programa), así como de mejorar su rentabilidad. El impacto desproporcionado de la crisis del COVID-19 en los jóvenes, especialmente en las mujeres jóvenes, así como en los participantes del mercado laboral con escasa calificación, sirve de justificación para orientar esas medidas a ayudar a estas personas que buscan empleo a regresar al mundo laboral durante la fase de recuperación. La mayoría de los sistemas abordan los requisitos de elegibilidad para minimizar los efectos de desplazamiento o sustitución.

Además de estos subsidios, para promover la contratación durante la fase de recuperación durante la pandemia se necesitan otras medidas de política de empleo, incluidos los servicios de empleo (por ejemplo, asesoramiento, orientación profesional, intermediación laboral, actualización y mejora de habilidades), que ayuden a quienes buscan empleo a encontrar una vacante. Una vez que la recuperación esté más establecida, los subsidios a la contratación se pueden utilizar para ayudar a los trabajadores a pasar de sectores en declive a sectores en crecimiento. Para facilitar este cambio en el empleo, la literatura muestra que los subsidios funcionan mejor junto con otras medidas, como el apoyo a los jóvenes (O’Higgins, 2017).

## ► Políticas implementadas en América Latina y el Caribe durante la pandemia para el sostenimiento y la recuperación del empleo

---

La respuesta a la crisis económica que sobrevino como consecuencia del COVID-19 en la región, ha contemplado la implementación de numerosas acciones directas para sostener a las empresas, mantener los puestos de trabajo y compensar la pérdida de ingresos de los hogares, especialmente los más afectados, que suelen formar parte de la economía informal.

El cuadro 1 muestra una tipología estilizada del conjunto de medidas que apuntan a la protección del empleo y a recuperar puestos de trabajo: i) medidas y prestaciones monetarias en el marco de estrategias de sostenimiento de la relación laboral y ii) apoyo a la contratación directa o al tránsito hacia la ocupación. En términos del conjunto de políticas sociales y laborales, las políticas de sostenimiento de la relación laboral, prevalentes en 2020, se complementaron con medidas de seguridad económica tanto para desocupados provenientes de la formalidad (prestaciones por desocupación) como para familias y personas que forman parte de la economía informal (programas para otorgar prestaciones a las personas y familias más afectadas por la crisis que no están en la esfera de las relaciones laborales asalariadas formales o que no se encuentran cubiertas por los programas contributivos de la seguridad social) (CEPAL, 2021; Velásquez, 2021). En muchos países se adaptaron determinados instrumentos que ya existían para cubrir un conjunto más amplio de situaciones o personas. Además, se incluyeron adaptaciones legales para facilitar el teletrabajo, como una política que permitía mantener el vínculo laboral, adaptando las jornadas laborales de las ocupaciones en las que se podía trabajar de esa forma (OIT, 2020; CEPAL, 2021).

## ► Políticas de sostenimiento de la relación laboral

---

La implementación de medidas de apoyo e incentivos para mantener el vínculo laboral ha sido de crucial importancia, ya que, por una parte, evitan que la discontinuidad de la relación laboral genere pérdidas de habilidades específicas y generales para el trabajo, así como costos de búsqueda futuros para ambas partes de la relación laboral, además de proporcionar ingresos a los trabajadores formales y, por otra, el mantenimiento del vínculo laboral podría facilitar una más rápida recuperación económica.

► Cuadro 1

**América Latina y el Caribe: tipología e instrumentos de las principales políticas utilizadas para sostener o recuperar el empleo durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)**

	Sostenimiento de la relación laboral	Apoyo a la contratación directa o al tránsito hacia la ocupación
Instrumentos	Subsidios a la nómina salarial.  Prestaciones de los instrumentos de protección contra el desempleo para cubrir suspensiones, períodos de horarios reducidos y otros eventos diferentes al despido.	Subsidios al regreso y a la contratación de trabajadores.
Destinatarios	Ocupados formales (presentes a jornada completa y parcial, ausentes).  Nuevos trabajadores formales.	Desocupados, inactivos y trabajadores en la economía informal.  Nuevos y antiguos trabajadores formales.
Ejemplos	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Paraguay, Colombia, República Dominicana, Uruguay, Perú, Trinidad y Tobago.	Chile, Argentina, Uruguay, Perú, Colombia, Bahamas.
Características a destacar	Transitoriedad durante el periodo de mayor impacto de la pandemia.  Generalidad para tratar de cubrir a la mayor cantidad de asalariados.  Uso de salario mínimo como indicador de referencia para establecer tramos de beneficios.	Transitoriedad durante el periodo de mayor impacto de la pandemia.  Mayor nivel de focalización en grupos que se quiere beneficiar.

**Fuente:** CEPAL/OIT (2020) e información de los países.

En este ámbito, en la región se han puesto en marcha varias innovaciones y programas que buscan sostener el empleo mediante el pago de prestaciones a la empresa o al trabajador, ya sea por medio de las instituciones de la seguridad social, la administración tributaria u otro organismo (OIT, 2020). Estas prestaciones se financian con impuestos de rentas generales, contribuciones a la seguridad social o una combinación de ambos. En particular, pueden diferenciarse dos tipos de intervenciones: subsidios a la nómina salarial y extensión de los instrumentos de protección contra el desempleo para cubrir otras situaciones que van más allá del desempleo por causal de despido.

Dentro de la primera categoría, referida a subsidios a la nómina salarial, se crearon o continuaron programas en varios países de todas las subregiones (para más detalle, ver CEPAL/OIT, 2021). Aunque el diseño de los subsidios tuvo aspectos propios de cada país, se aprecian patrones similares. Por una parte, los subsidios tuvieron carácter temporal y estuvieron condicionados a períodos específicos (meses puntuales o continuos, tope con una fecha definida) y, por otra, los beneficios fueron generales, sin grupos específicos definidos por sexo o edad, más allá del hecho de estar destinados a trabajadores formales en relación de dependencia. También se aprecia la prevalencia de requisitos vinculados al salario, lo que revela un criterio enfocado en los asalariados de menores ingresos. Además, se observó la importancia que en muchos países tuvo el salario mínimo como referencia, ya sea para establecer topes al beneficio o para fijar los criterios de selección de los trabajadores cuya relación laboral se quería subsidiar.

Otro tipo de medidas para proteger el vínculo laboral estuvo basado en el uso de los instrumentos de protección contra el desempleo. Si bien los instrumentos de protección contra el desempleo permiten asegurar ingresos ante la desocupación, para enfrentar una crisis de la magnitud de la pandemia de COVID-19 estos instrumentos en muchos casos debieron adaptarse para proteger también el vínculo laboral, ofreciendo prestaciones ante la suspensión de contratos o la reducción de jornadas laborales. Esto ayudó a mantener la relación contractual entre los trabajadores y las empresas que preveían que la disminución en su actividad sería temporal, al tiempo que facilitó la reinserción de trabajadores y trabajadoras ante la reactivación de la actividad, reduciendo los costos de recontractación por parte de las empresas. Otra ventaja es que, al financiarse en parte con las cotizaciones pagadas previamente por empresas y trabajadores, el costo fiscal de las medidas se reduce en comparación con los países que no cuentan con un instrumento de protección contra el desempleo. Estas adaptaciones se observaron en algunos países como Brasil, Chile, Colombia y Uruguay.

Como se observa en el cuadro 2, en varios de los países que ya contaban con instrumentos de protección contra el desempleo estos se ajustaron para, además de cumplir con su objetivo de generar ingresos para los desocupados provenientes del sector formal, servir como mecanismos de compensación de ingresos de los asalariados formales. Los criterios de aplicación de esta faceta de los instrumentos de protección contra el desempleo tuvieron que ver con la suspensión temporal (total o parcial) de la relación laboral o la reducción de la jornada laboral. Asimismo, pese a que el criterio general estaba, en el caso de países con cuentas de ahorro para cesantía de los trabajadores formales en la disponibilidad de los fondos, se establecieron criterios adicionales para la aplicación del seguro, como la compensación de ingresos, de un tope máximo (Perú) a una base de cálculo definido por los últimos tres meses (Chile).

#### ► **Subsidios a la contratación**

En los subsidios para incentivar la reincorporación de trabajadores se observa que los programas han ido cambiando entre 2020 y 2021, tanto en su enfoque como en el número de países. En 2020, Chile, Perú y Uruguay empezaron a incorporar estos instrumentos enfocándose sobre todo en las empresas y estableciendo condicionalidades ligadas a pérdidas de ingresos de dichas empresas, topes respecto de los salarios, cobertura y temporalidad (cuadro 2). En el caso chileno, en la primera línea (Regresa) fueron elegibles empresas con el 20% o más de disminución de sus ventas o ingresos brutos en el período de abril a julio de 2020, en comparación con igual período de 2019, y trabajadores con una remuneración mensual bruta igual o inferior a tres salarios mínimos mensuales. En el caso de la segunda línea, en Chile (Contrata), el beneficio fue del 50% o del 60% de la remuneración mensual bruta o un monto fijo, dependiendo del grupo al que pertenecía el trabajador contratado, mientras que en Uruguay el beneficio por nuevos contratados fue similar al de la reincorporación. En Perú el subsidio se orientó de modo que las empresas del sector privado afectadas durante la pandemia puedan contratar nuevos trabajadores.

A partir de 2021 más países de la región recurrieron a los subsidios a la contratación y también se registraron cambios en el diseño respecto de su implementación original (para más detalle, ver CEPAL/OIT, 2021).

Países como Chile y Uruguay mantuvieron los programas originales de subsidios a las empresas, aunque con ajustes que buscaron beneficiar a colectivos particularmente vulnerados. En el caso de Chile, se eliminaron las condicionalidades vinculadas a las pérdidas de ingresos de las empresas de las líneas

► Cuadro 2

**América Latina y el Caribe (5 países): algunas experiencias de modificaciones o ampliaciones de los instrumentos de protección contra el desempleo durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), principalmente en 2020<sup>a</sup>**

País	Criterios y especificidades de aplicación
Chile	Se modificaron temporalmente los criterios de elegibilidad. Se contemplan circunstancias especiales, entre las que se encuentran el cierre temporal de empresas, las suspensiones de personal y las reducciones temporales de la jornada laboral para acceder a esta prestación. El trabajador mantiene la relación laboral mientras percibe ingresos del seguro de cesantía, a la vez que el empleador debe continuar pagando las cotizaciones previsionales y de salud del trabajador. Para la base del cálculo del beneficio se considera el promedio de remuneraciones de los últimos 3 meses (mientras que para el cómputo del seguro en caso de cesantía se toman en cuenta los últimos 12 meses). Mientras que las tasas de reemplazo en el caso de suspensión de contrato son las mismas que para la cesantía; en el caso de la reducción de la jornada laboral el empleador paga la parte trabajada y el seguro cubre la mitad de la parte no trabajada.
Uruguay	Se extendió el acceso al seguro de desempleo a los trabajadores con suspensión parcial de tareas y con reducción parcial de las horas trabajadas (el 50% de la jornada como mínimo), así como a los trabajadores que se desempeñan en actividades con suspensión total de tareas (en virtud del cumplimiento de ciertos requisitos) en todos los casos manteniendo la relación laboral.
Costa Rica	La ley de “Entrega del Fondo de Capitalización Laboral a los trabajadores afectados por crisis económica” (abril de 2020) permitió que, en caso de suspensión temporal de la relación laboral o de reducción de la jornada laboral, que implique una disminución de su salario, el trabajador pueda retirar los ahorros laborales acumulados a su favor en el Fondo de Capitalización Laboral (FCL). El monto depende del saldo que la persona afiliada tenga disponible a la fecha en que comience la suspensión del trabajo o la reducción de la jornada, previa solicitud de la persona interesada.
Perú	Se estableció la libre disponibilidad, para los trabajadores de hasta 2.400 soles, de los fondos de compensaciones por tiempo de servicios y medidas adicionales de retiro para trabajadores con suspensión perfecta de labores.
Colombia	Los asalariados que continúan con la relación laboral pero que han visto recortados sus ingresos podrán retirar cada mes de su cuenta de cesantía un monto que les permita compensar dicha reducción.

**Nota:** a/ En algunos casos las modificaciones o ampliaciones continuaron en 2021.

**Fuente:** CEPAL/OIT (2021) sobre la base de información de los países.

Regresa y Contrata, y se incrementó el tope de beneficios para las mujeres, los jóvenes de 15 a 24 años y los hombres mayores de 55 años. En Uruguay los programas de subsidios se reformularon para enfocarse en la contratación de jóvenes de 15 a 29 años. Si bien se mantuvieron subsidios a la contratación, incluidas personas mayores de 45 años y personas con discapacidad, el grueso de la política giró en torno al establecimiento del vínculo laboral de los jóvenes o de prácticas laborales que faciliten dicho vínculo.

Argentina y Colombia también incorporaron subsidios a la contratación de jóvenes en 2021. En Argentina se creó el programa “Te Sumo”, orientado a promover la contratación en pymes de jóvenes de 18 a 24 años con estudios secundarios completos. El programa cubre entre el 50% y el 90% del salario inicial del nuevo empleado joven por 12 meses. En Argentina también se creó el programa “Registradas”, que busca la contratación formal de nuevas trabajadoras domésticas y reducir la informalidad en el sector. En Colombia, a partir de junio de 2021, la estrategia “Sacúdete” subsidia con el 25% del salario mínimo legal mensual vigente a empleadores que contraten jóvenes de entre 18 y 28 años en 2021.

En Bahamas se destaca la implementación, en julio de 2021, del programa de incentivos laborales orientado a subsidiar a las empresas que contraten a nuevos trabajadores en su nómina. Por último, en Perú, los elementos de diseño y funcionamiento del subsidio a la contratación de nuevos trabajadores para los empleadores del sector privado, en esencia, se mantuvieron en 2021.

## ► Reflexiones y aprendizajes

---

La necesidad de afianzar el proceso de creación de puestos de trabajo y, sobre todo, la ocupación formal tras los efectos negativos de la crisis sanitaria es un desafío crucial para las políticas laborales de América Latina y el Caribe durante el período de desconfinamiento y vacunación extendida, y más allá. En un contexto en que el aumento de los niveles de empleo se centra en el empleo informal en la mayoría de los países de la región, las medidas para acelerar la reincorporación al sector formal de las personas desempleadas que se encuentran fuera de la fuerza laboral juegan un papel clave. Como se ha señalado, varios países, incluidos algunos de los más avanzados y otros de la región, han cambiado el enfoque de sus políticas de empleo de la retención de los trabajadores en el empleo a políticas de incentivos a la contratación.

A grandes rasgos, las políticas de empleo para enfrentar el impacto de la pandemia en América Latina y el Caribe siguieron la misma secuencia que en los países más avanzados: mientras que durante el período de confinamiento y aumento de contagios en 2020 predominaron las políticas de mantenimiento del vínculo laboral, en 2021 cobraron mayor importancia aquellas orientadas a incentivar las nuevas contrataciones.

Respecto de las medidas de sostenimiento del empleo, la experiencia internacional demuestra que han sido exitosas para disminuir la caída en el empleo, y la información disponible para América Latina y el Caribe indica que también en la región cumplieron ese propósito. No obstante, se aprecian algunas diferencias, sobre todo en la extensión del beneficio, que en la región es más acotado en el tiempo. En el diseño de los subsidios a la nómina laboral en la región se contemplaron principalmente requisitos vinculados al salario y, en muchos casos, al uso del salario mínimo como referencia para determinar el monto del beneficio, con lo que se orientó sobre todo a los trabajadores asalariados formales de menores ingresos. Ello también pone de relieve la importancia de un instrumento como el salario mínimo como orientador de las políticas relacionadas con la aplicación de subsidios salariales.

Además, se observó que estos instrumentos tuvieron condicionalidades específicas vinculadas a la magnitud de la caída de ingresos por efecto de la crisis sanitaria y al cumplimiento, por parte de las empresas beneficiarias, de la regulación que garantiza su estatus formal, respecto tanto del pago de impuestos como de las contribuciones a la seguridad social y el mantenimiento del vínculo laboral formal. Esto también tuvo relación con los mecanismos de prestación del beneficio, ya sea por medio de exenciones impositivas o a la seguridad social, transferencias monetarias o una combinación de ellos. Por último, destaca el carácter generalista de los subsidios a la nómina laboral al tratar de proteger la relación laboral de la mayor cantidad de asalariados posible, junto con la flexibilidad del beneficio vinculada con los ajustes de la jornada laboral.

En varios de los países que ya contaban con un instrumento de protección contra el desempleo, la ampliación de su cobertura, la modificación de las condiciones de elegibilidad y la inyección de recursos fiscales permitieron ajustar y utilizar dicho mecanismo institucional para proteger la relación laboral. Sin embargo, en un contexto regional marcado por altos niveles de informalidad laboral y ausencia de instrumentos de protección contra el desempleo en muchos países, la tarea de diseño e implementación de estos programas fue más acotada y con menor generalización respecto de los subsidios a la nómina laboral.

Tanto a nivel regional como en los países más desarrollados, los subsidios a la contratación incorporan elementos de diseño para reducir las pérdidas de peso muerto (las contrataciones que de todos modos se habrían hecho, aun en ausencia del programa) y la rotación (la salida de los trabajadores una vez que finaliza el programa). En particular, se aprecia el aumento, aunque acotado en términos de cantidad de países, del uso del instrumento en 2021, conforme se necesita potenciar la creación de empleos formales.

En términos de diseño, se aprecian similitudes respecto de algunas condicionalidades (tributarias y de formalización del empleo) de los subsidios a la nómina y de los beneficios para las empresas, aunque se observa sobre todo el cambio del enfoque generalista de los subsidios a la nómina laboral a una focalización en distintos colectivos que se vieron particularmente afectados por la crisis sanitaria, como las mujeres y, en especial, los jóvenes. Además, se observan innovaciones, como la implementación en Chile de un subsidio tanto para la oferta (trabajadores) como para la demanda (empresas), la combinación de diferentes opciones de inserción laboral y prácticas para jóvenes en Uruguay y beneficios adicionales por la contratación de personas no binarias en Argentina.

Además, si bien se pueden establecer los elementos de diseño de los programas que se están aplicando en la región, aún no hay suficiente información acerca de su cobertura efectiva e impacto. El reciente fortalecimiento de los sistemas de registros administrativos en varios países, sin embargo, conlleva la posibilidad de un monitoreo continuo conforme avance la implementación, para así optimizar los incentivos y obtener lecciones útiles para futuras crisis en los mercados laborales.

Por último, no todos los países de la región cuentan con programas específicos para incentivar nuevas contrataciones, lo que puede deberse tanto a restricciones presupuestarias como a debilidades en la institucionalidad necesaria para su diseño e implementación. Estos aspectos también explicarían la temporalidad relativamente acotada de la utilización de estos instrumentos en los países que los implementaron. En ese sentido, la continuidad de estos instrumentos de políticas de empleo para esta crisis y las que puedan desencadenarse en el futuro supone un desafío tanto en términos de adaptabilidad y diseño como de financiamiento y estructura de las instituciones sociales y laborales que los implementan.

## ▶ Referencias

---

- Brown, A. J. (2015). “Can hiring subsidies benefit the unemployed?”, *IZA World of Labor*. <https://wol.iza.org/articles/can-hiring-subsidies-benefit-unemployed/long>.
- Cahuc, P.; Carcillo, S. y Le Barbanchon, T. (2019). “The effectiveness of hiring credits”, *The Review of Economic Studies*, Vol. 86, N° 2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago, agosto.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Internacional del Trabajo) (2021). “Políticas de protección de la relación laboral y de subsidios a la contratación durante la pandemia de COVID-19”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 25, Santiago, noviembre.
- (2020). “La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 23, Santiago, noviembre.
- FMI (2021). *Actualización de las perspectivas económicas*, julio 2021.
- Maurizio, R. (2021). “Desafíos y oportunidades del teletrabajo en América Latina y el Caribe”, *Panorama Laboral en América Latina y el Caribe*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), julio.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2021). *OECD Employment Outlook 2021. Navigating the COVID-19. Crisis and recovery*, París.
- (2020). *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*, París.
- O’Higgins, N. (2017). *Rising to the youth employment challenge. New evidence on key policy issues*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020). *Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2020*, Lima, diciembre.

Velásquez, M. (2021). “*La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19*”, Documento de Proyectos (LC/TS.2021/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Verick, S.; Schmidt-Klau, D. y Lee, S. (2021). “Is this time ‘really’ different? How the impact of the COVID-19 crisis on labour markets contrasts to the global financial crisis of 2008-9”, *International Labour Review*, 11 de agosto.



# Solidaridad y sistemas mixtos de pensiones: esclareciendo un debate conceptual en Chile

Fabio Bertranou y Guillermo Montt<sup>1</sup>

- ▶ Esta nota aborda dos diferencias conceptuales que marcan el debate sobre el sistema de pensiones en Chile.
- ▶ La primera diferencia se da respecto al enfoque y alcance de la solidaridad que adopta el sistema de pensiones. La segunda surge en torno a si la combinación de los distintos programas y pilares existentes constituyen o no un sistema mixto.
- ▶ Se entregan definiciones a partir de las Normas Internacionales del Trabajo y la evidencia comparada para enriquecer el debate previsional.

## ▶ Introducción

---

En Chile, al igual que en otros países de la región y del mundo, existe un consenso generalizado sobre la necesidad de ampliar los mecanismos y el financiamiento de la seguridad económica para la vejez con el objeto de aumentar la cobertura, asegurar la sostenibilidad de los sistemas, y, principalmente, garantizar la suficiencia de las prestaciones. También existe consenso en que este objetivo se logra mediante la combinación de distintos programas y pilares del sistema de pensiones.

Sin embargo, persisten al menos dos diferencias en el debate chileno. Una primera se da en torno al enfoque y alcance de la solidaridad que adopta el sistema de pensiones. Esto es, si la solidaridad solo refiere a la protección frente a la pobreza en la vejez, o se extiende a la mancomunación de riesgos, e incluso a la solidaridad en el financiamiento y la redistribución de los ingresos. Una segunda diferencia se da en torno a si la combinación de los distintos programas y pilares existentes constituyen un sistema mixto, entendiéndolo como la combinación de un piso no contributivo, un pilar central

---

1 Esta nota fue elaborada en diciembre del 2021 y publicada en enero del 2022.

contributivo de seguro social o ahorro colectivo, y un pilar contributivo complementario que puede o no tener características de ahorro individual.<sup>2</sup>

Estas diferencias en el debate pueden entenderse, a su vez, a partir de las características que adopta el financiamiento del sistema de pensiones. El alcance de la solidaridad en un sistema mixto refiere, en primer término, a la medida en que el financiamiento del sistema proviene de cotizaciones y/o rentas generales y, en segundo término, a la naturaleza individual o colectiva de las cotizaciones. Esto lleva también al tamaño que adquiere el componente que está prefinanciado con reserva o ahorro, ya sea colectivo o individual.

De esta forma, la ponderación que tiene el financiamiento por medio de cotizaciones y/o rentas generales y el financiamiento individual o colectivo se vincula estrechamente con la solidaridad, pues el financiamiento colectivo cristaliza la mancomunación de riesgos de longevidad (*pooling*), es decir, la función de seguro social (o seguro colectivo) y la capacidad redistributiva del sistema.

La convergencia de los objetivos complementarios de universalidad, sostenibilidad, suficiencia y solidaridad, entendida más allá de la mera protección frente a la pobreza, ha ido materializando durante las últimas décadas la consolidación de sistemas mixtos de pensiones en distintos países del mundo mediante un conjunto de instrumentos, también complementarios.

### ► Las Normas Internacionales del Trabajo y los sistemas de pensiones

- ▶ Las Normas Internacionales del Trabajo (NIT) en materia de seguridad social ofrecen orientaciones para guiar la definición de los objetivos e instrumentos de los sistemas de seguridad social. Las NIT son el fruto del diálogo tripartito entre gobiernos, representantes de las organizaciones de trabajadores y de las organizaciones de empleadores que se da en el marco de la Organización Internacional del Trabajo desde su creación en 1919.
- ▶ En materia de seguridad social, el Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202) orientan la construcción de las distintas ramas de la protección social, entre ellas, los sistemas de pensiones, con los objetivos de asegurar universalidad en la cobertura, adecuación y previsibilidad de

2 Es probable que parte de las confusiones en el debate por la definición y alcance de solidaridad se deba a que la reforma previsional en Chile de 2008 denominó como sistema de pensiones solidarias (o pilar solidario) a la pensión básica universal y aporte previsional solidario, teniendo ambas financiamiento no contributivo y diferentes condiciones de acceso y definición del monto. Ver: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9899.html>

las prestaciones y sostenibilidad financiera y social, esta última a partir de la participación de los actores sociales del mercado de trabajo, es decir, las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores.

- ▶ Además, las Normas Internacionales del Trabajo orientan la construcción de sistemas considerando dimensiones claves como la solidaridad en el financiamiento y en la distribución de las prestaciones a partir de las definiciones para las condiciones de acceso a las mismas. Promueven la adecuada gobernanza y los procesos de diálogo para la definición de parámetros en los distintos componentes, lo que permite asegurar los principios de sostenibilidad financiera, participación tripartita y responsabilidad del Estado.
- ▶ Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102): [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C102](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102)
- ▶ Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202): [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524)

**Fuente:** OIT (2019).

## ▶ Solidaridad en la seguridad social

El acceso a la seguridad social es un derecho humano (Art. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948). Garantizar la seguridad de ingresos en la vejez para todos, en particular ante la dificultad de generar ingresos en forma autónoma es, por tanto, una responsabilidad social.

La solidaridad es un elemento central para garantizar colectivamente el derecho a la seguridad social en general y a las pensiones en particular. El concepto de solidaridad es una característica intrínseca a los seguros sociales, ya que los riesgos que cubren no se distribuyen equitativamente en la sociedad, ni dentro de una generación ni entre ellas. La solidaridad se cristaliza tanto por medio de la mancomunación de riesgos, el financiamiento colectivo como en la redistribución de los ingresos y la protección frente a la pobreza.

La solidaridad en estos tres niveles cumple con los objetivos de redistribución y alivio de la pobreza propios de todo sistema de seguridad social. Otorga un rol y una responsabilidad explícita de todos los actores sociales en la garantía y ejercicio del derecho a la seguridad social, fortaleciendo la sostenibilidad social del sistema y la cohesión social en general.

La universalidad de la cobertura de los sistemas es clave para el funcionamiento del principio y función social de la solidaridad. Todos y todas, ya sean personas jóvenes y de edad, adinerados y pobres, enfermas y no enfermas, con y sin discapacidad, entre otras dimensiones, comparten los riesgos a los que se enfrentan en sus trayectorias de vida. De esta manera se comparte también el financiamiento por lo que la solidaridad debe definirse desde un punto de vista social en virtud de las consideraciones de justicia social.

► **Solidaridad en la mancomunación de riesgos**

La prestación (o beneficio) de una pensión de naturaleza contributiva depende de un riesgo base de longevidad, factores individuales (por ejemplo, dimensiones que afectan la trayectoria e ingresos laborales, incluyendo la maternidad y la edad de retiro más allá de la edad legal) y también factores externos (por ejemplo, *shocks* macroeconómicos, volatilidad en rentabilidad de fondos de ahorro, dimensiones agregadas del mercado de trabajo como la desocupación, la desigualdad y el nivel de informalidad y cambios económicos estructurales, entre otros).

Ni los factores individuales ni los externos se distribuyen de manera uniforme, aleatoria o equitativa. Las personas no tienen la misma exposición o la capacidad de hacer frente a estos riesgos de manera individual.

Es en función de esta constatación que las sociedades modernas han desarrollado mecanismos de solidaridad para absorber estos riesgos socialmente –y no únicamente de manera individual–. Enfrentar estos riesgos de manera colectiva en un marco de justicia social establece las bases para la realización de garantías que permiten a todos, independientemente del riesgo de base, acceder a prestaciones de seguridad social previsibles y suficientes.

► **Solidaridad como financiamiento colectivo**

Los convenios de seguridad social de la OIT, entre ellos el Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), establecen el financiamiento colectivo de la seguridad social, incluyendo, cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores y, según sea el caso, aportes del Estado. El financiamiento colectivo como mecanismo de solidaridad tiene su origen en el reconocimiento que el trabajo es la fuente principal de ingresos de los y las trabajadoras. Por ello confluyen en la seguridad social contributiva la responsabilidad de trabajadores y empleadores para asegurar ingresos cuando se pierden aquellos que provienen del trabajo, como es el caso durante la vejez. Los sistemas de seguridad social suelen establecer cotizaciones proporcionales a los ingresos del trabajo, normalmente con un límite superior

o tope para las mismas (en particular para lo que refiere a las cotizaciones del trabajador/a), en la medida que también las prestaciones tienen límites superiores.

► **Solidaridad como redistribución de ingresos**

La solidaridad redistributiva va más allá de la entrega de apoyo a los grupos más vulnerables y desfavorecidos para protegerles de la pobreza. Apunta también a asegurar suficiencia a todas las personas aseguradas, entendiendo que a partir de cierta edad disminuyen las posibilidades de generar ingresos laborales suficientes. El nivel de suficiencia, más allá de la que permite evitar la pobreza en la vejez, es uno que avance un nivel deseado de cohesión social y es el resultado del acuerdo o pacto social resultante del diálogo social.

Los mecanismos redistributivos pueden adoptar diversas formas y utilizar distintos instrumentos. Existe, por un lado, el establecimiento de prestaciones mínimas, independientes del nivel de aporte o cotizaciones realizadas a lo largo del ciclo de vida laboral. Se observan también fórmulas de beneficios progresivas que, por ejemplo, compensen a colectivos expuestos a mayores riesgos, como es el caso de mujeres por su contribución social en términos de trabajo no remunerado en el hogar. Existen, asimismo, fórmulas de financiamiento progresivo en las que trabajadores/as con mayores ingresos realizan una cotización proporcionalmente mayor que aquellos/as que se encuentran en tramos salariales más bajos. Por último, para aquellos componentes de los sistemas de pensiones que son financiados con recursos tributarios, la solidaridad redistributiva también se manifiesta por medio de una estructura de impuestos progresiva. Estas diversas formas de redistribución son complementarias entre sí y distribuyen la responsabilidad redistributiva entre los distintos actores.

En forma estilizada, podrían identificarse tres dimensiones para la solidaridad que, implementadas conjuntamente, avanzan los objetivos redistributivos de los sistemas de pensiones:

► **Solidaridad intergeneracional contributiva**

Mejorar las pensiones de las personas que hoy están retiradas, o próximas al retiro, requiere de un esfuerzo financiero importante que, en la mayoría de los países, se da con un pacto de solidaridad intergeneracional. Mediante este pacto, los aportantes actuales que están transcurriendo su vida laboral financian las pensiones de las personas retiradas. Los y las aportantes, a cambio, tendrán el derecho a una pensión futura financiada por aportantes futuros. Visto de este modo, la solidaridad permite solucionar un problema

de financiamiento inmediato sin tener que recurrir únicamente a las rentas generales para satisfacer la suficiencia de las pensiones. Esta solidaridad también permite compensar a generaciones que tuvieron que afrontar períodos de adversidad económica prolongada y que afectaron sus historias laborales contributivas, por ejemplo, las generaciones que en América Latina afrontaron las consecuencias de las crisis de la “década perdida” de los años ochenta, o las generaciones que en Europa afrontaron los períodos de guerra. Con ajustes paramétricos recurrentes, los mecanismos de solidaridad intergeneracional pueden mantenerse y beneficiarse de las dinámicas demográficas, económicas, productivas y del mercado laboral.

► **Solidaridad intrageneracional contributiva**

Llegada una generación a la vejez, la distribución de oportunidades en el mercado de trabajo y de sus historias contributivas pasadas presenta desigualdades e inequidades para sus miembros, por, entre otros, la disímil distribución de oportunidades en la educación y la formación profesional, la baja cobertura de servicios de cuidado o la inequitativa distribución de las responsabilidades familiares hacia dentro del hogar que afecta negativamente y de sobremanera a las mujeres en materia de pensiones.

La solidaridad intrageneracional redistribuye ingresos entre personas jubiladas de modo de corregir desigualdades e inequidades acumuladas a lo largo de la vida en un momento que se hace difícil de corregirlas por acción o esfuerzo personal. Una dimensión de solidaridad intrageneracional que ha adquirido mayor relevancia refiere a las inequidades de género, en la medida que los países han ido incorporando o ampliando mecanismos de compensación para mejorar las prestaciones o relajar las condiciones de acceso a los beneficios para las mujeres que han sido madres.

► **Solidaridad para el alivio de la pobreza por medio de rentas generales**

También puede identificarse un componente de solidaridad redistributiva dirigido a cumplir con la función de alivio de pobreza en la vejez. Esta puede lograrse, como fue mencionado anteriormente, dentro del sistema contributivo con recursos de cotizaciones al establecer prestaciones mínimas suficientes, o bien por medio del financiamiento por rentas generales, ya sea como asistencia financiera al régimen general contributivo o mediante una prestación no contributiva.

Concentrar la solidaridad redistributiva únicamente en el componente de alivio de la pobreza por medio de rentas generales conduce a una definición reducida de solidaridad, a su vez que pone toda la responsabilidad de

la solidaridad en el Estado y su presupuesto general anual. Reducir la función distributiva solo a recursos de rentas generales comprime los márgenes de maniobra del Estado en momentos de crisis o en momentos de múltiples demandas por financiamiento público para atender otras prioridades de la inversión social como pueden ser salud y educación. Asimismo, si la función de alivio de la pobreza en la vejez proviene exclusiva o mayoritariamente de impuestos indirectos al consumo, como por ejemplo del impuesto al valor agregado, el financiamiento de la solidaridad puede resultar de carácter regresivo y reducir el potencial redistributivo.

Ampliar los instrumentos de redistribución, incluyendo la constitución de un seguro social, permite también establecer elementos propicios para asegurar pensiones contributivas predecibles y suficientes. Esto se puede lograr, por ejemplo, ampliando o eliminando el monto máximo imponible (para la cotización que corresponde al empleador), permitiría que personas con mayor capacidad contributiva apoyen el financiamiento de personas que tuvieron menor capacidad contributiva durante sus vidas laborales.

La experiencia internacional muestra que la solidaridad redistributiva es compatible con el principio de proporcionalidad por el cual a mayor nivel de contribuciones los asegurados tendrán una mayor prestación. Una adecuada definición de parámetros de cotizaciones, condiciones de acceso y beneficios permite reconocer aportes (a más aporte, mayor beneficio) e incluir solidaridad permitiendo asegurar una vida digna en la vejez con prestaciones suficientes.

Una nota adicional merece la discusión de la incidencia de las cotizaciones en el empleo en el sentido si son percibidas por trabajadores y empleadores alternativamente como un salario diferido (o un reconocimiento para el derecho a una prestación futura) o como un impuesto. Tomando en cuenta la teoría económica, bajo ciertas conjeturas de comportamiento de trabajadores y empresas, las cotizaciones podrían afectar el empleo tanto en el nivel de empleo agregado como la proporción del empleo formal; sin embargo, otras consideraciones deben ser tenidas en cuenta en relación con las dimensiones sociales, distributivas y de largo plazo de la seguridad social.

Estas consideraciones conceptuales influyeron en las reformas de pensiones que introdujeron la capitalización individual. En algunos países la introducción de la capitalización vino acompañada de la reducción o eliminación de las cotizaciones, especialmente aquellas a cargo de los empleadores. A medida que maduraron estos sistemas, tendieron a inhibir aumentos en las cotizaciones acorde a la evolución de la longevidad.

La experiencia internacional y los más de 40 años que tienen los sistemas de capitalización individual en el mundo ha mostrado que el cambio de sistemas de beneficios definido a sistemas de cotizaciones definidas no implicó mayores incentivos para cotizar. No aumentó con ello la formalidad, ni la cobertura y suficiencia de los sistemas (Mesa-Lago, 2021). La generación de empleo y la formalidad están determinadas primariamente por otros factores y circunstancias económicas de naturaleza cíclica y estructural. En cuanto a los efectos agregados en el empleo, tempranamente un estudio de Gruber (1997) había encontrado que el cambio en el financiamiento de las pensiones en Chile a principios de la década de 1980 no tuvo consecuencias importantes para la eficiencia del mercado laboral. Las menores cotizaciones en la nómina para las empresas parecen haberse transmitido completamente a los trabajadores en forma de salarios, con poco efecto en los niveles de empleo.

En la medida que los sistemas de pensiones sean socialmente sostenibles y tengan amplia legitimidad social, las cotizaciones serán percibidas más como ingresos diferidos que como un impuesto al empleo. En los casos en que existen mecanismos de solidaridad, si los actores reconocen que sus cotizaciones contribuyen a la equidad distributiva de la sociedad, pueden valorar los efectos sociales directos de sus cotizaciones y que, en último término, también benefician a quienes las financian. Con la sostenibilidad social y transparencia distributiva se atenúa la posibilidad de que las cotizaciones sean percibidas como impuestos.

## ► **Un sistema mixto que incluya un pilar no contributivo para avanzar en solidaridad**

---

El Convenio 102 sobre seguridad social (norma mínima), y la Recomendación 202 sobre pisos de protección social son los dos instrumentos normativos en materia de seguridad social más relevantes y priorizados por los actores tripartitos que conforman la Organización Internacional del Trabajo. Considerados conjuntamente, orientan la estructura de un sistema de pensiones que cumpla con los objetivos de universalidad, suficiencia y sostenibilidad, integrando y complementando un sistema mixto con un pilar de carácter no contributivos.

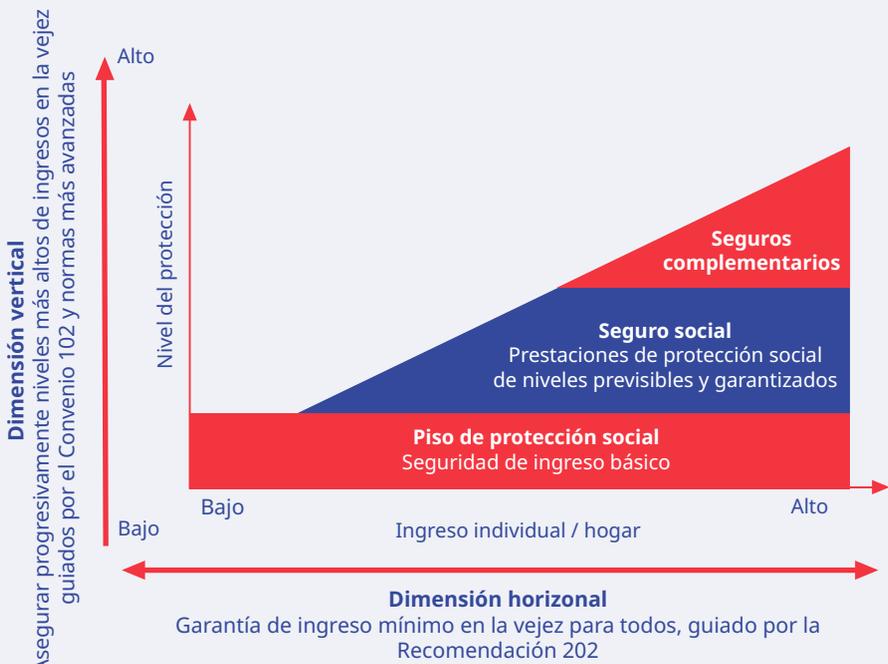
El pilar no contributivo aseguraría la solidaridad para el alivio de la pobreza mediante una pensión básica universal financiada por rentas generales (aunque también podría estar integrada y coordinada con el pilar

contributivo, dependiendo de las características de cada país). Este componente permite que los y las trabajadoras que no contribuyeron reciban prestaciones mínimas.

El pilar contributivo constituido como parte de un sistema mixto se comprendería por una combinación de un seguro social que ofrezca prestaciones garantizadas y un componente complementario que puede tener naturaleza colectiva o individual en su gestión de riesgos, incluyendo incluso prefinanciamiento (capitalización) (ver el gráfico 1).

► Gráfico 1

Dimensiones y componentes para la conformación de sistemas mixtos de pensiones a partir del C102 y R202 de la OIT



Un sistema mixto articulado de esta manera incorpora tanto la mancomunidad de riesgos al estar basado en el seguro social como el financiamiento colectivo al financiarse con cotizaciones de trabajadores y empleadores. También incorpora la solidaridad redistributiva intergeneracional o intra-generacional por medio de la definición de los parámetros, permitiendo que

todos reciban prestaciones proporcionales a su aporte con criterios de redistribución propios de la seguridad social para compensar a aquellos que no logran una prestación suficiente o para corregir desigualdades acumuladas en el mercado laboral (por ejemplo, de hombres a mujeres).

Países como Alemania, Canadá, España, Francia, Holanda, Suecia, Estados Unidos, Costa Rica y Uruguay, entre muchos otros, combinan el sistema contributivo mixto con un pilar no contributivo, incorporando las distintas dimensiones de solidaridad en sus sistemas de jubilaciones y pensiones.

Concebido de esta manera, la mera inclusión de un componente no contributivo que entregue una pensión asistencial o básica universal o focalizada no es suficiente como para caracterizar al sistema como mixto, ya que no incorpora la definición más amplia y completa de solidaridad.

## ► **Implicancias para el debate previsional chileno**

---

Las definiciones de solidaridad junto con las diversas consideraciones comentadas para conformar un sistema mixto permiten sostener que el sistema de pensiones chileno basa la solidaridad en la redistribución que ofrece el Estado para el alivio de la pobreza mediante la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario. Estas prestaciones son financiadas con recursos de rentas generales. Las propuestas recientes de aumentar el pilar no contributivo son auspiciosas por cuanto acercan el sistema a una cobertura universal por medio de la Pensión Garantizada Universal (PGU). Sin embargo, mantienen un sistema en el que no existen los mecanismos de solidaridad propios de la mancomunación de riesgos o el financiamiento colectivo en el pilar contributivo. Además, persisten interrogantes respecto de la progresividad de este esquema considerando que cerca del 40% del presupuesto público proviene del impuesto al valor agregado (OCDE, 2021).

Otros mecanismos solidarios –que reconocen las desigualdades que enfrentan las mujeres– siguen basados en el financiamiento del Estado por medio de rentas generales (por ejemplo, el bono por hijo). Algunas propuestas recientes que consideran un seguro de dependencia, si bien expanden la lógica de solidaridad, no ofrecen garantías suficientes para hacerse cargo de la carga financiera y los impactos del declive funcional que implican algunas patologías en la vejez. Unificar las tablas de mortalidad resolvería por medio del mecanismo contributivo la desigualdad en la distribución del riesgo de longevidad entre hombres y mujeres, pero no se haría cargo de otras dimensiones de brechas de género en pensiones como las propias de las trayectorias

laborales y asociadas al cuidado (densidad de cotización, brecha salarial, edad de retiro) (Benavides y Fernández, 2019).

Como muestra la experiencia internacional, existe el espacio y la necesidad de avanzar en una comprensión más amplia de la solidaridad que incluya la solidaridad intergeneracional e intrageneracional en el sistema contributivo y ampliar la responsabilidad social para asegurar la cobertura universal y suficiente en un sistema de pensiones. Esto implica, por un lado, ampliar las fuentes de financiamiento de los sistemas de pensiones para considerar las cotizaciones de los empleadores –en línea con los principios del Convenio 102– y consolidar un seguro social con parámetros que mantengan la proporcionalidad entre aporte y beneficio al tiempo que redistribuyen ingresos desde aquellos que más contribuyeron a quienes por diversas razones no tuvieron la posibilidad de contribuir lo suficiente de manera individual para una pensión suficiente.

Consolidar un seguro social con el aumento de la cotización, y elevar o eliminar el máximo imponible, podría establecer las bases para diversificar los mecanismos solidarios del sistema de pensiones chileno. Asimismo, aumentar la extensión de la cobertura de la Pensión Básica Solidaria mediante la PGU avanzaría en el objetivo de universalidad, dimensión en la que prácticamente hay consenso entre todos los actores sociales y políticos.

Estos pasos consolidarían el camino desde un sistema centrado en la “capitalización subsidiada por recursos estatales” hacia un sistema de “seguridad social complementado por la capitalización individual” en el que un seguro social de beneficio definido –que garantiza prestaciones suficientes– tiene como piso una prestación no contributiva para asegurar que no exista pobreza en la vejez y ahorro en forma individual y colectiva para entregar mayores posibilidades de reemplazo de los ingresos en la vejez.

Existen, de hecho, precedentes en Chile, acordados plenamente en democracia y tripartitamente, que dan cuenta de la integración de una lógica de beneficio definido con solidaridad con aportes individuales y flexibilidad para ahorrar más. El Seguro de Cesantía tiene un diseño mixto: combina cuentas individuales con un fondo solidario mediante un financiamiento en el que participan empleadores y trabajadores. Este modelo mixto ha demostrado resultados razonables, sobre todo en un contexto crítico como fue la crisis de empleo e ingresos que desató el COVID-19. A pesar de requerir algunas mejoras, ha demostrado ser una herramienta eficaz para atender la pérdida de ingresos ante el riesgo de desocupación o de pérdida de ingresos laborales como resultado de la caída de la actividad económica por la crisis sanitaria.

## ▶ Referencias

---

Benavides, P. y Fernández, C. (2019). *Sistema de pensiones en Chile: desafíos y opciones para avanzar en equidad de género*, FES, Santiago. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/15524.pdf>

Gruber, J. (1997). “The incidence of payroll taxation: evidence from Chile”, *Journal of Labor Economics*, Vol. 15, N° 3. Disponible en: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/209877>

Mesa-Lago, C. (2021). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades*, FES, Santo Domingo. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/17972.pdf>

OCDE (2021). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe – Chile*. Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-chile.pdf>

OIT (2019). *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible. Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012* (núm. 202). Informe del Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Ginebra. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_673703.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_673703.pdf).

# Lineamientos para la regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo

Humberto Villasmil, Carmen Bueno y Guillermo Montt<sup>1</sup>

- ▶ La crisis del COVID-19 obligó a muchos trabajadores y trabajadoras a teletrabajar, trabajar en casa, remotamente o a distancia, lo que aceleró un proceso de regulación del teletrabajo que venía dándose desde antes de la pandemia y como resultado del desarrollo de las tecnologías de información y comunicación.
- ▶ El trabajo a distancia y el teletrabajo permiten, entre otras, mayor flexibilidad y mejor conciliación entre las responsabilidades familiares y laborales. Reducen la rotación de personal, abarata costos para las empresas y abre el potencial talento que puedan reclutar, facilitando también la inclusión de personas en situación de discapacidad. Estos beneficios vienen con riesgos, asociados, entre otros, a la desaparición de las fronteras entre la vida laboral y personal.
- ▶ Se hace necesario atender en la regulación del trabajo a distancia y del teletrabajo i) el respeto a la intimidad y la vida privada de las personas trabajadoras; ii) la responsabilidad del empleador de proveer equipos de trabajo y de garantizar la seguridad y salud laboral; iii) el tiempo de trabajo; iv) el derecho a la desconexión; v) la posibilidad de ejercer derechos colectivos; vi) la voluntariedad y reversibilidad de los acuerdos de teletrabajo; y vii) la igualdad de trato y no discriminación.

## ▶ Introducción

La crisis del COVID-19 obligó, entre otros muchos efectos, a trabajadores y trabajadoras en todo el mundo a teletrabajar, a trabajar remotamente o a trabajar a distancia. Debido a las restricciones sanitarias y la necesidad de proteger la salud de las personas trabajadoras y de la población en general, muchos países exigieron o promovieron el trabajo remoto, excepcional y obligatorio o el teletrabajo (OIT, 2021).

---

<sup>1</sup> Esta nota fue elaborada en octubre del 2021.

Esta tendencia aceleró un proceso de modificación de las modalidades de trabajo que venía dándose, no obstante, con anterioridad a la crisis del COVID-19 y que ha sido propiciada por las tecnologías de la información y comunicación (TICs) (OIT y Eurofound, 2017). Por ejemplo, en 2008 Colombia promulga la Ley Núm. 1221 “por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones”. La mayoría de estas legislaciones no se plantearon regular el teletrabajo en un contexto de órdenes sanitarias de confinamiento que implicase teletrabajar en el contexto de la pandemia del COVID-19.

El teletrabajo es una forma de organización o de realización del trabajo utilizando las TIC en el marco de un contrato o relación de trabajo, en donde un trabajo podría ser realizado igualmente en los locales de la empresa o fuera de ella (CES *et al.*, 2002). Se trata de una modalidad de servicios por medios tecnológicos, informáticos o de telecomunicaciones. De este modo, la regulación debe atender tanto el medio de prestación del servicio (TIC) como el lugar desde donde se rinde. Pero siendo una modalidad de prestación de un servicio subordinado o por cuenta ajena, y no un régimen autónomo o especial de trabajo, tiene por esta razón una regulación que debe reconocer la normativa laboral de aplicación general.

El trabajo a distancia, en cambio y según la definición del Convenio núm. 177 de la OIT, es el trabajo que una persona (...) realiza (...) i) en su domicilio o en otros locales que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador; ii) a cambio de una remuneración; iii) con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados para ello, a menos que esa persona tenga el grado de autonomía y de independencia económica necesario para ser considerada como trabajador independiente en virtud de la legislación nacional o de decisiones judiciales.

En principio, el trabajo a distancia (TAD) y el teletrabajo (TT) “permiten conciliar mejor las responsabilidades profesionales y familiares estableciendo un equilibrio más satisfactorio entre la vida laboral y la vida personal, lo que podría beneficiar principalmente a las mujeres (CIT, 2015). Los empleadores y la sociedad en su conjunto también se pueden ver beneficiadas por el TT y TAD, vía reducción de gastos generales, menor rotación de personal, ampliación de la cantera de talentos, mayores facilidades para personas en situación de discapacidad, menor presión en la infraestructura y el medio ambiente (OIT, 2016). De este modo, la experiencia legislativa de la región a propósito de estas modalidades de prestación de servicios permitiría distinguir entre

el teletrabajo (TT), el trabajo a domicilio (TAD), el trabajo en casa (TEC), el trabajo remoto (TR) y el trabajo remoto excepcional y obligatorio (TREO).

Sin embargo, estas modalidades también implican desafíos para las personas trabajadoras en la medida en que “la desaparición de las fronteras espaciales y temporales entre las esferas laboral y privada suscita inquietudes en diferentes ámbitos y evoca formas de organización del trabajo del período preindustrial. Los procesos de cambio que permiten que el individuo pase más tiempo en su casa que en el trabajo, pero que también pase más tiempo trabajando en casa, podrían ser un arma de doble filo para algunos” (OIT, 2015). A ello se suman las dificultades para desconectarse del trabajo, el potencial aislamiento social y profesional y, eventualmente, pérdidas de oportunidades laborales. Más aún, el riesgo de la invasión a la intimidad y privacidad de quienes teletrabajan –mediante las TIC– supone un desafío que difícilmente pudo preverse cuando estas legislaciones comenzaron a promulgarse en la región durante la primera década de este siglo.

Para las empresas, el TT y TAD puede generar otros tipos de gastos (aunque en general inferiores a los del trabajo en las dependencias de la empresa), mayores exigencias en materia de TIC, problemas de ciberseguridad, cierta pérdida de control y límites relativos al hecho que el TAD y el TT no son aplicables a todas las actividades.

Destaca como específico al teletrabajo que las labores se llevan a cabo fuera de las dependencias del empleador y que el trabajo está mediado por TIC, requiriendo por ello una normativa específica para asegurar que estas modalidades no conlleven condiciones de trabajo más precarias, ni entrañen mecanismos de discriminación a trabajadores y trabajadoras que se acojan a ellas. Las regulaciones de estas modalidades de trabajo deben orientarse sobre la base de la igualdad de trato y no discriminación y, según corresponda, prever o incluso corregir desigualdades que puedan surgir por medio de ellas.

En razón de la necesidad de regular esta modalidad de trabajo, numerosos países de la región han aprobado leyes de teletrabajo, en algunos casos con sus respectivos reglamentos: Colombia (2008 y 2021), Perú (2013), Brasil (2017), Costa Rica (2019), Chile (2020), Panamá (2020), El Salvador (2020), Argentina (2021), Paraguay (2021) y Uruguay (2021) (ver anexo).

---

2 Si bien inescindiblemente vinculadas por su materia al TT, Colombia promulgó recientemente dos leyes, sin derogar la Ley 1221 de 2008: la Ley 2088 de 2021, en donde se regula el trabajo en casa (TEC) y la Ley 2121 del 3 de agosto de 2021 en la que se crea el régimen de trabajo remoto.

Otros países como Bolivia y Ecuador, y para hacer frente a la situación vivida durante la crisis del COVID-19, incorporaron regulaciones relativas al teletrabajo mediante decretos supremos o acuerdos ministeriales (OIT, 2021).

## ► **Las Normas Internacionales del Trabajo y el teletrabajo**

Aunque hasta la fecha la OIT no ha adoptado un Convenio específicamente referido al trabajo a distancia o al teletrabajo, sí lo ha hecho respecto de modalidades de trabajo particulares que se prestan a domicilio y que pueden orientar la formulación de las normas nacionales sobre TAD y TT.<sup>3</sup>

Sin embargo, el Convenio 177 sobre trabajo a domicilio incluiría bajo su ámbito de aplicación a los teletrabajadores que no alternan su jornadas con trabajo presencial, como lo ha establecido la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).<sup>4</sup>

Desde una perspectiva más general, están también vinculados o concernidos con el TT el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99), la Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares, 1965 (núm. 123), la Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 165), la Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184) y la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191). A estos deben sumarse los convenios fundamentales y las normas marco de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo.

Son relevantes para el TT también los convenios fundamentales a los que refiere la Declaración de 1998 sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo. Estos son derechos de aplicación y vigencia universal que amparan a todo trabajador y a cualquiera relación de trabajo.<sup>5</sup>

---

3 Ver, el Convenio sobre trabajo a domicilio (núm. 177) y la Recomendación sobre trabajo a domicilio (núm.184).

4 Ver OIT (2020), párrafo 635.

5 Por medio de la declaración, “todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar,

Considerando los desafíos particulares que presentan el TAD y el TT, corresponde asegurar que las normativas que los regulen aseguren que las personas teletrabajadoras y trabajadoras a domicilio cuenten con los mismos derechos que las que se desempeñan en las dependencias de la empresa, o dicho de otro modo, que se preserven el derecho de no discriminación e igualdad de trato.

Las normas acerca de TT deben estar orientadas a garantizar que esa modalidad de trabajo se dé en condiciones de protección y de garantía de los derechos laborales. Deben ser consistentes con el Código del Trabajo y con las regulaciones generales en materia laboral y, desde luego, con las normas internacionales del trabajo ratificadas por el país que la implementa, por lo que en todo lo no previsto en la ley (de TT) rige dicho marco laboral general y lo dispuesto en la negociación colectiva aplicable.

Debido a las particularidades del TAD y el TT, será necesario abordar los derechos y obligaciones de empleadores y trabajadores mediante una normativa específica, que regule los aspectos particulares de estas modalidades de trabajo de manera consistente con la carta constitucional y con el marco normativo laboral general de cada país, con especial foco, entre otros, en los siguientes aspectos:

- ▶ el respeto a la intimidad y la vida privada de la personas trabajadoras;
- ▶ la responsabilidad del empleador de proveer equipos de trabajo y de garantizar la seguridad y salud laboral;
- ▶ el tiempo de trabajo;
- ▶ el derecho a la desconexión;
- ▶ la posibilidad de ejercer derechos colectivos;
- ▶ la voluntariedad y reversibilidad de los acuerdos de teletrabajo, y
- ▶ la igualdad de trato y no discriminación.

Además, se recomienda que las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores sean consultadas en la formulación de estos marcos regulatorios, lo que aparte de conveniente, es una obligación que a

---

promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: (a) a libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; (b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y (d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación”.

los Estados miembros les surge de distintas NIT como el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)<sup>6</sup> o de la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152).<sup>7</sup>

## ► El respeto a la intimidad y la vida privada

El TAD y el TT se desarrollan fuera de las dependencias del empleador, incluyendo en muchos casos el domicilio particular de la persona trabajadora. Posibilita, por ello, la invasión a la intimidad y a la privacidad de los trabajadores y sus familias, las que deben resguardarse ante los principios de inviolabilidad del domicilio privado (OIT, 1985 y 2006). Es deber del empleador respetar la vida privada del trabajador y en caso de tener que acceder a dicho domicilio, por ejemplo, para verificar las condiciones de seguridad y salud en que se presta la actividad, deberá contar con el consentimiento expreso del teletrabajador, en línea con los derechos que suelen consagrarse en los textos constitucionales de la región.

El derecho a la intimidad y la vida privada en el contexto del teletrabajo debe prever la protección frente al uso de los dispositivos digitales puestos a disposición del trabajador por el empleador, tales como cámaras, sistemas de grabación y sistemas de geolocalización. Este derecho requiere que el empleador informe, con carácter previo y de forma expresa, clara y concisa, a los trabajadores y, en su caso, a sus representantes, acerca del uso de dichos dispositivos, así como de la definición de criterios claros respecto de su utilización, respetando los estándares mínimos de protección de la intimidad de acuerdo con los usos sociales y los derechos reconocidos constitucional y legalmente.

---

6 En particular, el Artículo 3 menciona que “En la aplicación del presente Convenio se consultará a los representantes de las personas interesadas en las medidas que se hayan de adoptar y, en relación con la política del empleo, se consultará sobre todo a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución”.

7 Especialmente el artículo 5 menciona que “el objeto de los procedimientos previstos en la presente Recomendación debería ser el de celebrar consultas: (...) (c) habida cuenta de la práctica nacional, sobre la elaboración y puesta en práctica de medidas legislativas o de otra índole para dar efecto a los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, y en particular a los convenios ratificados (incluida la puesta en práctica de las disposiciones relativas a la consulta o la colaboración de los representantes de los empleadores y de los trabajadores)”.

De ser necesario el acceso por parte del empleador al contenido de estos dispositivos debería limitarse a controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales y a garantizar la integridad de dichos dispositivos. Los trabajadores podrán ejercer los derechos de acceso, rectificación, limitación del tratamiento y supresión respecto de grabaciones de imagen o sonido del trabajador o de su familia tomadas en su domicilio.

## ► Equipos de trabajo y seguridad y salud laboral

---

Es recomendable que las normas sobre TAD y TT contemplen el deber del empleador de proveer los equipos, materiales, herramientas y medios necesarios para desempeñar las tareas, pudiéndose regular la responsabilidad del trabajador respecto de su cuidado y uso exclusivo para dichos fines.

Si bien el TAD y el TT pueden evitar o reducir algunos riesgos laborales tradicionales, como los accidentes de trayecto o *in itinere*, puede significar el aumento significativo de otros riesgos laborales, particularmente los que provocan enfermedades profesionales.

Estas modalidades de trabajo pueden significar la exposición a factores de riesgo psicosocial como son las altas cargas y ritmos de trabajo, las largas jornadas laborales, la percepción de tener que estar disponible en todo momento y en todo lugar, el aislamiento, la excesiva fragmentación de las tareas, la escasa autonomía y control sobre el trabajo, una pobre cultura organizativa y conductas de ciberacoso y violencia digital, entre otros. La exposición a estos riesgos puede causar enfermedades profesionales como el agotamiento físico y mental (*burnout*), el estrés relacionado con el trabajo y la depresión.

Por su parte, los riesgos ergonómicos a los que pueden estar expuestos los teletrabajadores pueden resultar en trastornos musculoesqueléticos (TME), en problemas visuales y en fatiga mental.

Para evitar estos efectos en la salud de los teletrabajadores y los consiguientes impactos en la empresa, las regulaciones deberán contemplar la obligación del empleador de gestionar los riesgos laborales y de adoptar las medidas preventivas necesarias para evitarlos o minimizarlos, cuyo costo no podrá recaer en ningún caso en el trabajador. Las medidas preventivas frente a los riesgos ergonómicos deberán contemplar, entre otras, una silla de altura regulable y respaldo ajustable, un escritorio con dimensiones adecuadas y acabado mate (sin brillo) y pausas activas durante la jornada. Las medidas preventivas frente a los riesgos psicosociales deberán considerar aspectos

como la organización del trabajo, el reparto de las tareas y la cultura organizacional, entre otros.

La exigencia de contar con el consentimiento del titular del domicilio para que los funcionarios de la inspección laboral accedan al lugar de trabajo a los efectos de verificar el cumplimiento de las condiciones de seguridad y salud exigibles supone la necesidad de incorporar en los marcos normativos modalidades de inspección distintas a la visita presencial, tales como medios electrónicos o telemáticos que permitan una inspección remota, así como la posibilidad de promover mecanismos de autoevaluación de riesgos y otras iniciativas de cumplimiento voluntario. La posibilidad de acudir a autorización judicial en los supuestos en los que el titular del domicilio no preste su consentimiento al acceso de los inspectores debería quedar reducida a los casos en los que concurren indicios o presunción de incumplimientos normativos.

## ► El tiempo de trabajo

---

Las TIC que propician el teletrabajo desdibujan la separación entre el tiempo de trabajo y el de descanso. La tecnología puede incidir en los horarios y la duración del trabajo mediante las nuevas modalidades de trabajo flexible, como el teletrabajo y el trabajo móvil (OIT, 2018). Atendiendo a esto, la normativa debe establecer una duración mínima de los descansos, durante la jornada, entre jornadas y semanal, así como las vacaciones retribuidas. La normativa puede considerar la incorporación del trabajo flexible, como parte de acciones orientadas a garantizar una adecuada conciliación entre el tiempo de trabajo y la vida personal o familiar. Estas medidas beneficiarán en particular a teletrabajadoras que podrían tener dificultades para mantenerse en horarios fijos debido a las responsabilidades familiares que resultan de la desigual distribución del cuidado en la región.

Las legislaciones recientemente adoptadas por los países en el cono sur de América Latina muestran cierta intención de abrir espacios de flexibilidad en la organización de la jornada de quienes teletrabajan. Predominan los modelos que buscan que la misma sea resultado de pactos entre las partes, aunque también se plantea la posibilidad de que sea el trabajador quien decida. También está presente la preocupación de que el teletrabajo no implique un aumento en las horas de trabajo, por lo que en algunos casos se plantea la necesidad de contar con un sistema de registro y cumplimiento de la jornada (Marinakis, 2021).

## ► El derecho y deber a la desconexión

---

En el escenario legislativo comparado de la región, de ordinario se menciona, explícitamente, que el trabajador tiene el derecho a desconectarse, no así el deber de hacerlo. Del mismo modo que el empleador tiene la obligación de respetar la desconexión, tendría el deber de vigilar que ella efectivamente se verifique.

El derecho y el deber de desconexión se justifican tanto por el ya mencionado desafío de respetar la intimidad y a la privacidad de los trabajadores como por el de mantener límites al tiempo de trabajo y al control que este supone que puede ser desmedido, y, por eso mismo, antijurídico. Finalmente, el derecho y deber compartido de desconexión se justifica también por la idea de que el derecho y el ejercicio efectivo del descanso es un componente esencial de la salud ocupacional, en el que confluyen la responsabilidad del empleador mediante la adopción de medidas pero también ciertas obligaciones del trabajador respecto de su cumplimiento.

Para ello, podrá considerarse la obligación del empleador de elaborar una política interna en la que se establezcan las directrices de la empresa para el efectivo ejercicio del derecho de desconexión y la forma cómo se garantiza, incluyendo no solo el derecho del trabajador de no responder comunicaciones, órdenes u otros requerimientos, sino también el deber del empleador de no enviar al trabajador demandas de trabajo durante ese periodo.

## ► Ejercicio de derechos colectivos

---

La ausencia de presencialidad implícita en el TAD y el TT no debe ir en desmedro del derecho de los trabajadores de sindicarse y negociar colectivamente. La normativa debe considerar el deber del empleador de comunicar al trabajador a quien contrata bajo esta modalidad que en su sector está implantada una organización sindical o que lo puede estar en el futuro. Algunas legislaciones respecto de TT de la región lo recogen de modo expreso.<sup>8</sup>

---

8 Ley Núm 21.220 de Chile que modifica el Código del Trabajo en materia de trabajo a distancia señala en su Art. 152 quáter N que “el empleador deberá, además, informar por escrito al trabajador de la existencia o no de sindicatos legalmente constituidos en la empresa en el momento del inicio de las labores. Asimismo, en caso de que se constituya un sindicato con posterioridad al inicio de las labores, el empleador deberá informar este hecho a los trabajadores sometidos a este contrato dentro de los diez días siguientes de recibida la comunicación establecida en el artículo 225”.

La capacidad de teletrabajadores y trabajadores a domicilio de formar parte de sindicatos se hace relevante toda vez que los acuerdos que emanan de la negociación colectiva también les aplican y les deberían representar. Suele quedar implícito en la regulación del teletrabajo que las materias que no estén específicamente normadas por ella lo son por los acuerdos colectivos y el Código del Trabajo.

## ► **Voluntariedad y reversibilidad de acuerdos de teletrabajo**

---

La modalidad de teletrabajo amerita necesariamente un acuerdo entre las partes. Al tratarse de una modalidad de prestación de servicio voluntaria y flexible, debe resultar al mismo tiempo reversible. Siendo reversible por decisión del trabajador, tal eventualidad no debe suponerle en ningún caso enfrentar una medida retaliativa. Ningún trabajador podrá ser perjudicado, discriminado o sufrir algún tipo de discriminación o menoscabo por el hecho de plantear su decisión de revertir el teletrabajo a una modalidad presencial. Del mismo modo, ningún trabajador podrá ser perjudicado, discriminado o sufrir algún tipo de discriminación o menoscabo por el hecho de plantear su voluntad de acogerse a una modalidad de TT o TAD.

Los acuerdos de TT o TAD deben formalizarse. El acuerdo formal tiene que suscitarse previo a la relación de trabajo o durante la relación de trabajo, lo que puede dar lugar a especificar un contrato de teletrabajo, en el caso de que sea previo a la relación, o de una adenda de teletrabajo, cuando la misma se da en medio de la relación de trabajo.

La normativa deberá distinguir el trabajo remoto voluntario y reversible del excepcional y obligatorio, como aquel que resulta de Estados de Excepción como las que dieron origen a las medidas sanitarias de la Covid-19. La normativa debe también contemplar casos de reversibilidad obligatoria y de no reversibilidad como, por ejemplo, cuando la empresa decide no mantener un local. Este último supuesto es importante pues la distinción entre el TT y el trabajo presencial ya no tendría sentido.

## ► Igualdad de trato y no discriminación

---

La igualdad de trato y no discriminación es un derecho fundamental del trabajo. Para efectos del TT y el TAD, la igualdad de trato deberá fomentarse, en particular, respecto de: i) el derecho de los trabajadores a domicilio a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades; ii) la protección de la discriminación en el empleo y en la ocupación; iii) la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo; iv) la remuneración; v) la protección por regímenes legales de seguridad social; vi) el acceso a la formación; vii) la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo; y viii) la protección de la maternidad.

## ► Bibliografía

---

CES, UNICE, UEAPME y CEEP (2002). *Acuerdo marco europeo de teletrabajo*. Disponible en: [http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/54516/doc52811\\_Acuerdo\\_Marco\\_Europeo\\_sobre\\_Teletrabajo.pdf](http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/54516/doc52811_Acuerdo_Marco_Europeo_sobre_Teletrabajo.pdf)

Marinakis, A. (2021). *Teletrabajo y jornada laboral en los países del Cono Sur de América Latina*. Nota Informativa OIT Cono Sur. Organización Internacional del Trabajo. Agosto. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_817973.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_817973.pdf)

OIT (1985). *Estudio general de las memorias relativas al Convenio y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (núm. 81), la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte) (núm. 82) y al Convenio (núm. 129) y a la Recomendación (núm. 133) sobre la inspección del trabajo (agricultura)*. Disponible en: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(1985-71-4B\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(1985-71-4B).pdf)

— (2006). *Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)*. Disponible en: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2006\)1B.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2006)1B.pdf)

— (2015) *Memoria del Director General. Informe I. La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_370408.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_370408.pdf)

— (2016) *Las dificultades y oportunidades del teletrabajo para los trabajadores y empleadores en los sectores de servicios de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y financieros*. Documento temático para el foro de diálogo mundial sobre las dificultades y oportunidades del teletrabajo para los trabajadores y empleadores en los sectores de servicios de TIC y financieros (Ginebra, 24-26 de octubre de 2016). Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/publication/wcms\\_531116.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_531116.pdf)

- (2018). *Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro. Estudio general relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo*. Disponible en: [https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/107/reports/reports-to-the-conference/WCMS\\_618490/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/107/reports/reports-to-the-conference/WCMS_618490/lang--es/index.htm)
  - (2020). *Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante*. Disponible en: [https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/reports-to-the-conference/WCMS\\_738283/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/reports-to-the-conference/WCMS_738283/lang--es/index.htm)
  - (2021). *Desafíos y oportunidades del teletrabajo en América Latina y el Caribe*. Lima. Disponible en: [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_811301/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_811301/lang--es/index.htm)
- OIT y EUROFOUND (2017). *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*. Ginebra. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_544138.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_544138.pdf)

► Anexo. Contenido de las legislaciones sobre teletrabajo en países de América Latina											
Parámetros clave de la regulación / Países	Perú	Brasil	Costa Rica	Panamá	Ecuador	El Salvador	Chile	Argentina	México	Paraguay (2021)	Colombia (2021)
Proporciona una definición legal (de teletrabajo, teletrabajador).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Hace referencia a las reglas y condiciones de empleo (derechos, aplicabilidad, duración o plazo máximo, regreso al lugar de trabajo, terminación, acceso al lugar de trabajo, rechazo, etc).	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Establece las condiciones de protección de datos y cuestiones de privacidad.			X				X	X	X	X	
Hace referencias a la seguridad y salud en el trabajo (equipos, pantallas, estrés y salud mental, etc.).		X	X			X	X	X	X	X	X
Incluye disposiciones específicas sobre los costos que asumen las partes, tales como transporte del equipo al domicilio del trabajador, o mantenimiento de dicho equipo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Incluye información sobre el equipo y la compensación de costos en caso de que el trabajador tenga que proporcionar equipos propios (herramientas, computador, etc.).	X	X					X	X			
Requiere un acuerdo escrito entre supervisor y trabajador, o una referencia al acuerdo colectivo aplicable, como condición para participar del teletrabajo.		X	X		X	X	X	X	X	X	

Parámetros clave de la regulación / Países	Perú	Brasil	Costa Rica	Panamá	Ecuador	El Salvador	Chile	Argentina	México	Paraguay (2021)	Colombia (2021)
Requiere que tanto supervisores como trabajadores reciban capacitación sobre teletrabajo.											
Proporciona información de la organización del trabajo (jornada ordinaria y extraordinaria, frecuencia del teletrabajo, carga de trabajo, lugar de trabajo, evaluación y métrica del desempeño, informes, monitoreo, etc.).			X	X		X	X	X	X	X	X
Su aplicación requiere alguna forma de consulta con los actores sociales; incluye una referencia particular a la representación colectiva de los teletrabajadores.							X	X	X		
Exige a las organizaciones designar a una persona dedicada específicamente al teletrabajo (supervisor de teletrabajo).											
Incluye referencia a la flexibilidad o el derecho a la desconexión.			X			X	X	X	X	X	X
Incluye referencia a la naturaleza (voluntaria) del teletrabajo.	X	X	X	X		X	X	X	X	X	
Proporciona información de cómo debería implementarse el teletrabajo (procedimientos de ejecución) incluyendo formalidades tales como la notificación de accidentes, o cuestiones relativas a seguros.			X								
Incluye referencias al rol de la inspección (inspectores del trabajo o representantes de los trabajadores) en el lugar de trabajo del teletrabajador.							X	X	X		

Fuente: OIT (2021).



# Teletrabajo y jornada laboral en los países del Cono Sur de América Latina

Andrés Marinakis<sup>1</sup>

- ▶ Esta nota revisa aspectos centrales en materia de jornada laboral y teletrabajo, analizando en particular las disposiciones de las legislaciones relativas a este tema en Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay.
- ▶ Elementos como la distribución de la jornada, los mecanismos de verificación de asistencia y horas y el derecho a la desconexión son algunos de los aspectos clave en este debate.

## ▶ Jornada y teletrabajo: ¿más flexible y más larga?

Si bien la pandemia ha impulsado la adopción del teletrabajo en forma más masiva, con anterioridad ya se estaba implementando, a menor escala, en los países de América Latina. De hecho, la primera legislación en esta materia es del 2008 en Colombia. En Chile, en tanto, se estaba discutiendo un proyecto de ley con anterioridad a la pandemia, que se aprobó finalmente en marzo de 2020.<sup>2</sup>

Una de las principales motivaciones que tenían los trabajadores para adoptar el teletrabajo era alcanzar un mejor equilibrio entre su vida personal y laboral. Por un lado, señalaban que al trabajar desde la casa ahorran el tiempo de transporte hacia y desde el trabajo y, por otro, el teletrabajo les permitía adaptar el horario de trabajo a sus necesidades personales (OIT-Eurofound, 2017).

Estos factores pueden ser más importantes para quienes viven lejos del lugar de trabajo y para “los trabajadores y las trabajadoras con responsabilidades hacia los hijos a su cargo, cuando tales responsabilidades limiten

---

1 Esta nota fue preparada en agosto del 2021.

2 La Ley 1.221 del 16 de julio de 2008 de Colombia establece normas para promover y regular el teletrabajo y se dictan otras disposiciones y la Ley 21.220 del 24 de marzo de 2020 de Chile que modifica el Código del Trabajo en materia de trabajo a distancia.

sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella”, tal como lo define el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156).

Se ha observado que la implementación del teletrabajo tiene al menos dos consecuencias sobre la jornada de trabajo. En primer lugar, la organización del tiempo de trabajo tiende a ser más flexible para quienes teletrabajan. A diferencia de la jornada habitual de ocho horas en una oficina, quienes teletrabajan pueden comenzar su jornada laboral antes o después del horario habitual, durante el día realizan algunas tareas domésticas durante las pausas en el trabajo y pueden terminar su jornada laboral antes o después del horario habitual de los trabajadores presenciales. En general, los teletrabajadores tienen cierta autonomía para determinar la organización de su jornada y se evalúa su desempeño principalmente por medio de los resultados de su trabajo más que por las horas que tomó para hacerlo.

En segundo lugar, diversos estudios han encontrado que en muchos casos quienes teletrabajan realizan jornadas laborales un poco superiores a la habitual (OIT y Eurofund, 2017). A diferencia del trabajo presencial en una empresa donde el comienzo y el final de la jornada laboral están más marcados, la organización más flexible del teletrabajo hace que los límites entre las horas habituales y las extraordinarias sean menos nítidos. Esta situación se refuerza en tanto que los dispositivos electrónicos hacen posible el contacto con colegas y supervisores en cualquier momento y lugar, extendiendo potencialmente la jornada más allá de la jornada habitual. Esto ha llevado a plantear la necesidad de establecer con claridad un período de desconexión –un derecho, en realidad– que permita un descanso efectivo del trabajador.

De estas dos características se desprende cierta tensión entre una mayor flexibilidad en la organización de la jornada, que pudiera adaptarse mejor a las necesidades de los trabajadores, y la posibilidad de caer en jornadas que superen las habituales establecidas en la legislación general o en los convenios colectivos, lo que los estaría penalizando. Es por ello que a la hora de legislar en esta materia se observa una intención de abrir cierto espacio de flexibilidad, pero sin que ello resulte en una extensión de la jornada.

## ► Abordaje de las cuestiones de jornada en la legislación sobre teletrabajo

---

Los países de esta subregión han adoptado legislaciones que regulan el teletrabajo muy recientemente. En el 2020 Chile aprobó una ley de teletrabajo en marzo, mientras que Argentina lo hizo en agosto. En el 2021, Paraguay aprobó una ley en junio, mientras que Uruguay lo hizo en el mes de agosto. Si bien todas estas leyes fueron aprobadas en período de pandemia, en todos los casos su contenido establece un marco para ordenar el uso del teletrabajo en épocas normales.

En lo que hace a la distribución de la jornada de trabajo, las legislaciones presentan una gama amplia de situaciones que van desde la mantención de la jornada pactada en el contrato, pasando por la posibilidad de pactar jornadas flexibles, llegando incluso a dar al trabajador la autonomía para distribuir la jornada laboral de acuerdo con sus necesidades.

La ley argentina establece que la jornada laboral debe ser pactada previamente por escrito en el contrato de trabajo, de conformidad con los límites legales y convencionales. En el caso de Chile la ley da dos opciones: las partes deberán pactar que el trabajador distribuya libremente su jornada de acuerdo con sus necesidades, respetando los límites diario y semanal, o bien podrán acordar que el trabajador quede excluido de la limitación de la jornada de trabajo. En Paraguay, en tanto, se presentan tres posibilidades. Se podrá mantener la misma distribución de la jornada pactada en el contrato; se podrá hacer una distribución flexible de la jornada respetando los límites diario y semanal, o bien el teletrabajador gestionará la organización de su jornada.

El caso de Uruguay presenta un matiz interesante respecto del resto de las legislaciones en dos aspectos. En primer lugar, establece que el teletrabajador podrá distribuir libremente su jornada en los horarios que mejor se adapten a sus necesidades, sin requerir de un pacto con la empresa, ni de hacerlo por escrito. En segundo lugar, es la única legislación que aborda explícitamente el tema de las horas extraordinarias que pudieran resultar del teletrabajo. En el caso del exceso diario, indica que se podrá compensar en otros días de la misma semana, lo que es diferente a lo que ocurre en los trabajos presenciales para quienes se contabilizan las horas extraordinarias día a día. Cuando las horas trabajadas en teletrabajo durante la semana superen el máximo, se abonará el 100% de recargo sobre la hora de los días hábiles. Si bien esta definición resulta clara para quienes realizan teletrabajo durante

la semana completa, no resulta tan claro en los casos en que un trabajador trabaja en forma remota algunos días de la semana y en forma presencial el resto de los días.

A diferencia de lo que sucede cuando el trabajo se realiza en las instalaciones de la empresa, donde se puede organizar fácilmente un sistema de registro de asistencia y de cumplimiento con el horario de trabajo, el teletrabajo presenta el desafío de establecer mecanismos para la verificación de horas.

En la ley argentina no se hace referencia a este tema, mientras que las leyes de los otros tres países sí lo hacen. En el caso de Chile, se especifica que el empleador deberá implementar un mecanismo fidedigno de registro y cumplimiento de jornada de trabajo a distancia. En la ley paraguaya se dice que el empleador deberá establecer un sistema de supervisión para verificar horas extraordinarias. A diferencia de los casos anteriores, donde la responsabilidad se le asigna a la empresa, la ley uruguaya dispone que las partes podrán establecer un registro de asistencia que permita determinar la cantidad de horas trabajadas por el trabajador durante la semana. Esta característica permitiría a los trabajadores objetar la implementación de un sistema que vulnerara el derecho a la intimidad o a la información personal del trabajador.

Por último, todas las legislaciones incluyen el derecho a la desconexión del trabajador, poniendo de esta forma un límite a la posibilidad de ser contactado por la empresa en cierta parte del día, de forma de garantizar el descanso entre jornadas. Las distintas legislaciones aluden al derecho que tiene el trabajador a estar desconectado, durante el cual no estará obligado a responder a cualquier requerimiento de su empleador, lo que aplica también a días de descanso o feriados.

La ley argentina no especifica cuál sería la desconexión mínima a aplicar, mientras que en Uruguay se establece que tendrá un mínimo de 8 horas continuas entre jornadas, mientras que la ley chilena y paraguaya establecen que el período mínimo de desconexión es de 12 horas continuas.

## ► **A modo de conclusión**

---

Las legislaciones recientemente adoptadas por los países de la subregión muestran cierta intención de abrir espacios de flexibilidad en la organización de la jornada de quienes teletrabajan. Predominan los modelos que buscan que la misma sea resultado de pactos entre las partes, aunque también se plantea la posibilidad de que sea el trabajador quien decida, como en

el caso uruguayo. También está presente la preocupación de que el teletrabajo no implique un aumento en las horas de trabajo, por lo que en algunos casos se plantea la necesidad de contar con un sistema de registro y cumplimiento de la jornada. Habrá que ver en qué medida se logra desarrollar dichos sistemas, sin vulnerar la intimidad y privacidad de las personas. Por último, existe un consenso en cuanto a la necesidad de establecer un período de desconexión continuo entre jornadas de forma de garantizar el descanso necesario.

Si bien algunas legislaciones establecen el acuerdo entre las partes para resolver ciertas cuestiones, no hay muchas referencias a la posibilidad de alcanzar dichos acuerdos en forma colectiva, lo que podría parecer que promueve los acuerdos individuales, no obstante que en todas las legislaciones comentadas se hace referencia a la preservación y a la garantía de los derechos colectivos para los que teletrabajan. Sin embargo, será la implementación práctica de estas leyes la que indicará en qué medida, en todo o en parte, estos acuerdos puedan ser motivo de negociación colectiva. Algunos temas como el sistema de registro de asistencia y la implementación del derecho a la desconexión pueden ser materias en las que resulte más fácil y conveniente alcanzar una solución colectiva. Habrá que monitorear lo que suceda en la práctica en este aspecto.

## ► Referencias

---

Argentina (14 de agosto de 2020). Ley 27.555: *Régimen legal del contrato de teletrabajo*.

Chile (23 de marzo de 2020). Ley 21.220. *Modifica el Código del Trabajo en materia de trabajo a distancia*.

OIT- Eurofound (2017). *Trabajar en cualquier momento y lugar: los efectos en el mundo del trabajo* (Luxemburgo).

Paraguay (1 de junio de 2021). Ley 6.738 *Que establece la modalidad del teletrabajo en relación de dependencia*.

Uruguay (10 de agosto de 2021). *Teletrabajo: promoción y regulación*.

► Anexo

	Argentina	Chile	
	Régimen legal del contrato de teletrabajo, Ley 27.555 (08/2020)	Modifica el contrato de trabajo en materia de trabajo a distancia, Ley 21.220 (03/2020)	
Distribución de la jornada	<p>Art. 4° “La jornada debe ser pactada previamente por escrito en el contrato de trabajo de conformidad con los límites legales y convencionales vigentes, tanto en lo convenido por hora como por objetivos.”</p>	<p>Art. 152 quáter J “El trabajo a distancia estará sujeto a las reglas generales de jornada de trabajo contenidas en el Capítulo IV del Libro I, con las excepciones y modalidades establecidas en el presente artículo.”</p> <p>“Si la naturaleza de las funciones del trabajador a distancia lo permite, las partes podrán pactar que el trabajador distribuya libremente su jornada en los horarios que mejor se adapten a sus necesidades, respetando siempre los límites máximos de jornada diaria y semanal, sujetándose a las normas sobre duración de la jornada de los artículos 22 y 28 y las relativas al descanso semanal del Párrafo 4° del Capítulo IV del libro Primero.”</p> <p>“Con todo, en el caso del teletrabajo las partes podrán acordar que el trabajador quede excluido de la limitación de jornada de trabajo de conformidad con lo señalado en el inciso cuarto del artículo 22. Sin embargo, se presumirá que el trabajador está afecto a la jornada ordinaria cuando el empleador ejerciere una supervisión o control funcional sobre la forma y oportunidad en que se desarrollan las labores.”</p>	
Mecanismo de verificación de asistencia y horas		<p>Art. 152 quáter J “El empleador, cuando corresponda, deberá implementar a su costo un mecanismo fidedigno de registro de cumplimiento de jornada de trabajo a distancia, conforme a lo prescrito en el artículo 33.”</p>	
Derecho a la desconexión	<p>Art. 5° “La persona que trabaja bajo la modalidad de teletrabajo tendrá derecho a no ser contactada y a desconectarse de los dispositivos digitales y/o tecnologías de la información y comunicación fuera de su jornada laboral y durante los periodos de licencia. No podrá ser sancionada por hacer uso de ese derecho.”</p> <p>“El empleador no podrá exigir a la persona que trabaja la realización de tareas, ni remitirle comunicaciones, por ningún medio, fuera de la jornada laboral.”</p>	<p>Art. 152 quáter J “Tratándose de trabajadores que distribuyan libremente su horario o de teletrabajadores excluidos de la limitación de jornada de trabajo, el empleador deberá respetar su derecho a la desconexión, garantizando el tiempo en el cual ellos no estarán obligados a responder sus comunicaciones, órdenes u otros requerimientos. El tiempo de desconexión deberá ser de, al menos, doce horas continuas en un periodo de veinticuatro horas. Igualmente, en ningún caso el empleador deberá establecer comunicaciones ni formular órdenes u otros requerimientos en días de descanso, permisos o feriado anual de los trabajadores.”</p>	

Paraguay (Ley 6.738, 06/2021)	Uruguay (08/2021)
<p>Art. 9 “El teletrabajador podrá cumplir con la misma división de la jornada laboral pactada en su contrato o acorde a la naturaleza del trabajo asignado, así como el descanso intermedio en los casos de trabajadores que presten servicios <i>online</i> o en línea.</p> <p>El teletrabajador gestionará la organización de su tiempo de trabajo con una carga laboral equivalente a la de los trabajadores presenciales que desempeñan su labor en los locales de la empresa o institución, de acuerdo en lo establecido en la Ley N° 213/1993.”</p>	<p>Art. 8° “El total del tiempo efectivamente trabajado no superará al máximo legal de horas semanales de trabajo aplicable a la actividad a la que pertenece la empresa o institución o el límite semanal establecido contractualmente, en su caso, sin perjuicio del derecho al descanso y a la desconexión.”</p> <p>“El teletrabajador podrá distribuir libremente su jornada en los horarios que mejor se adapten a sus necesidades”.</p> <p>“El exceso de trabajo diario, respecto de la jornada legal o contractual, no constituirá trabajo extraordinario y por lo tanto no dará lugar al pago de horas extra. Las horas efectivamente trabajadas que superen el límite legal o convencional diario, se compensarán con horas no trabajadas en otros días de la misma semana. Las horas que superen el máximo de horas semanales de trabajo aplicables a la actividad o las horas convencionalmente pactadas se abonarán con el 100% de recargo sobre el valor de los días hábiles.”</p>
<p>Art. 9 “En el caso que la jornada laboral se extendiera, el empleador deberá establecer un sistema de supervisión para verificar las horas extraordinarias cumplidas por el teletrabajador, en las mismas condiciones que el trabajador presencial.”</p>	<p>Art. 9° “Las partes podrán establecer un sistema de registro de asistencia que permita determinar la cantidad de horas trabajadas por el teletrabajador en la semana.”</p>
<p>Art. 8, d) “El empleador respetará el derecho del teletrabajador a la desconexión que será de al menos doce horas continuas, tiempo durante el cual el mismo no está obligado a responder comunicaciones, órdenes u otros requerimientos, así como en los días de descanso, permisos o feriados.”</p>	<p>Art. 14 “Todo trabajador tiene derecho a la desconexión, entendiéndose por tal, el pleno ejercicio del derecho de todo trabajador a la desconexión de los dispositivos digitales y del uso de las tecnologías, y el derecho a no ser contactado por su empleador, lo cual implica que el teletrabajador no estará obligado –entre otros– a responder comunicaciones, órdenes u otros requerimientos del empleador, a fin de garantizar su tiempo de descanso, en concordancia con lo establecido en el artículo 8°, respecto al descanso mínimo.”</p> <p>Art. 8° “Deberá existir una desconexión mínima de 8 horas continuas entre una jornada y la siguiente.”</p>



# Cambio climático, transición justa y trabajo decente: desafíos para su implementación en Chile

Guillermo Montt y Nicolás Torres<sup>1</sup>

- ▶ Esta nota revisa conceptos clave relativos al impacto del cambio climático en el mundo del trabajo, el camino hacia una transición justa y los esfuerzos por garantizar la construcción de un futuro sostenible tanto económico como social y medioambiental.
- ▶ Los autores destacan, en particular, el especial momento que está atravesando Chile y la política de descarbonización que se está llevando adelante, la que es también una oportunidad para la generación de trabajo decente en el país.

## ▶ Introducción

---

El último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) es contundente.<sup>2</sup> Los cambios en los patrones actuales del clima no tienen precedente en cientos de miles de años y, causados por la acción humana, explican fenómenos como prolongadas sequías, olas de calor, incendios forestales, inundaciones e intensas lluvias concentradas en cortos intervalos de tiempo. Estos serán cada vez más frecuentes y quizás más intensos, golpeando principalmente a aquellos países y comunidades más vulnerables y menos resilientes.

A los impactos relacionados con el cambio climático se suman otras dimensiones del deterioro medioambiental como la contaminación del aire, la contaminación y eutrofización del agua, el deterioro del suelo y la pérdida de biodiversidad, entre muchos otros.

A pesar que ya vivimos algunos cambios irreversibles, el ritmo del deterioro puede aminorarse si se toman acciones urgentes para reducir o absorber las

---

1 Esta nota ha sido elaborada en agosto del 2021.

2 <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#FullReport>

emisiones de gases de efecto invernadero, avanzar la acción climática y reducir otras formas de daño medioambiental para transitar hacia economías resilientes a este daño, adaptadas a sus impactos y sostenibles desde un punto de vista medioambiental.

Las estrategias para avanzar hacia la sostenibilidad implican, desde el punto de vista de la acción climática en países como Chile, el cierre de las centrales generadoras de energía a base de carbón.

Esta transición conlleva desafíos para los gobiernos, pero también para las empresas, trabajadores y sus organizaciones.

Asimismo, el desarrollo de nuevas fuentes de energías limpias y renovables abre nuevas fuentes de trabajo tanto en la instalación y mantención de la infraestructura (empleo directo) como en la diversidad de industrias relacionadas a toda la cadena de valor y productos y servicios asociados a la generación de energías limpias y renovables (empleo indirecto). Estas nuevas fuentes de trabajo también implican la necesidad de capacitar y formar a sus futuros trabajadores y trabajadoras.

La evidencia internacional señala que la generación de electricidad a partir de fuentes renovables requiere más puestos de trabajo que la generación basada en carbón.

No obstante, el cierre de centrales a carbón u otros combustibles fósiles implica también la pérdida directa de puestos de trabajo, de capacidades profesionales de trabajadoras y trabajadores, y la destrucción indirecta de empleos por su efecto en las cadenas de suministro y distribución para la generación de energía basada en combustibles fósiles.

## ► **¿Qué es la transición justa?**

---

Si bien la transición hacia una economía y sociedad de baja emisión de gases de efecto invernadero y ambientalmente sostenible es necesaria, implica cambios en las estructuras de producción similar a los de una revolución industrial. El efecto agregado de esta transformación es positivo, pero es la suma de efectos positivos y negativos, distribuidos de manera desigual entre sectores, regiones y comunidades dependiendo de la dependencia directa o indirecta de cada sector, región o comunidad en actividades económicas poco sostenibles desde un punto de vista medioambiental.

El enfoque de “transición justa” nace para hacer frente a estas consecuencias negativas de la transformación hacia la sostenibilidad medioambiental. Ella aborda cómo la responsabilidad por estas consecuencias es compartida, y cómo el costo social y económico debe estar equilibrado entre las partes interesadas.<sup>3</sup>

La descarbonización de la generación de electricidad en Chile implica, por un lado, el cierre de las centrales a carbón y, por otro, el crecimiento de la generación eléctrica a partir de energías renovables no convencionales. Generará empleos, pero también conllevará la pérdida de muchos otros. De la misma manera, comunidades surgidas o ubicadas al alero de estas centrales, ya sea en cuanto a la ocupación espacial o al desarrollo comercial de proveedores, distribuidores y contratistas, se verán altamente impactadas por el cese o reconversión de dichas industrias. Es acá donde la “transición justa” busca anticipar y minimizar estos impactos negativos, a la vez que se maximizan aquellos efectos deseados en las personas y el trabajo, entregando un marco de política pública y orientaciones para los gobiernos, los trabajadores y los empleadores.

En este contexto y según las “Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos de la OIT<sup>4</sup>” y otros instrumentos internacionales (por ejemplo, el Acuerdo de París y la Declaración de Silesia), los gobiernos no solo tienen el deber de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos, sino que, además, deben procurar que en este proceso y por medio del diálogo social, se generen más y mejores empleos de calidad, se facilite y promueva la reconversión profesional y la protección de trabajadores y trabajadoras negativamente afectadas, mediante una mezcla coherente de política macroeconómica y de crecimiento, diálogo social y tripartismo, políticas industriales y sectoriales, desarrollo de competencias, salud y seguridad en el trabajo, protección social, formación y políticas activas de mercado de trabajo, entre otras.

---

3 [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09236/09236\(2010-2\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09236/09236(2010-2).pdf)

4 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_432865.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_432865.pdf)

## ► **La transición justa en la estrategia de descarbonización en Chile**

En línea con los compromisos internacionalmente adquiridos y con el sentido de urgencia que la emergencia climática ha demandado y luego de un acuerdo voluntario con las empresas generadoras, el Ministerio de Energía de Chile ha impulsado un proceso de retiro o reconversión de las centrales a carbón actualmente operativas para la generación eléctrica, proponiéndose como meta el retiro total al 2040.<sup>5</sup> Se busca que la generación eléctrica del país sea carbono neutral al 2050.<sup>6</sup> Varias mesas de trabajo entre las carteras de energía, trabajo, medioambiente, minería con mecanismos de participación social han buscado desarrollar una Estrategia Nacional de Transición Justa en este proceso. La actualización de la Política Energética Nacional también ha buscado incluir criterios de transición justa mediante procesos de participación social.<sup>7</sup>

Para dar cauce regulatorio a la reconversión, se dictó el Decreto N° 42 de diciembre de 2020 del Ministerio de Energía,<sup>8</sup> con la finalidad de incorporar a la regulación del sector eléctrico el Estado de Reserva Estratégica para aquellas centrales generadoras que comiencen a ser retiradas del sistema eléctrico nacional.

Si bien el Decreto N° 42 contiene regulaciones técnicas muy específicas para facilitar el retiro o reconversión, no incluye regulaciones ni orientaciones en materias propias del mundo del trabajo, en particular la situación de trabajadores y trabajadoras cuyas fuentes de trabajo se verían afectadas de manera directa o indirecta con motivo de la reconversión o cierre de las centrales a carbón.

A raíz de la dictación de este decreto, un grupo de sindicatos de trabajadores portuarios de Tocopilla presentaron un recurso de protección, alegando que este decreto no contempla disposiciones que protejan los derechos de los trabajadores. La Corte Suprema acogió el recurso señalando que, si bien es

---

5 De acuerdo con el cronograma de la primera etapa de cierre de centrales a carbón del Ministerio de Energía, se han cerrado tres centrales al 2021, contemplándose el cierre de cinco centrales más al 2024. Más información en <https://energia.gob.cl/noticias/nacional/revise-el-cronograma-de-la-primera-etapa-de-cierre-de-centrales-carbon>

6 <https://energia.gob.cl/noticias/nacional/ministro-de-energia-anuncia-que-para-el-2025-habremos-retirado-el-50-de-las-centrales-carbon>

7 [https://www.energia.gob.cl/sites/default/files/energia\\_2050\\_-\\_politica\\_energetica\\_de\\_chile.pdf](https://www.energia.gob.cl/sites/default/files/energia_2050_-_politica_energetica_de_chile.pdf)

8 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1153949>

primordial que se aborden elementos de carácter técnico-objetivo en la regulación para el cierre o reconversión de las centrales a carbón, “en ningún caso puede perderse de vista la problemática social que se genera a partir de ello, en especial, aquello que incide en los grupos más vulnerables y afectados con la supresión de las faenas y, por ende, de los distintos empleos asociados a tal sector económico”.

Este fallo, inédito por cuanto no cuestiona la potestad reglamentaria en la materia, ni los aspectos técnicos, sino que el hecho de obviar los aspectos sociales de la estrategia de transición energética, establece un importante precedente para una concepción integral de las políticas públicas y regulaciones en materia de “transición justa”. El impacto en el empleo directo e indirecto y en las condiciones de trabajo y vida de los trabajadores es un elemento central de la sostenibilidad, la que va más allá de las consideraciones puramente ambientales.

## ► Implicancias de la transición justa para las empresas y las relaciones laborales: la necesidad de diálogo social

---

La transición hacia una economía social y ambientalmente sostenible no es solo una cuestión de políticas públicas y de acciones que puedan tomar las autoridades en materia medioambiental. El avance hacia la sostenibilidad social y medioambiental no pueden tratarse de manera independiente. El rol de los actores tripartitos y, en particular, el diálogo entre las empresas y las organizaciones sindicales a lo largo de toda la cadena de valor y con el gobierno es crucial para, por un lado, mitigar los efectos negativos de la descarbonización en el empleo, las capacidades y habilidades de trabajadores y trabajadoras y, por otro, potenciar nuevas fuentes laborales, facilitar la reconversión y reubicación de trabajadores en sectores con mayor valor agregado y productividad e intensas en tecnología. Estos principios son válidos tanto para esfuerzos de descarbonización como la transformación general de empresas e industrias para avanzar la sostenibilidad.

En ese sentido, y desde el punto de vista de prácticas inclusivas y sostenibles para el mundo del trabajo, la Declaración Tripartita de la OIT sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social (Declaración EMN) entrega orientaciones para los gobiernos, las empresas y los sindicatos, las que se aplican en acuerdos marco de la “transición justa”.

Por ejemplo, en materia de formación (párrafos 37 y siguientes) señala la necesidad de que las empresas proporcionen una formación apropiada a los trabajadores que emplean en todos los niveles tanto para satisfacer las necesidades de la empresa como de las políticas de desarrollo del país anfitrión. Se busca que esta formación permita la obtención de competencias profesionales de utilidad general y la promoción de oportunidades de carrera y de aprendizaje permanente.

En materia de seguridad en el empleo (párrafos 32 y siguientes), cuando las empresas prevean cambios operacionales que puedan tener efectos importantes en el empleo, deberán, mediante un proceso de intenso diálogo social, examinar en conjunto con los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, estas repercusiones con miras a mitigar los efectos adversos en la mayor medida posible.

En términos de promoción del empleo (párrafos 13 y siguientes) se insta a las empresas a dar prioridad al empleo, el desarrollo profesional, la promoción y el perfeccionamiento de los nacionales del país anfitrión en todos los niveles, en cooperación con las organizaciones de trabajadores y las autoridades gubernamentales.

Como estos hay decenas de principios aplicables a la “transición justa”, basados fundamentalmente en las Normas Internacionales del Trabajo, que buscan mitigar los efectos adversos de la descarbonización, mientras se potencia su contribución positiva a la generación de empleos de calidad, siempre teniendo en cuenta la necesidad y pertinencia de un intenso diálogo social.

Es importante destacar el llamado a la acción realizado por la Confederación Sindical Internacional, mediante el que se insta a las partes a adoptar una estrategia de Transición Justa,<sup>9</sup> que implique una fuerte inversión en empleo y trabajo decente en áreas que contribuyan a reducir las emisiones, mientras se respeta la contribución que han tenido trabajadores y trabajadoras en las industrias de combustibles fósiles de manera de proporcionar medidas de apoyo a los ingresos, oportunidades de reciclaje y reconversión laboral, así como unas pensiones garantizadas para los más mayores. Del mismo modo, la Organización Internacional de Empleadores ha señalado la necesidad de no dejar atrás a las pymes, para quienes la adaptación a la descarbonización es sumamente compleja de no contar con ayuda, incentivos y apoyo.<sup>10</sup>

---

9 <https://www.ituc-csi.org/llamamiento-al-dialogo-la-accion-17838>

10 <https://www.ioe-emp.org/es/noticia/detalles/1568277617-translate-to-spanish-are-smes-left-behind-in-a-just-transition>

En esta misma línea, existen ejemplos de negociaciones nacionales y sectoriales entre sindicatos y gremios empresariales para abordar la transición justa y las problemáticas que pueden existir para el mundo del trabajo en este proceso de descarbonización. Estos ejemplos dan cuenta de la necesidad de contar con altas instancias de negociación colectiva y diálogo social para garantizar que nadie quede atrás en este proceso y para que el trabajo decente sea también uno de los principios inspiradores de esta transición. En este sentido, la institucionalización del diálogo social tripartito en materia de transición justa es crucial, pudiendo utilizarse el entramado de diálogo que actualmente existe, tanto a nivel de las empresas, sectores productivos e instancias nacionales como el Consejo Superior Laboral.

En este sentido, la negociación colectiva entre los sindicatos y las empresas es igualmente un marco propicio para abordar las temáticas propias de la transición justa, incluidos los Acuerdos Marco Globales entre federaciones internacionales y empresas multinacionales.

La negociación colectiva busca no solo establecer mejoras salariales y condiciones comunes de trabajo, sino que además brinda un espacio para abordar de manera conjunta fenómenos propios más amplios que afectan a una empresa, sector e industria, pudiendo incluirse políticas empresariales de reconversión profesional de trabajadores y trabajadoras, su transición productiva a nuevas unidades de desarrollo al interior de la empresa, la formación y capacitación constantes en nuevas tecnologías y procesos para facilitar esta transición, entre otros temas. Además, la negociación colectiva permite instancias de reflexión respecto del nivel de dependencia de la empresa en la generación de energía a base de carbón o las emisiones de gases de efecto invernadero, de manera de anticiparse de modo colectivo a los esfuerzos necesarios para la transición a sistemas de producción social y medioambientalmente sostenibles.

Ejemplos como el Consenso Alemán del Carbón,<sup>11</sup> en el que por medio de un intenso diálogo social se diseñó una hoja de ruta para la descarbonización alemana, o el llamado bipartito urgente para un marco de “transición justa” para la fuerza de trabajo de la industria automotriz europea,<sup>12</sup> brindan luces de cómo incorporar a los actores sociales mediante el diálogo social para que el mundo del trabajo sea un motor en la descarbonización y no simplemente una víctima de consecuencias previsibles y evitables.

---

11 [https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/consenso-aleman-del-carbon\\_esp.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/consenso-aleman-del-carbon_esp.pdf)

12 [https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/210707\\_letter\\_to\\_mr\\_f\\_timmermans\\_-\\_urgent\\_need\\_for\\_a\\_just\\_transition\\_framework\\_for\\_europe\\_s\\_automotive\\_workforce.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/210707_letter_to_mr_f_timmermans_-_urgent_need_for_a_just_transition_framework_for_europe_s_automotive_workforce.pdf)

Finalmente, las “Directrices de política para una transición justa de la OIT”, señalan como principio rector la necesidad de contar con un consenso social sólido acerca de cómo alcanzar la sostenibilidad, estableciendo que el diálogo social debe formar parte integrante del marco institucional para la formulación y la aplicación de un conjunto coherente de políticas, incluyendo mecanismos de consulta con las partes interesadas en todos los niveles.

## ▶ **Aporte de la OIT a la discusión de la transición justa en Chile**

---

La OIT Cono Sur ha entregado asistencia técnica y desarrollado conocimiento para aportar a la discusión respecto de la transición justa en América Latina, y para Chile en particular, incluyendo asistencia a las autoridades gubernamentales para la actualización de la política energética y el desarrollo de la estrategia nacional de transición justa, la construcción de capacidades con los actores laborales y la generación de espacios de debate tripartito.

## ▶ **Declaraciones y directrices**

---

- ▶ Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (marzo, 2017).
- ▶ Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos (octubre, 2015).

## ▶ **Actividades y notas**

---

- ▶ OIT apoya proceso de actualización de la política energética de Chile (agosto 2020).
- ▶ Transición hacia economía de cero emisiones netas crearía 15 millones de empleos en la región para 2030 (julio 2020).
- ▶ Conducta empresarial responsable: hacia empresas constructoras del desarrollo sostenible en América Latina (enero 2020).
- ▶ América Latina y el Caribe: avances y desafíos para la transición justa, los empleos verdes y la acción climática (noviembre 2019).

- ▶ Representantes tripartitos de Chile participan en taller sobre transición justa y trabajo decente (octubre 2019).
- ▶ Sostenibilidad medioambiental y futuro del trabajo: una mirada desde la OIT y América Latina (octubre 2019).
- ▶ CEPAL y OIT recalcan importancia de transitar hacia un modelo más sostenible de desarrollo para generar nuevas oportunidades de empleo (octubre 2018).
- ▶ Sostenibilidad medioambiental con empleo: ¿Cuáles son los principales desafíos? (agosto 2018).
- ▶ La economía verde puede generar millones de empleos en América Latina y el Caribe (mayo 2018).
- ▶ Chile: Analizan avances en materia de trabajo decente y desarrollo sostenible (mayo 2014).

## ▶ Publicaciones

---

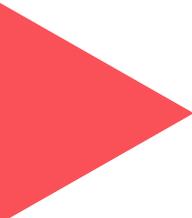
- ▶ El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe (julio 2020).
- ▶ Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe (Nº 19): Sostenibilidad medioambiental con empleo en América Latina y el Caribe (octubre 2018).
- ▶ Sostenibilidad medioambiental con empleo. Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018 (junio 2018).
- ▶ ENAP: Gestión de terceros, una experiencia de construcción basada en el diálogo social (abril 2018).

## ▶ Otras actividades

---

- ▶ Transición justa: lanzan documento sobre los desafíos para una transición energética justa en Chile.
- ▶ Estrategia de transición justa en energía.





# Hacia una nueva Constitución en Chile: reflexiones a partir de las Normas Internacionales del Trabajo y el trabajo decente

Humberto Villasmil<sup>1</sup>

- ▶ Esta nota aborda el paradigma del trabajo decente haciendo un recorrido por su origen y contenido, a la luz de las Normas Internacionales del Trabajo (NIT).
- ▶ Asimismo, desarrolla un conjunto de temas relevantes para aportar al debate constitucional en Chile.

## ▶ El trabajo decente: origen y contenido

---

En la Memoria del Director General ante la 87.<sup>a</sup> Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 1999 se dijo que: “(...) la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que hombres y mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”.

Esta noción corresponde a un paradigma cuyos elementos, todos y cada uno: libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, tienen una traducción normativa. Por tanto, interesa entender el trabajo decente como un paradigma normativo y, en su caso, constitucional.

El trabajo libre, en una dimensión individual, significa que debe ser voluntario y no forzoso, lo que viene a explicar su vínculo con las disposiciones sustantivas de dos convenios fundamentales de la OIT: el Convenio 29<sup>2</sup> y el

---

1 Esta nota ha sido elaborada en abril del 2021. El autor agradece los comentarios y aportes de Andrés Marinakis y Horacio Guido, de OIT.

2 Artículo 1. 1. “Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas.”

Convenio 105.<sup>3</sup> Pero esa libertad tiene también una dimensión colectiva, sin la que su sentido no se explica de un modo cabal. Aquí se debe mencionar al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)<sup>4</sup> y al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), entre otros.

Además, la equidad y la igualdad de trato se traducen en normas contenidas en distintos convenios fundamentales: el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)<sup>5</sup> y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

En relación con el trabajo seguro, este componente del paradigma está directamente vinculado con el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y que la dignidad humana –que obra como un eje transversal de todo el sistema normativo de la OIT– se vincula finalmente con sus ocho convenios fundamentales (N°s 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 y 182).

Desde luego este intento de mostrar el vínculo entre cada componente del paradigma y las Normas Internacionales del Trabajo ha privilegiado el vínculo de cada uno con los convenios fundamentales, con la excepción del Convenio 155 –que Chile no ha ratificado de momento–, lo que se hace para destacar la muy particular relevancia de este instrumento que la pandemia del COVID-19 ha puesto de manifiesto.

En una perspectiva más holística, habría que mencionar que el paradigma del trabajo decente se vincula igualmente con los convenios relativos al salario,<sup>6</sup> al tiempo de trabajo<sup>7</sup> y, muy especialmente, en la violencia y acoso en

---

3 Art. 1. "Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio: (a) como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; (b) como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; (c) como medida de disciplina en el trabajo; (d) como castigo por haber participado en huelgas; (e) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa".

4 Artículo 2: "Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas".

5 Artículo 2.

6 Por ejemplo, el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95) y el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) este último ratificado por Chile.

7 Entre ellos, el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), el Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14) y el Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30), todos ratificados por Chile y que se encuentran en situación provisoria el primero y el tercero y actualizado el segundo.

el mundo del trabajo, que resultó el Convenio del Centenario junto con su Recomendación.<sup>8</sup>

Pero la legitimidad de la noción merece ser destacada desde la perspectiva de su devenir.

Al comienzo del nuevo siglo la noción mereció resoluciones de la CIT que presagiaban la evolución que tendría después. La CIT de 2002 adoptó la Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal,<sup>9</sup> que puso en valor el antecedente que respecto de este significó la Declaración de Filadelfia de 1944: “El compromiso del trabajo decente se sustenta en la afirmación de la Declaración de Filadelfia de que todos los seres humanos tienen derecho a desarrollarse ‘en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades’”.

Pero, asimismo, esta resolución vinculaba de una manera muy explícita la noción de trabajo decente con los derechos fundamentales, lo que nos permite ahora destacar su carácter de paradigma normativo.

La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008 “(...) institucionalizó el concepto de Trabajo Decente desarrollado por la OIT desde 1999, y lo sitúa en el centro de las políticas de la Organización para alcanzar sus objetivos constitucionales”.<sup>10</sup> Como se lee, la noción del trabajo decente resulta esencial para alcanzar los objetivos constitucionales de la Organización: la Constitución de 1919 con su preámbulo y la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo de 1944 que se incorporó a la primera en 1946.

Por su parte, el Pacto Mundial para el Empleo, de 2009, fijó como su objetivo fundamental “(...) proveer una base acordada internacionalmente para políticas diseñadas para reducir el período entre recuperación económica y recuperación con oportunidades de trabajo decente”.

Por fin, la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo de 2019, cerraba de momento este ciclo y en este sentido dispuso que: “Es imprescindible actuar urgentemente para aprovechar las oportunidades y

---

8 Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) y Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206).

9 Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. Conferencia Internacional del Trabajo, 2002.

10 Juan Somavía, Prefacio a la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008..

afrontar los retos con el fin de construir un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro con empleo pleno, productivo y libremente elegido y trabajo decente para todos”.

## ► **La noción de trabajo decente en las Normas Internacionales del Trabajo adoptadas antes de 1999**

Aún antes de la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999 y de que el término se generalizara, algunos convenios de la OIT incluyeron antecedentes destacables del paradigma al referirse, indistintamente, a sus componentes. Convendría mencionar algunos:

► **El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), uno de los convenios de gobernanza de la OIT, dispuso en su Artículo 1°:**

1. (...) *todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.*

2. *La política indicada deberá tender a garantizar:*

a) *que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;*

b) *que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;*

c) *que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.*

El Convenio 122 quiso explicitar que, si bien la promoción del empleo involucra políticas públicas acomodadas a su fomento, no se trata de cualquier empleo, sino de aquel cuyos estándares les vendrán dados, diríamos hoy, desde la noción del trabajo decente, es decir, un trabajo productivo, libre y seguro.

► **Por su parte, el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175) en su Artículo 9 dispuso que:**

*Deberán adoptarse medidas para facilitar el acceso al trabajo a tiempo parcial, productivo y libremente elegido, que responda a la vez a las necesidades de los empleadores y de los trabajadores (...).*

## ► La noción de trabajo decente en las Normas Internacionales del Trabajo adoptadas con posterioridad a 1999

---

Luego de 1999 la noción de trabajo decente fue incorporada de manera ya explícita y progresiva en distintas NIT que fueron adoptadas, entre ellas:

- **El Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) que dispuso en su Artículo 6°:**

*Todo Miembro deberá adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente, así como, si residen en el hogar para el que trabajan, de condiciones de vida decentes que respeten su privacidad.*

- **La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) cuyo número 16 estableció:**

*Para alcanzar el objetivo de la creación de empleos de calidad en la economía formal, los Miembros deberían formular y aplicar una política nacional de empleo que esté en consonancia con el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y hacer del empleo pleno, decente, productivo y libremente elegido una meta central de su estrategia o plan nacional de desarrollo y crecimiento.*

- **El Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) cuyo Artículo 5° dice:**

*Con objeto de prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, todo Miembro deberá respetar, promover y llevar a efecto los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber, la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, así como fomentar el trabajo decente y seguro.*

Como se muestra, antes de 1999 las NIT habían referido a los componentes y requisitos del empleo o del trabajo que se quería promover de manera particular; posteriormente el término trabajo decente pasó a ser recogido explícitamente por ellas.

## ► El trabajo decente trasciende a la OIT

---

Pero aquel ciclo que comenzó en 1999 con una Memoria del Director General, que se detuvo tiempo después en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, y en el Pacto Mundial para el Empleo, de 2009; que terminó luego receptado en distintas NIT adoptadas después de 2011, hasta el más reciente, el Convenio del Centenario –el Convenio 190– terminó trascendiendo el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo.

Es así como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada en 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas incluyó un Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico que destaca entre las metas de la Organización para el 2030.

## ► La constitucionalización de la noción de trabajo decente

---

En América Latina hace relativamente pocos años, la noción de trabajo decente se incorporó en la legislación del trabajo.

En México, en 2012, se modificó la celeberrima Ley Federal del Trabajo de 1931 y se incorporó la noción de trabajo decente, de esta manera:

*Artículo 2o.- Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.*

*Se entiende por trabajo digno o decente el que respeta plenamente la dignidad humana del trabajador, no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.*

*El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.*

Del modo en que se hizo, cabría destacar:

- ▶ Que la noción de trabajo decente se equipara con la de trabajo digno, lo que seguramente persiguió superar observaciones de índole lingüístico que a propósito del término se habían hecho, muy particularmente, desde el ámbito iberoamericano;
- ▶ en segundo lugar, la norma que se incorporó a la Ley Federal del Trabajo vino a definir lo que la ley entiende por trabajo decente, destacando, al lado de la dignidad humana, el trabajo no discriminado prestado en situación de libertad, debidamente remunerado, seguro, etc., con lo que, junto con la mención del término, se hizo lo propio con los elementos que lo concretan. Se muestra así el sentido de la conceptualización del trabajo decente como un paradigma normativo.

La respuesta afirmativa que se diera acerca de la pertinencia de incorporar la noción en una Constitución obligaría a precisar lo que ello hipotéticamente supone:

- ▶ En primer lugar, que el Estado estaría obligado a promover el trabajo decente en todo lo que ello significa y representa. Ello involucra desde luego políticas públicas que, en todo caso, deberían ser consultadas con los representantes de los trabajadores y de los empleadores. Este es precisamente el sentido del Artículo 1.1 del Convenio 122.
- ▶ Siendo un paradigma normativo que se traduce en los componentes mencionados, debería considerar incorporarse en un título dedicado a los derechos fundamentales, con lo que se explicitaría que el trabajo decente vincula, de una parte y destacadamente, a todos los poderes públicos y, asimismo, a los particulares; a los derechos fundamentales, desde luego, y, al mismo tiempo, a todas las normas de la Constitución y de la legislación de desarrollo que de manera directa o indirectamente traten del trabajo.
- ▶ Lo anterior sugiere que la noción de trabajo decente, llevada a fuente y rango constitucional, resultaría en lo particular un recurso hermenéutico (de allí la importancia de que se considere ubicarla en el título dedicado a los derechos fundamentales) que serviría de canon de interpretación y de aplicación de toda la legislación nacional relativa al trabajo.

Esta idea había sido destacada en el Estudio General de la Comisión de Expertos de 2012<sup>11</sup> que a este respecto indicó:

---

11 *Dar un rostro humano a la globalización*. Estudio general sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización

*5. La existencia de un sistema jurídico efectivo es esencial en la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Las garantías constitucionales desempeñan un papel muy importante en dicha protección pues no sólo determinan el marco en que esos principios y derechos irán cobrando forma concreta en la legislación nacional, sino que además constituyen una base muy sólida con miras a su aplicación, en particular a través de los mecanismos institucionales y, sobre todo, de las decisiones de los tribunales constitucionales y supremos.*

*6. Es importante señalar que, en algunos sistemas, la Constitución otorga fuerza de ley a los tratados internacionales o le confiere una autoridad superior a la legislación nacional. De ahí que las leyes nacionales que contengan disposiciones incompatibles con los principios y derechos fundamentales en el trabajo puedan dejarse de lado debido a su incompatibilidad con un tratado internacional en el contexto de un caso presentado ante los órganos jurisdiccionales nacionales. (...) Debe señalar asimismo que algunas Constituciones disponen que, a efectos de la interpretación y aplicación de los derechos allí reconocidos, los tribunales deberán tomar en consideración los tratados internacionales en los que el Estado sea Parte.*

Se mostraría así, la caracterización del trabajo decente como un paradigma normativo, y específicamente constitucional, lo que explica además que se considere colocarlo en la cúspide de la ordenación jurídica del Estado.

# Big data y ciencia de datos: conceptos, oportunidades y desafíos

Walter Sosa Escudero<sup>1</sup>

- ▶ El mundo del trabajo y las instituciones laborales han comenzado en forma creciente a utilizar *big data*. Esta nota discute el ámbito de acción de varios conceptos relacionados con este fenómeno, entendido como una combinación de datos masivos con algoritmos, fórmulas y métodos computacionales y matemáticos.
- ▶ La nota define varios conceptos asociados, discute algunos casos concretos, especifica las ventajas y limitaciones del fenómeno y ejemplifica con casos concretos la utilidad de *big data* en la política pública.

## ▶ Introducción

El fenómeno de *big data* parece invadir todos los aspectos de la vida cotidiana, profesional y académica. Como sucede con todas las tecnologías innovadoras, la sociedad parece radicalizarse ante la irrupción de un fenómeno disruptivo y *big data* no es la excepción.

Están los que opinan que los datos y algoritmos serán capaces de desplazar al método científico, como dice Anderson (2008) en su polémico artículo en la revista *Wired* y quienes solo ven una moda pasajera, como en la enérgica charla de Tim Harford (2014).

Tal vez lo más interesante y relevante sea adoptar una postura prudente y sanamente dubitativa, capaz de sopesar ventajas y limitaciones de lo que se puede esperar de este fenómeno masivo. Y este es el objetivo y la postura de esta nota técnica: brindar un panorama amplio del ámbito de *big data*, incluyendo sus disciplinas asociadas, como *machine learning*, ciencia de datos y su relación con la estadística, la computación y la matemática.

---

<sup>1</sup> Esta nota fue preparada en febrero del 2021. El autor agradece los valiosos comentarios de Roxana Maurizio, Marcela Cabezas y Fabio Bertranou.

La nota comienza relatando algunos casos relevantes del uso de datos masivos y algoritmos en el ámbito público. Recién ahí procede a aislar con precisión el fenómeno de *big data* y sus disciplinas afines. Luego, discute algunas limitaciones que, entendidas como desafíos, hablan del enorme potencial que tienen los datos en la cosa pública.

El artículo cierra con un breve relato de una experiencia concreta del uso de *big data* en el sector público.

## ► Tres casos y una definición

---

### ► Teléfonos celulares para medir la pobreza en Ruanda

Ruanda es un país extremo en lo que se refiere a pobreza estructural, no hay que argumentar demasiado con el fin de establecer la urgencia y la relevancia de medir correctamente la pobreza. Las mismas razones que explican este fenómeno dan cuenta de la imposibilidad práctica de confiar en un sistema de instituciones y encuestas, como las disponibles en los países de desarrollo intermedio y avanzado. A modo de ejemplo, el popular enfoque de líneas (ver, al respecto, Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero, 2013) demanda medir sistemáticamente los ingresos de las personas y el valor de una canasta de bienes y servicios que se entiende debe poder comprar una familia para no ser pobre.

Blumenstock *et al.*, (2015) notan que en Ruanda existe una relación relevante entre la intensidad del uso de teléfonos celulares y el bienestar de la población. Sobre la base de una pequeña encuesta de bienestar y datos de uso de teléfonos, entrenan un modelo que les permite predecir el bienestar y, posteriormente, la pobreza.

No exento de críticas, el ejercicio es replicable en varias regiones del país y en distintos periodos, lo que permite cierta comparabilidad regional y temporal. Se trata de un primer ejemplo relevante de cómo datos ya disponibles (como el uso de celulares) pueden ser explotados para enfrentar una cuestión urgente, que en su tratamiento tradicional (con base en encuestas científicas) demanda un enorme esfuerzo institucional, extremadamente costoso para un país como Ruanda.

### ► Precios e inflación en Argentina

A partir del 2007 hubo serias dudas acerca de la forma en la que se medía oficialmente la inflación en Argentina, coincidiendo con la intervención del

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), problema particularmente relevante en un país con una larga historia de crecimiento sostenido del nivel de precios. Sin entrar en detalles, un índice de precios requiere relevar sistemáticamente un conjunto de precios, que luego son agregados en un índice que los pondera –de acuerdo con el peso que cada uno tiene dentro del total de gasto– con base en las cantidades consumidas por el conjunto de los hogares. Consecuentemente, la construcción de un índice de precios requiere un complejo y costoso sistema de encuestas de precios y cantidades.

Con el propósito de evaluar la efectividad de las mediciones oficiales de la inflación, Cavallo y Rigobon (2016) reconstruyeron el índice de precios argentino a base de información disponible en internet. Más concretamente, los autores construyeron una base de datos de precios basada en técnicas de *web scrapping*, que “chupan” información de precios, cantidades y calidades de páginas web comerciales. Luego de una delicada tarea de “curación” de precios, los autores reportan un índice que guarda notorias similitudes con el construido sobre la base de encuestas estándar.

Este tipo de índice permite no solo monitorear la relevancia del índice oficial sino también focalizar en ciertas canastas alternativas, o ser medido con una frecuencia mucho más alta que la oficial, lo que es crucial en tiempos de aceleración de la inflación, o ante la aparición de fenómenos relevantes, como la epidemia de coronavirus.

#### ► Impuestos a las ventas en Estados Unidos

Einav *et al.*, (2014) usan una inteligente estrategia para medir el impacto del impuesto a las ventas respecto de la conducta de los consumidores. Un experimento ideal requeriría alterar el impuesto en una región o período y dejando cualquier otro factor alternativo constante, sopesar el efecto del impuesto sobre las ventas, confiando en que ningún otro causante de la conducta se haya alterado. Alternativamente, el trabajo en cuestión tuvo acceso a la base de la empresa de comercio *online* *Ebay*, que guarda registro de la secuencia de *clicks* que conducen (o no) a una venta final. Concretamente, un usuario de *Ebay* pasa cierto tiempo buscando un producto, recorriendo alternativas de precios, cantidades y calidades. Luego de cierta búsqueda decide proceder a la compra, tras ello se le revela el costo de envío y el impuesto a las ventas.

La disponibilidad de datos sobre todo el proceso de compra permite a estos investigadores aislar el impacto que tienen los precios, las calidades, el costo de envío del que tiene el impuesto a las ventas. Es decir, la sucesión de *clicks* que sigue un comprador funciona como una suerte de “experimento natural”

que permite aislar el impacto del impuesto a las ventas de cualquier otro factor concurrente.

### ► **Los casos en perspectiva**

Estos tres casos –los datos de uso de celulares en Ruanda, los precios *online* en el caso de Argentina y la secuencia de *clicks* en el caso de Estados Unidos– tienen en común un crucial elemento: la principal fuente de datos para su ejecución se hallaba disponible antes de su implementación en formato “electrónico” nunca generada por ninguna encuesta ni acción explícita.

También tienen en común el hecho de que los tres sustituyen o complementan mecanismos tradicionales para enfrentar cuestiones cruciales de la operatoria del sector público, como la medición de la pobreza, la inflación o el impacto de la política económica.

Adicionalmente, los tres ejemplos demandan algún esfuerzo estadístico y computacional, ya sea para extraer o sistematizar los datos ya disponibles, o para construir modelos que permitan medir, caracterizar o predecir una variable concreta, como la pobreza, la inflación o el impacto de alterar los impuestos.

Los casos difieren en su uso. El primero es un ejercicio de predicción condicional, es decir, de predecir una variable (la pobreza) a base de otra (la intensidad de uso de celulares). El segundo caso (inflación en Argentina) es un ejercicio de medición, que simplemente intenta proveer información donde o no la hay o hay serias dudas de la ya disponible. El tercero (impuesto a las ventas) es de una naturaleza completamente distinta, ya que es un ejercicio de evaluación de impacto, que intenta cuantificar el canal causal que va de los impuestos a la conducta de los consumidores.

### ► **¿De qué hablamos cuando hablamos de *big data*?**

---

Los casos discutidos sugieren dos elementos clave en su ejecución: la naturaleza concreta de ciertos datos y la intervención de procedimientos computacionales/estadísticos.

En relación con los datos, los tres casos se basan en información que no surge de ninguna encuesta ni experimento diseñado a ningún fin específico, sino de información proveniente del hecho de que las personas interactúan espontáneamente con objetos (reales o no) interconectados, como los teléfonos celulares en el caso de Ruanda, o el comercio electrónico *online* como en el caso de la inflación en Argentina o el impuesto a las ventas en Estados Unidos.

Esta espontaneidad es clave en este nuevo paradigma de datos: la existencia del dato es una mera consecuencia de ver cómo interactúan las personas o instituciones, sin que medie un esfuerzo explícito (en forma de una encuesta, experimento o ejercicio administrativo) para que ello ocurra. Es esta misma espontaneidad lo que explica la masividad del fenómeno, su velocidad de ocurrencia y su fuerte heterogeneidad.

La contracara de los datos son los métodos matemáticos, computacionales, estadísticos que se usan para procesar y sistematizar estos datos espontáneos. Ciertamente, la estadística tradicional cumple un rol crucial en este fenómeno. La idea de *machine learning* es, tal vez, una visión que integra a la estadística y a la computación, en donde los modelos se construyen (más que se estiman) dentro del proceso de análisis, en forma iterativa, a la luz de nueva información disponible y de la *performance* del modelo. Más allá de ser una terminología de moda, la ciencia de datos sugiere un enfoque integrador e interactivo de las actividades que involucran al análisis moderno de datos, que convoca a la estadística, a la matemática, a la computación, pero también a las disciplinas “de dominio” (desde la economía a la antropología, pasando por las ciencias naturales, de la gestión y el comportamiento) y también a la comunicación y al diseño. Es tal vez esta visión “panóptica” lo que hace que la ciencia de datos exista más allá de las disciplinas tradicionales que integra.

En este contexto es que *big data* puede ser entendido como un fenómeno de datos masivos que surgen de la interacción espontánea con dispositivos interconectados, que son estudiados y procesados por métodos computacionales y numéricos.

## ► Cuatro desafíos

---

La discusión anterior sugiere que la naturaleza espontánea de *big data* es posiblemente su característica más saliente, la que explica el copioso volumen del fenómeno y su prevalencia. Los cuatro casos sugieren el enorme potencial del fenómeno, capaz de complementar o directamente sustituir estrategias tradicionales como las encuestas, los experimentos y los censos.

Pero es la misma espontaneidad lo que establece los desafíos del fenómeno de *big data*. Los datos tradicionales, de una encuesta o experimento, tiene una estructura clara, es decir, un mecanismo, formal o no, que establecen una relación explícita entre el dato y aquello que pretende representar, como el diseño muestral en el primer caso, o experimental en el segundo.

Por el contrario, los datos de *big data*, al ser espontáneos no tienen ninguna estructura obvia que permita asociarlos directamente con una población o fenómeno de referencia. Entonces, tal vez el desafío más importante que enfrenta *big data* es construir esta estructura, que permita hacer un uso efectivo de los datos, más allá de su volumen y la velocidad a la que se encuentran disponibles. Esta sección discute algunos desafíos concretos en relación con esta falta de estructura. Ciertamente, no se trata de minimizar el impacto crucial de *big data* sino todo lo contrario: cuando estas limitaciones son entendidas como auténticos desafíos, una vez sorteadas, el potencial de *big data* y algoritmos puede ser enorme, en particular en el ámbito público y de la política social. Esta sección se basa en Sosa Escudero (2020).

### ► **Big data no es (ni será) todos los datos**

---

El flamante premio Nobel a Esther Duflo, Abhijit Banerjee y Michael Kremer, en 2019, es un indicio claro de que una parte fundamental del análisis empírico de la política requiere experimentos correctamente diseñados, como los de la agronomía o la medicina. La esencia del experimento se basa en comparar hechos con sus contrafácticos. A modo de ejemplo, con el fin de evaluar si una droga tiene un efecto (causal) es relevante comparar a una persona a quien se la administró dicha droga con exactamente la misma persona en la circunstancia en la que no se la administró. Un serio problema filosófico es que la decisión de administrar una droga automáticamente impide poder observar a la misma persona en su circunstancia contrafáctica, es decir, la misma persona no habiéndosele administrado la droga. Es decir, es posible observar sus acciones, pero jamás sus contrafácticos. El experimento científico es un hito en la historia de la ciencia, entendido como una herramienta para la construcción de contrafácticos. En particular, un experimento científico asigna al azar una droga a un grupo y un placebo a otro, de modo que lo único que, con la finalidad de los objetivos del experimento, distingue a un grupo y al otro es si fue administrada la droga. Desde esta perspectiva, se entiende que una persona en el grupo de tratamiento es como si fuese la misma persona del grupo de control pero que fue tratada con la droga. Este es el sentido en el que un experimento no observa, sino que construye información contrafáctica.

Por definición, los datos de *big data* son observacionales, de modo que no dicen nada *per se* acerca de la información contrafáctica. Entonces, *big data* no puede ser todos los datos, y siendo optimistas tal vez sea capaz de revelar,

a lo sumo, la mitad de los datos, producto de las acciones, pero por definición, no de sus contrafácticos. Esta discusión es bastante más que un ejercicio intelectual-filosófico: la evaluación de políticas constituye un eje fundamental de la visión moderna de la cuestión pública, como lo reafirma el flamante premio Nobel asignado a esta reciente y crucial aproximación empírica mediante el análisis científico de los resultados de una política.

Un importante punto es que si bien *big data per se* no revela información contrafáctica, es una importantísima fuente para la construcción de datos cuasi experimentales. El estudio de Einav *et al.* (2014) discutido anteriormente, respecto de los efectos causales del impuesto a las ventas, es una gran ilustración de cómo *big data* puede ser una herramienta clave para la construcción de contrafácticos.

## ► **Big data no necesariamente es mucha información**

---

No solo *big data* no es todos los datos sino que a veces ni siquiera es mucha información. A modo de ejemplo, la pobreza en el Gran Buenos Aires se mide con una encuesta periódica oficial (la Encuesta Permanente de Hogares) de alrededor de 3.500 hogares, que representan a los aproximadamente 4 millones de hogares de la región. Es la estructura científica de la misma la que garantiza que unos pocos hogares pueden cumplir adecuadamente la tarea de representar una población mucho mayor. Suena tentador pensar que una encuesta que responden millones de personas en las redes sociales es mucho mejor que una encuesta tradicional. Como adelantásemos, la naturaleza anárquica y espontánea de *big data* hace que sus datos sean incomparables con los de una encuesta o experimento científicamente diseñados.

Detrás de la idea de que “muchos datos es mejor que pocos”, está la Ley de Grandes Números (LGN), uno de los pilares de la estadística convencional. Sin entrar en tecnicismos, la LGN es lo que garantiza que las *chances* de que lanzar una moneda salga cara puedan aprenderse de tirar repetidamente una moneda y contar la proporción de veces que sale cara. Implícito en este razonamiento hay dos requisitos de la LGN: 1) que siempre se tire la misma moneda, 2) que en el transcurso de tirar la moneda no se aprenda a hacerlo. Técnicamente, el primer requisito es el de idéntica distribución y el segundo el de independencia. Es decir, para que la LGN permita aprender probabilidades de repetir un experimento infinitas veces es necesario que estos experimentos sean siempre los mismos e independientes entre sí.

El paradigma de muestreo al azar intenta garantizar que dichas condiciones se cumplan en una muestra así diseñada o, como ocurre en la práctica, que un muestreo complejo cumpla con las condiciones ideales que más lo asemejan a este paradigma ideal.

Por el contrario, *big data* es casi la negación del ideal de “independencia y distribución idéntica”. Es su naturaleza espontánea lo que hace que sus datos sean fuertemente dependientes y que refieran a poblaciones marcadamente heterogéneas.

En un sorpresivo estudio reciente, Xiao Li Meng (2016), Director del Departamento de Estadística de la Universidad de Harvard, muestra como, por las cuestiones discutidas, los millones de datos de *big data* tienen serias dificultades en predecir eventos como la elección del presidente Trump, fenómeno al que refiere como “la paradoja de *big data*”: muchos datos no necesariamente se traducen en mucha información.

## ► El desafío de la ética, la transparencia y la privacidad

---

El manejo de la cuestión pública es necesariamente multidimensional y con objetivos múltiples, muchos de ellos contradictorios. Así, muchas acciones justificables y deseables en pos de un objetivo son descartadas por atentar contra otros.

Un ejemplo concreto lo constituye el caso de la política del gobierno noruego, que en pos de la transparencia exigió históricamente que los ingresos de todos sus ciudadanos fuesen públicos. Hasta no mucho tiempo atrás, cualquier ciudadano podía consultar el ingreso de cualquier otro, por medio de un simple trámite burocrático.

Recientemente el avance de la tecnología permitió que el ingreso de todos los noruegos fuese accesible mediante una plataforma *online*, y no mucho después, existió una aplicación que permitía cosas tales como, con un simple *click*, conocer el ingreso de todos los contactos de *Facebook* de cualquier persona. En muy pocos días se desató un escándalo masivo de episodios de *bullying* (de los más ricos a los más pobres) y un vendaval de peleas por comparaciones de ingresos en personas trabajando en instituciones similares. A la luz de estos conflictos, el gobierno noruego dio marcha atrás con esta política, requiriendo, una vez más, volver a algunas trabas burocráticas para que se pudiese tener acceso al ingreso de un ciudadano.

Este simple ejemplo muestra que las acciones deseables en pos de un objetivo honesto, como la transparencia, entran en conflicto con otro, de la misma estatura moral, como la privacidad. El episodio reciente de *Cambridge Analytica* puede ser también entendido en este marco: en busca de la eficiencia es tal vez deseable que se difunda cualquier tipo de información, pero atentando contra un valor relevante como la privacidad y la confiabilidad de las instituciones.

Los avances de *big data* y *machine learning* provienen fundamentalmente desde el sector privado, en donde en pos de la eficiencia y los beneficios hay espacio para experimentar con una variedad de estrategias. El sector público, por su conformación, debe velar por otros objetivos adicionales, como la transparencia, la fe pública o los principios éticos más elementales y debe ser naturalmente cauto en la adopción irresponsable de tecnologías que atenten contra ellos. Velar por estos principios y crear las instituciones para regular su operatoria, es un desafío mayor que enfrenta la adopción de *big data* en el sector público, desafío de idéntica complejidad y relevancia que el planteado por lo más profundo de la tecnología.

## ► El desafío del consenso y el de la comunicabilidad

---

“Las líneas de pobreza son construcciones tan políticas como científicas”, dijo Angus Deaton, premio Nobel en Economía 2015, ilustrando la delicada conexión que hay entre la estadística social y la práctica de la política. Más concretamente, no existe ninguna forma indiscutible de medir la pobreza, como consecuencia de que no existe una forma unívoca de definir qué significa ser pobre. De modo que, en la práctica, cualquier medición de la pobreza (desde el enfoque de líneas hasta los recientes avances en pobreza multidimensional) son el resultado de una delicadísima negociación entre cuestiones económicas, sociales, culturales, computacionales, informativas y políticas. Nadie argumenta que la medición de pobreza con base en los ingresos es buena, ni siquiera correcta, tan solo que es útil, es decir, que satisfacen algún fin pragmático que surge de negociar las considerables discrepancias conceptuales, las dificultades técnicas de relevar información y la necesidad de que esta medición resulte comparable en el tiempo y en el espacio. En este contexto, en lo que refiere a la medición de la pobreza (por discutir un ejemplo relevante) el rol del Estado no se remite a la implementación de un ejercicio estadístico-computacional sino a dotar a las cifras sociales de una

credibilidad producto de un consenso técnico, operativo y conceptual, que garantice la relevancia y la transparencia de la estadística pública.

Más aún, es casi un hecho estilizado de la estadística aplicada que los métodos usados en la práctica no necesariamente son aquellos con mejores propiedades teóricas sino aquellos que son percibidos como transparentes y comunicables por toda la comunidad relevante, que incluye a los técnicos, pero también a los políticos, periodistas y comunicadores en general, cuando no a toda la población. A modo de ejemplo, la “tasa de incidencia” de la pobreza (proporción de personas u hogares con ingresos inferiores a una línea de pobreza) permite construir otras medidas de pobreza tal vez mejores (como la tasa de profundidad de pobreza), pero que exigen un mayor esfuerzo comunicacional, que las relega a un segundo plano, cuando desde un punto de vista estrictamente técnico sean preferibles.

Lamentablemente, la conjunción de *big data* y *machine learning* tiende a favorecer (a veces imprudentemente) la conformación de auténticas “cajas negras”, que pueden resultar relevantes en muchos ámbitos (particularmente, en el sector privado) pero inaceptable política y comunicacionalmente en el sector público.

Las discusiones que tuvieron lugar con relación a la confiabilidad de la medición de la pobreza en Argentina en los últimos años proveen un claro ejemplo, en donde una medida algorítmicamente trivial (como la usada en el enfoque de línea de pobreza) fue puesta en consideración por dudar de los datos usados para su cómputo. Es cuestión de imaginar el peligroso “cóctel” político y comunicacional que resultaría de calcular la pobreza con datos sospechosos y oscuros algoritmos de *machine learning*.

La adopción de estrategias de *machine learning* y *big data* en el sector público demanda un enorme desafío, que implica sostener una comunidad científica dispuesta a interactuar activamente con la complejidad de la gestión pública y que, en conjunto y en forma multi e interdisciplinaria, permitan dotar a los algoritmos de la credibilidad y comunicabilidad que exige la práctica diaria de la gestión pública.

No se trata de favorecer innecesariamente métodos simples sino de lo contrario, de dotar a la complejidad de una credibilidad social, que permita al sector público aprovecharse de las más recientes tecnologías, pero a la vez dejando tranquilos a los ciudadanos que solo van a aparecer las ventajas de hacerlo y ningún de sus problemas más delicados.

## ► Comentarios finales

---

El tiempo dirá si el fenómeno de *big data* es un auténtico cambio de paradigma, un avance técnico o una moda pasajera. Esta nota intenta aportar una visión en donde, como con cualquier tecnología disruptiva, hay ventajas, limitaciones y, fundamentalmente, zonas grises. Los casos discutidos hablan del enorme potencial de *big data* en la cosa pública. Los desafíos discutidos sugieren que la adopción ciega de datos masivos y algoritmos puede conducir a crear falsas expectativas en los usuarios, cuando no a serios errores que se manifiestan mediante sesgos y omisiones.

Tal vez *new data* sea una mejor forma de referir al fenómeno de datos recientes. Es decir, esta terminología resalta que, más allá de la masividad, lo que verdaderamente tiene *big data* para aportar sea la posibilidad de observar información hasta hace muy poco tiempo impensable, acerca de la forma en la que operan las sociedades, en términos de sus preferencias, acciones o mecanismos. En todo caso, *big data* no es “más de lo mismo”. Tal vez el principal error consiste en pensar a los nuevos datos como si fuesen los viejos, pero en una escala mayor.

La posibilidad de que *big data* ofrezca sus principales beneficios y pocas de sus limitaciones dependerá de un abordaje que va mucho más allá de lo meramente técnico y algorítmico. Lidar con sus desafíos y limitaciones requiere un enfoque abarcativo, multidisciplinar, que sopesa las ventajas técnicas con las limitaciones conceptuales, éticas y operativas del fenómeno.

## ▶ Referencias

---

- Anderson, C. (2008). “The end of theory: the data deluge makes the scientific method obsolete”, *Wired Magazine*, 16(7), 16-07.
- Blumenstock, J., Cadamuro, G., y On, R. (2015). “Predicting poverty and wealth from mobile phone metadata”, *Science*, 27, Vol. 350, Issue 6264, pp. 1073-1076.
- Cavallo, A. y Rigobon, R. (2016). “The billion prices project: using online prices for measurement and research”, *Journal of Economic Perspectives*, 30 (2): 151-78.
- Einav, L., Knoepfle, D., Levin, J. y Sundaresan, N. (2014). “Sales taxes and internet commerce”, *American Economic Review*, 104 (1): 1-26.
- Gasparini, L., Cicowiez, M. y Sosa Escudero, W. (2013). *Pobreza y desigualdad en America Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- Mayer-Schönberger, V. y Cukier, K. (2013). *Big data. La revolución de los datos masivos*, Editorial Turner, Madrid.
- Meng, X. L. (2016). “Statistical paradises and paradoxes in big data (I): Law of large populations, big data paradox, and the 2016 US presidential election”, *The Annals of Applied Statistics*, Vol. 12, N° 2 (2018), 685-726.
- O’Neil, C. (2018). *Armas de destrucción matemática. Cómo el big data aumenta la desigualdad y amenaza la democracia*, Capitán Swing, Madrid.
- Sosa Escudero, W. (2019). *Big data*, 5ta edición, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- (2020). *Big data: desafíos para la política pública*, CLAD.

# Big data y ciencia de datos: casos y experiencias en el ámbito laboral

Walter Sosa Escudero<sup>1</sup>

- ▶ Esta nota complementa una anterior que abordó conceptos, oportunidades y desafíos de *big data* y la ciencia de datos (Sosa Escudero, 2021).
- ▶ En esta ocasión se revisan algunas implementaciones de *big data* y *machine learning* a cuestiones relacionadas con el mundo del trabajo.
- ▶ En particular, en lo que se refiere a estadísticas del mercado laboral, mecanismos de la dinámica del empleo e iniciativas en los sectores público y privado.
- ▶ La nota también hace referencia a algunas cuestiones éticas y de transparencia y a la posibilidad de que las estadísticas oficiales interactúen con datos que surgen de *big data* y algoritmos en materia laboral.

## ▶ Introducción

---

El fenómeno de *big data*, entendido como una proliferación de datos masivos producto de interactuar con dispositivos interconectados, afecta a todas las disciplinas y áreas del conocimiento y, claramente, el mundo del trabajo no es una excepción. Por el contrario, las “huellas digitales” que dejan estas interacciones ofrecen una oportunidad inigualable de aprender acerca de la forma en la que las instituciones y las personas operan, sobre todo en relación con la forma en la que se vinculan y relacionan en el ámbito laboral.

En la nota anterior (Sosa Escudero, 2021) se discuten aspectos generales del nuevo paradigma de datos masivos. Aquí se discuten algunas implementaciones del paradigma de *big data* y *machine learning* en lo que se refiere a

---

<sup>1</sup> Esta nota fue preparada en marzo del 2021. El autor agradece los valiosos comentarios de Marcela Cabezas, Roxana Mauricio y Fabio Bertranou y varias interacciones con Laura Ripani, Tomas Castagnino, Carlos Ospino, Leonardo Lucchetti, Wendy Brau y Maria Victoria Anauati.

varios aspectos de la dinámica del mercado laboral, incluyendo la interacción entre trabajadores y empleadores, varias iniciativas de los sectores público y privado, la relación entre los nuevos datos y las estadísticas oficiales, el rol de las cuestiones éticas y de transparencia y algunos avances recientes en investigación de frontera.

Antes de comenzar esta revisión, es importante aclarar con más precisión el rol de los algoritmos y *machine learning* en esta visión.

## ► Aspectos preliminares: *big data* y *machine learning*

---

La naturaleza marcadamente interdisciplinaria de lo que denominamos como *big data* produjo una rápida proliferación de términos que posiblemente sea la responsable de las dificultades en dar con una demarcación precisa de su ámbito, a la vez de constituir una auténtica barrera a la entrada a la temática. Como es de esperar, distintos términos muchas veces comparten significados, de modo que resulta complejo diferenciarlos. El problema es exponencialmente mayor cuando se trata de traducirlos al idioma español, toda vez que la literatura asociada se inició en el idioma inglés.

La idea de aprendizaje automático (*machine learning*), numérico o estadístico hace referencia a una variedad de algoritmos computacionales, matemáticos, lógicos y numéricos que permiten aprender a partir de datos. A diferencia de la estadística clásica, en donde se presupone la existencia de una suerte de modelo teórico cuyos parámetros o aspectos desconocidos son estimados a partir de datos, en la lógica de *machine learning* son los propios datos los que guían la construcción de un modelo. Es en este sentido que el método permite “aprender” el modelo, iterativamente, en pos de un objetivo concreto, que en general consiste en predecir, clasificar o tomar decisiones.

A modo de ejemplo, un modelo que clasifica quienes reciben un crédito o no, parte de datos preexistentes de créditos pasados (otorgados o no) y con base en las características de los receptores (solventía financiera, cuestiones demográficas, etc.) construye un modelo que predice la probabilidad de repago de un crédito. Este modelo prototípico es evaluado a la luz de nuevos datos y reelaborado para aumentar su precisión predictiva. A este tipo de razonamiento se lo conoce como aprendizaje supervisado: la existencia de datos previos de pagos de créditos “guía” la construcción de un modelo para la predicción. En el caso de aprendizaje no supervisado, los datos previos no asisten la clasificación o la predicción. Un ejemplo típico es el uso de una

base de datos de características sociodemográficas con el fin de clasificar a la población en pobres y no pobres (ver, Caruso, Svarc y Sosa Escudero (2015) para una aplicación de este enfoque). Sin observar el estatus de pobreza de nadie, el objetivo es construir dos grupos, uno con características inferiores que se diferencie del resto, y conjeturar que el primer grupo contiene a los pobres. James *et al.*, (2103) es una muy buena introducción a los métodos de aprendizaje estadístico. En Sosa Escudero (2019) encontrará una introducción informal a estas cuestiones.

## ► Experiencias en el mercado laboral

---

### ► Pronósticos y *nowcasting*

Varias fuentes citan al crucial trabajo de Google flu trends (Ginsberg *et al.*, 2009) como el que da comienzo a una nueva era de la explotación del uso de datos masivos para fines predictivos. Recordemos que dicho trabajo explota las búsquedas de las personas en Google con el fin de monitorear y predecir la evolución de la epidemia de Gripe A en 2009. Lazer *et al.*, (2014) discuten varias de las limitaciones de este enfoque. En su momento fue considerado un auténtico logro de *big data*: una conjunción de datos de disponibilidad pública e inmediata y de algoritmos de *machine learning* permite adelantarse casi dos semanas a los guarismos producidos por las oficinas estatales, que dependen de costosas encuestas y de un enorme aparato administrativo.

En esa línea, el trabajo de Askitas y Zimmermann (2009) puede considerarse pionero en el uso de *big data* para medir y predecir la desocupación. Dichos autores siguen una ruta prácticamente idéntica a la del estudio pionero de Google flu trends: usar las búsquedas en Google relacionadas con el mercado laboral con el fin de “adelantarse” (*nowcasting*) a las tendencias del mercado de trabajo, otrora captadas mediante encuestas de hogares, muchas veces de cobertura limitada y frecuencia muy baja. La disponibilidad de datos masivos, como las búsquedas en Google, parecen poder resolver ambos problemas: el del rezago informativo y el de la falta de granularidad geográfica. Choi y Varian (2012) y Varian (2009) son buenas fuentes de esta literatura iniciática.

Naturalmente los procesos, fuentes y métodos han avanzado a pasos agigantados en materia de pronósticos, y ya son varios los trabajos que explotan esta innovadora fuente de datos que provee *big data* y las “huellas digitales”. A la fecha, posiblemente el más innovador y abarcativo de los trabajos de

monitoreo y *nowcasting* sea el de Chetty *et al.*, (2020), que devino en una suerte de “megaproyecto” llamado *Economic Tracker*. El mismo consiste en un considerable esfuerzo de compatibilización de fuentes de información instantánea, mayormente del sector privado, como datos de usos de tarjetas de crédito, de sitios de ofertas de puestos de trabajo, de movilidad geográfica, entre varios otros. Esta conjunción de datos permite obtener una visión granular (geográficamente, casi a nivel de unas pocas cuadradas de diámetro, en varios casos) y virtualmente en tiempo real de la evolución de la economía norteamericana. El trabajo se torna crucial ante la pandemia del COVID-19, cuyos efectos significativos demandan estrategias rápidas, para las cuales los rezagos del sistema tradicional de monitoreo son inaceptables.

Otro ejemplo reciente de trabajos en esta línea es el que usa información obtenida en tiempo real por la empresa *Burning Glass* y también de las oficinas de seguro de desempleo para estudiar y predecir el efecto del COVID-19 en la demanda laboral. Un punto importante, que reiteraremos en varias ocasiones, es que la irrupción de *big data* llama a una alta interacción entre los sectores público y privado (como *Burning Glass* o *LinkedIn*), una práctica ya habitual en el sector farmacéutico o agrícola, en donde las empresas del rubro cumplen un rol importante, tanto por su prevalencia en términos de datos como por sus propios intereses en el sector.

Un caso también reciente, relacionado con las estadísticas laborales y con la finalidad de revisar el impacto del COVID-19, lo constituye el modelo de *nowcasting* de la OIT, con el que se ha estado monitoreando la evolución de la pandemia en términos de pérdida de horas de trabajo para todas las regiones del mundo. En esta experiencia se mezclan datos provenientes de encuestas oficiales (encuestas de fuerza de trabajo) y de registros administrativos (empleo registrado) con información proveniente de dispositivos móviles procedentes de los Informes de la *Google Community Mobility*, así como la data más reciente de Google Trends y los valores más recientes del COVID-19 *Government Response Stringency Index (Oxford Stringency Index)*. Una vez obtenidas la variación de horas de trabajo a partir del modelo, se calculan los equivalentes de puestos de trabajo perdidos a tiempo completo, para lo que se utilizan como referencia las horas semanales trabajadas antes de la crisis del COVID-19.

Un último caso relevante es el del trabajo de Bailliu *et al.*, (2019), que utiliza datos de diarios en China para monitorear y predecir las condiciones laborales en dicho país. Más concretamente, el trabajo usa sofisticados métodos computacionales para “leer” diarios y noticias y, con base en la intensidad de uso de ciertas palabras, predecir cómo evoluciona el mercado laboral chino.

Este tipo de estudio es interesante ya que sugiere que parte de la revolución de *big data* consiste en alterar lo que se entiende por dato. En el enfoque tradicional, la idea de “dato” era fundamentalmente numérica, sea continua o categórica: datos de desocupación, salarios, experiencia en años, etc. La revolución de *machine learning* hace que dato sea cualquier objeto capaz de ser estudiado sistemáticamente por algoritmos. Desde este punto de vista, un texto, una noticia, una foto, el recorrido de un auto o una imagen satelital son tan “dato” como la serie de desocupación de un país o las respuestas a una encuesta de hogares, en el sentido en que pueden ser estudiadas en forma rigurosa y algorítmica.

#### ► La relevancia del sector privado

En la sección anterior adelantamos la idea del rol crucial que cumple el sector privado, tanto como fuente de información relevante como de “motor” en la dinámica del mercado laboral. *Burning Glass Technologies* es una empresa proveedora de servicios de análisis para distintos actores del mercado laboral, desde las empresas hasta el sector educativo. Obviamente, *Linkedin* es un jugador clave, en su doble rol de red social profesional y empresa proveedora de servicios de facilitación en el mercado laboral.

Las propias empresas del mercado juegan un papel importante, por su impronta y su tamaño. A modo de ejemplo, el programa *Reach for the STAR's*, de *Accenture*, es un ejemplo de política moderna de avance en el mercado laboral para jóvenes con formación intermedia (solo secundario completo), que los asiste en sus diseños de sendero laboral mediante un uso inteligente de datos y algoritmos, que detectan “nichos” de productividad que permiten aprovechar sus habilidades latentes.

En todo caso, estas experiencias sugieren que, en forma acorde con lo que sucede en medicina y agronomía, en el futuro cercano el sector privado cumplirá un rol importante en la investigación aplicada, tanto por su acceso a información importante como por su papel en la dinámica del mercado.

#### ► Iniciativas en el sector público

Naturalmente, el sector público, nacional e internacional, cumple un papel fundamental, tanto por su tamaño como por su centralidad en varios ámbitos, fundamentalmente en países en desarrollo. Por “sector público” entendemos tanto a la estructura estatal como a los organismos internacionales.

*ESSnet big data* es tal vez el proyecto más ambicioso de compatibilización de fuentes modernas y tradicionales, impulsado por el *European Statistical System*. Se trata de un proyecto a gran escala, que intenta compatibilizar,

integrar, explorar y regular la interacción entre los datos masivos de *big data* con el sistema tradicional de estadísticas oficiales. Todavía en una etapa experimental, el programa incluye un módulo relacionado con el mercado de trabajo.

Hay varios proyectos menores, más específicos en relación con el uso de *big data*, *machine learning* e inteligencia artificial en la cuestión laboral. Sin exagerar, es posible afirmar que todos los sectores y países (a casi todo nivel de gobierno, desde nacional a municipal) han hecho algún tipo de esfuerzo en adoptar este enfoque, aunque no necesariamente todavía como un proyecto sistemático.

*Brookings* maneja un proyecto llamado *Visualizing Vulnerable Jobs Across America*, que permite monitorear disponibilidad de trabajos, vulnerabilidad y salarios en regiones muy concretas de Estados Unidos, casi a nivel de código postal. El BID apoya varias iniciativas, como el proyecto Bola de Cristal, en Costa Rica o Destino Empleo en Chile, “un servicio digital que busca orientar a las personas que buscan trabajo para la toma de decisiones sobre su futuro laboral”, como dice la página web del proyecto, que también involucra al Gobierno de Chile y la empresa Movistar.

A nivel de gobierno local, Buenos Aires Data es un proyecto iniciado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que ofrece a los usuarios acceso a varias fuentes primarias de datos. El Área Metropolitana de Barcelona también ofrece un sistema similar, tal vez con mucha mayor integración con distintas áreas y ejes.

Otras plataformas persiguen un fin tal vez menos operativo, quizás más relacionado con estrategias de gobierno abierto, con el fin de transparentar políticas y regulaciones. Ejemplos de este tipo de iniciativas son las implementadas por SERVIR, en Perú, o el de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica, que presentan detallada información *online* acerca de las carreras profesionales en los sectores públicos de sus respectivos países.

### ► Investigación y tópicos de frontera

El mercado laboral ocupa un lugar central en la agenda académica de investigación teórica y aplicada en economía y varias ciencias sociales. La limitación para acceder a datos específicos (de índole microeconómica) fue una eterna limitante de estas líneas de investigación, que históricamente dependían de datos de encuestas sistemáticas o de series temporales de frecuencia baja y extensión limitada.

*Big data* abre un auténtico “portal” al comportamiento de los agentes económicos en lo referente a sus decisiones laborales.

El estudio de Frey y Osborne (2017) es un ejemplo de este tipo de aproximación moderna. Con base en la información de *big data* y un meticuloso algoritmo, estiman las *chances* de que ciertos trabajos sean automatizables. El estudio generó un enorme revuelo en la profesión.

El reciente artículo de Cook *et al.*, (2020) explota la copiosa información disponible en la empresa Uber con el fin de estudiar las brechas salariales de género. El estudio es no solo importante por el tema en sí mismo, sino también por el tipo y cantidad de información utilizada: solo con base en los choferes de Uber es posible estudiar el problema de brecha de género con más de un millón de datos distribuidos en el tiempo y geográficamente, tarea impensable hasta hace poco si se utilizara la base de encuestas tradicionales. Este ejemplo muestra el enorme potencial de *big data* en facilitar la ejecución de investigaciones precisas en temas relevantes.

Las contribuciones vienen no solo de la mano de explotar fuentes de datos alternativas sino también de implementar ideas y técnicas del ámbito de *machine learning*. El trabajo de Davis y Heller (2017) usa los más recientes avances en modelos causales de *machine learning* para estudiar el impacto de la implementación de programas de entrenamiento laboral en los jóvenes. Hasta no hace poco, el uso de *machine learning* era fundamentalmente exploratorio, clasificatorio o descriptivo, en claro contraste con los estudios causales que prevalecieron en las dos últimas décadas, basados en experimentos naturales o artificiales. El estudio de Davis y Heller es un ejemplo de que la brecha entre los típicos estudios de *big data-machine learning* (mayormente inductivos y exploratorios) y los de la econometría tradicional (causales) comienza a cerrarse.

## ► Comentarios finales

---

Si bien todavía incipientes, los estudios basados en *big data* y algoritmos parecen ofrecer una vía promisoría para el ámbito laboral en varias dimensiones. En primer lugar, como una fuente alternativa de información, sustitutiva y complementaria de otras fuentes tradicionales, lo que plantea una gran oportunidad para la construcción de estadísticas oficiales. En segundo lugar, la interacción de datos masivos y algoritmos abre una alternativa relevante para la propia dinámica del mercado laboral, en particular

para el monitoreo y el diseño de políticas para el sector. También se resalta la relevancia de que los sectores público y privado interactúen en estas cuestiones, como es habitual en disciplinas tradicionales como la medicina o la agronomía. Finalmente, a la irrupción inicial de estudios descriptivos y predictivos se suma una saludable tendencia a usar datos masivos y algoritmos para desentrañar fenómenos causales en el ámbito laboral.

## ► Referencias

---

- Askitas, N. y Zimmermann, K. F. (2009). *Google econometrics and unemployment forecasting*, IZA Discussion Papers 4201, Institute of Labor Economics (IZA).
- Bailliu, J., Han, X., Kruger, M., Liu, Y. H. y Thanabalasingam, S. (2019). “Can media and text analytics provide insights into labour market conditions in China?”, *International Journal of Forecasting*.
- Caruso, G., Svarc, M. y Sosa Escudero, W. (2015). “Deprivation and the dimensionality of welfare: a variable-selection cluster-analysis approach”, *Review of Income and Wealth*, 61, 4, págs. 702-722.
- Chetty, R., Friedman, J., Hendren, N. y Stepner, M. (2020). *The economic impacts of COVID-19: evidence from a new public database built using private sector data*, NBER Working Paper N° 26463.
- Choi, H. y Varian, H. (2012). “Predicting the present with Google trends”, *Economic Record*, 88, 2-9.
- Diamond, R., Cook, C., Hall, J., List, J. y Oyer, P. (2021). “The gender earnings gap in the gig economy: evidence from over a million rideshare drivers”, *Review of Economic Studies* (en prensa).
- Davis, J. M. V. y Heller, S. B. (2017). “Using causal forests to predict treatment heterogeneity: an application to summer jobs”, *American Economic Review*, 107 (5): 546-50.
- Frey, C. y Osborne, M. A. (2017). “The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?”, *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254-280.

- Ginsberg, J., Mohebbi, M., Patel, R. *et al.*, (2009). *Detecting influenza epidemics using search engine query data*. *Nature* 457, 1012–1014.
- James, G., Witten, D., Hastie, T., y Tibshirani, R. (2013). *An introduction to statistical learning: with applications in R*. (New York), Springer.
- Lazer, D., Kennedy, R., King, G. y Vespignani, A. (2014). “The parable of Google flu: traps in big data analysis”, *Science*, 343 (6176), pp.1203–1205
- Sosa Escudero, W. (2019). *Big data*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- (2021). *Big data y ciencia de datos: conceptos, oportunidades y desafíos*, Nota informativa. Disponible online en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_769307.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_769307.pdf)
- Varian, H. (2014). “Big data: new tricks for econometrics”, *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, Vol. 28(2), págs. 3-28, primavera.



# ¿Es un *ranking* de sistemas de pensiones una herramienta útil para orientar la política previsional?

Guillermo Montt y Fabio Bertranou<sup>1</sup>

- ▶ Los índices y *rankings* internacionales buscan simplificar sistemas complejos para orientar la política pública, permitiendo identificar buenas prácticas.
- ▶ El *Mercer CFA Global Pension Index* ordena sistemas de pensiones en torno a su adecuación, sostenibilidad e integridad. En esta ordenación supone un modelo y funciones específicas de los sistemas de pensiones, ignorando, entre otros, principios importantes de los sistemas de pensiones como la cobertura, la no discriminación o la solidaridad.
- ▶ Por medio de los indicadores usados y la ponderación de estos, tiende a favorecer la organización de sistemas de pensiones con un componente importante de capitalización individual.
- ▶ Al ignorar variables contextuales relevantes, como el mercado laboral y el sistema tributario, puede motivar la implementación de políticas que podrían ser efectivas en algunos países, pero no para otros que enfrentan diferentes contextos e instituciones.

Los índices y *rankings* internacionales que comparan los sistemas de pensiones y jubilaciones reciben particular atención en países donde se están discutiendo o avanzando reformas a sus sistemas. En América Latina, por ejemplo, en Chile, Colombia, México y Uruguay se están discutiendo o avanzando en reformas a sus sistemas previsionales y estos *rankings* son mencionadas en el debate público.

En general, los índices o *rankings* internacionales como el *Programme for International Student Assessment* (OECD, 2019a), el *Doing Business* (World Bank Group, 2020) o el *Índice de Desarrollo Humano* (UNDP, 2020) buscan

---

<sup>1</sup> Esta nota fue elaborada en enero del 2021. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de André Picard, Paula Benavidez y Oscar Cetrángolo.

simplificar sistemas complejos y ordenan países en una escala, ya sea respecto del rendimiento educativo, marco regulatorio para el desarrollo de negocios o el desarrollo humano, respectivamente.

Estas ambiciosas iniciativas han buscado guiar y promover el debate acerca de buenas prácticas en sus distintos ámbitos. No obstante, algunos de estos índices han sido criticados por sobresimplificar los sistemas complejos que están evaluando, priorizar unas dimensiones por sobre otras, suponer un modelo del fenómeno que no se ajusta necesariamente a las complejidades de la realidad o utilizar sus resultados para interpretar fenómenos que van más allá de su ámbito directo de aplicación (ver, por ejemplo, la revisión de Zhao (2020) respecto de las críticas que ha recibido PISA o las críticas de Davis y Kruse (2007), Bakvis (2009) o McCormack (2018), al *Doing Business*).

En esta línea, el *Mercer CFA Global Pension Index* (MCGPI; Mercer *et al.*, 2020) simplifica en un número las complejidades de los sistemas de seguridad de ingresos para la vejez (“pensiones”) y los ordena en un índice y subíndices según su adecuación, sostenibilidad e integridad.<sup>2</sup>

Los sistemas complejos como los de seguridad social tienen múltiples objetivos y varios principios rectores. No pueden entenderse de manera independiente de su entorno, por lo que las características de un sistema no son necesariamente adoptables con igual éxito en otros contextos institucionales, económicos, sociales y culturales. De esta forma, es necesario entender qué miden (y qué dejan de medir) los índices, como también cómo lo miden para interpretar correctamente los resultados. Solo una interpretación adecuada podría informar apropiadamente a efectos de que la política pública sea efectiva en materia de pensiones.

Al respecto, los mecanismos para alcanzar los propósitos de los sistemas de pensiones deben analizarse según el contexto económico, demográfico e institucional de cada país. El MCGPI, por su lado, considera y combina solo algunos de los objetivos y principios rectores, los pondera de manera de darle mayor importancia a unos elementos y no considera diferencias contextuales importantes entre los países para lograr estos objetivos y principios. De este modo, subyace en el índice un modelo de pensiones con un fuerte componente privado de capitalización individual que puede no necesariamente ajustarse

---

2 Por medio de “adecuación”, el MCGPI busca medir el modo en que un sistema de pensiones entrega beneficios y prestaciones de manera eficaz a las personas en situación de pobreza y a lo largo de la escala de ingresos. Mediante “sostenibilidad”, el MCGPI busca medir la capacidad del sistema de mantenerse financieramente viable en el largo plazo. Por último, por medio de “integridad”, el MCGPI mide aspectos relacionados con la regulación y gobernanza, la protección y comunicación con los afiliados y los costos operacionales del sistema (Mercer *et al.*, 2020).

a las necesidades y preferencias de una sociedad o país en particular. En estos casos, el índice puede sugerir caminos de política pública poco adecuados al contexto, a las necesidades y a las prioridades de un país.

## ► El Mercer CFA Global Pension Index

Usando datos secundarios y públicamente disponibles, el  *Mercer CFA Global Pension Index*, en su versión 2020, compara los sistemas de pensiones de 39 países de acuerdo con tres dimensiones: adecuación, sostenibilidad e integridad. Se crea un subíndice para cada una de estas dimensiones a partir de 11, 9 y 13 indicadores específicos, respectivamente. Estos subíndices son ponderados con el 40%, 35% y 25% para obtener el puntaje final y con este se ordenan los 39 países para formar el  *ranking*. El anexo presenta el detalle de los indicadores considerados por el índice.

Este destaca a los Países Bajos y a Dinamarca como los únicos sistemas de pensiones que logran una calificación A. Ellos combinan de mejor manera la adecuación de las prestaciones, la sostenibilidad y la integridad. Chile, junto con Alemania, Australia, Canadá, Finlandia, Irlanda, Israel, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia, Singapur y Suiza, recibe una calificación B. Estos países contarían con sistemas que tienen “una estructura sólida, con muchas buenas características, pero con algunas áreas que merecen mejora, diferenciándolos de un sistema de calificación A” (Mercer  *et al.*, 2020).

El informe del MCGPI evalúa a Chile con un puntaje total de 67, calculado con base de un puntaje de 56,5 puntos en el subíndice de adecuación (calificación C), 70 puntos en el subíndice de sostenibilidad (calificación B) y 79,6 puntos en el subíndice de integridad (calificación B+). El informe ubica a Chile en el lugar 13 (de los 39 sistemas analizados), lo que sugiere un desempeño satisfactorio. Según el informe, Chile no requeriría reformas importantes, a diferencia de las recomendaciones que resultaron de la Comisión Bravo (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015). El informe del MCGPI aconseja, en particular para Chile, aumentar el apoyo no contributivo a la población mayor más pobre, aumentar la edad de retiro de mujeres, introducir una edad mínima para acceder a las prestaciones del sistema privado y que la regulación exija a los planes de pensión informes anuales asequibles a todos sus afiliados. El índice no incorpora los efectos del retiro del 10% (se verán en el informe 2021) ni tampoco supo incorporar en su cálculo la baja legitimidad social, el débil contexto de protección social e institucional que llevaron a ese retiro.

Al diseminar los resultados del índice, los medios nacionales privilegian la alta posición de Chile en el *ranking* y el cambio interanual en esta posición, por sobre las lecciones o la reflexión que puedan surgir: “Chile retrocede en *ranking* internacional Mercer CFA Institute” (*El Mercurio*, 19 de octubre 2020), “Baja en Índice Global de Pensiones: Chile cayó tres puestos en *ranking* elaborado por Mercer” (*La Tercera*, 19 de octubre 2020), “Sistema de pensiones chileno cae tres puestos en *ranking* elaborado por Mercer” (*Diario Financiero*, 19 de octubre 2020). Titulares similares se aprecian ante el aumento (octubre, 2013), mantenimiento del *ranking* (octubre, 2014) o caída de uno o dos puestos del *ranking* (octubre, 2016, 2019). Reportajes también se centran en el liderazgo que tendría el sistema a nivel regional (“Chile es líder en América Latina en Índice Global de Pensiones”, *La Tercera*, 23 de octubre 2017).

## ► Los sistemas de pensiones deben alcanzar objetivos y guiarse por principios diversos que deben estar considerados en el índice

---

Al seleccionar dimensiones, indicadores y ponderadores, subyace en un índice un modelo de qué es lo relevante y prioritario en un sistema de pensiones. La OIT, por medio de sus Convenios y Recomendaciones –instrumentos validados tripartita e internacionalmente– identifica nueve principios que deben ser alcanzados por un sistema de pensiones. Si bien MCGPI no está diseñado para realizar una métrica de los principios que establece la OIT, la comparación sirve para identificar el modelo de sistemas de pensiones que subyace a la valoración del MCGPI, como también ser útil para constatar cómo un sistema de pensiones se adecua a un marco internacional acordado. El cuadro 1 evalúa la manera en que han sido considerados (o no) cada uno de los principios OIT en el MCGPI.

El índice no considera la capacidad redistributiva del sistema de pensiones en lo que refiere a solidaridad como tampoco alguna dimensión que pueda dar cuenta de la legitimidad social del sistema. Tampoco considera si el sistema de pensiones tiene cubierto el riesgo financiero o el riesgo de longevidad de los pensionados. Algunos principios sí están reflejados, aunque de manera incompleta o con sesgo a los sistemas privados, como la cobertura del sistema, la responsabilidad del Estado o los mecanismos para asegurar transparencia en la administración y la gestión. En este sentido, por ejemplo, el indicador que mide la cobertura de los sistemas contributivos de pensiones

► Cuadro 1

Consideración de principios OIT en materia de sistemas de pensiones en el *Mercer CFA Global Pension Index*

Principios OIT		Comentarios según su consideración en el MCGPI
1	Realización progresiva de la cobertura universal	Se valora solo la cobertura de planes privados (S1); no hay preguntas acerca de la cobertura del sistema completo.
2	Solidaridad social y financiamiento colectivo	Hay elementos de solidaridad social (A1) pero el índice no mide ni valora el financiamiento colectivo. El índice tampoco mide la capacidad redistributiva del sistema de pensiones.
3	Derecho a prestaciones adecuadas y predecibles	El subíndice de <b>adecuación</b> mide y valora esta dimensión con cierto sesgo a valorar más a los sistemas de contribución definida y que tienen poca relación la suficiencia a nivel de sistema (A4, A6, A10). El índice no captura la heterogeneidad de las tasas de reemplazo por género. Tampoco mide ni valora la predictibilidad de los beneficios no incorporando, por ejemplo, el nivel de riesgo financiero que tienen los pensionados.
4	Responsabilidad general y primordial del Estado	El subíndice de <b>integridad</b> apuntaría a este principio. No obstante, la mayoría de los indicadores se relacionan con el marco regulatorio y de supervisión de los planes privados (R1-R4, P2) sin abordar, por ejemplo, la debilidad institucional que permitiría utilizar los fondos de pensiones para otros fines.
5	No discriminación, equidad de género y atención a necesidades especiales	Tangencial e incompletamente cubierto por una sola pregunta que recibe un peso del 2% en el subíndice de <b>adecuación</b> (A11).
6	Sostenibilidad financiera, fiscal y económica	El subíndice de <b>sostenibilidad</b> apuntaría a este principio. No obstante, hay sesgos hacia esquemas de capitalización individual independiente de la sostenibilidad de sistemas de beneficio definido (S4). El índice concentra indicadores que refieren a la sostenibilidad financiera pero no considera interacciones entre los diferentes componentes del sistema que afectan la sostenibilidad económica y fiscal (por ejemplo, si la adecuación de la pensión autofinanciada es baja genera presión política para mejorarlas y riesgo fiscal).
7	Gestión y administración transparente	El subíndice de <b>integridad</b> apuntaría a este principio. No obstante, la pregunta sobre gestión y administración aplica solo para la regulación y supervisión de planes privados (R1-R4).
8	Participación de actores sociales y consulta con partes interesadas	El subíndice de <b>integridad</b> apuntaría a este principio (R3, R5).
9	Revisión periódica de las prestaciones para seguir la evolución del costo de vida e ingresos	Una pregunta apunta a este principio, aunque solo en relación con la pensión mínima (A1).

solo considera la afiliación a pensiones privadas (S1) y es ponderada con un 20% dentro del subíndice de sostenibilidad, ya que “los planes de pensiones privados juegan un rol crítico en un sistema de pensiones multipilar, en particular aquellos con presiones financieras asociadas al envejecimiento poblacional” (Mercer *et al.*, 2020).

Además, por ejemplo, el índice de sostenibilidad tiende a valorar de mejor manera los sistemas con mayor concentración de fondos en capitalización individual (S2), independiente de la sostenibilidad de un sistema de beneficio definido. Además, el índice, no mide, y por lo tanto no valora, el financiamiento colectivo o la predictibilidad de las prestaciones.

Asimismo, el índice de adecuación utiliza como uno de sus indicadores las tasas de reemplazo proyectadas. Como para sistemas de capitalización individual estas tasas no son conocidas sino al momento de optar por el retiro, estas tasas proyectadas se basan en supuestos que: i) no se cumplirán, necesariamente, para aquellas personas que actualmente están contribuyendo; y ii) no son necesariamente comparables entre países. En este sentido, en Dinamarca se utiliza una tasa de reemplazo asociada a un trabajador que inicia su contribución a los 22 años y, luego de 52 años de contribuciones continuas, jubila a los 74 (en países como Chile y Canadá se asumen menos años de cotización). El índice asume para Dinamarca, además, una tasa de retorno de las inversiones de 1,75% por sobre el crecimiento salarial. De utilizar, en vez, las tasas de retorno observadas por las personas que se jubilan actualmente, se privilegia el uso de supuestos que pueden favorecer a los sistemas privados de pensiones.

## ► **Los sistemas de pensiones no son independientes de su contexto demográfico, económico, laboral, tributario y social**

---

Además de considerar los múltiples principios rectores de un sistema de pensiones, estos deben evaluarse en función del contexto económico y social donde ocurre. Si bien el informe del MCGPI reconoce esta limitación indicando, por ejemplo, que la adecuación de las prestaciones debe evaluarse en el contexto de los costos de bolsillo en salud, de la confianza y legitimidad social del sistema, no incluye estos elementos en su cálculo.

Si bien considera proyecciones demográficas y proyecciones económicas de corto plazo, no considera proyecciones de crecimiento a largo plazo,

rentabilidad de los fondos o características de los mercados laborales (por ejemplo, capacidad contributiva, informalidad, densidad de cotizaciones) para evaluar sistemas de pensiones y ordenarlos en una misma escala. Asimismo, aunque el MCGPI valora sistemas que tienen un fuerte componente no contributivo, no evalúa las características y eventual progresividad del sistema tributario.

## ► Los índices están recomendados cuando refieren a un constructo único

Desde un punto de vista metodológico respecto de la construcción de índices, estos están recomendados cuando miden un constructo único (DeVellis, 2016).<sup>3</sup> Como no existe un objetivo o principio único de sistemas de pensiones, no es claro que exista un constructo único que defina su calidad o rendimiento. No es claro que un índice único permita ordenar la capacidad de los sistemas de cumplir adecuadamente todas las dimensiones. De este modo, sistemas que satisfacen bien unas dimensiones y mal otras obtienen valoraciones similares a sistemas que cumplen a medias todas las dimensiones. En estas instancias, el índice único no describe adecuadamente los sistemas de pensiones ya que su calidad o rendimiento no puede reducirse a un constructo único.

Al no existir un constructo subyacente único que sustente el índice, herramientas estadísticas para definir las ponderaciones de los indicadores (por ejemplo, componentes principales, análisis factorial confirmatorio) no son útiles y se debe recurrir a ponderaciones arbitrarias.

Si bien el *ranking* del MCGPI es robusto ante cambios en los ponderadores de los subíndices, no es claro por qué los ponderadores de los indicadores dentro de cada subíndice tienen los valores que fueron adjudicados, con una variación que da preponderancia a algunos indicadores por sobre otros. En este sentido, surge la pregunta de por qué y según qué criterio algunos indicadores tienen un ponderador de 2% dentro del subíndice y otros llegan al 20%. Al respecto, e identificando un posible sesgo hacia los sistemas privados, Sanhueza (2018) destaca que las preguntas por las tasas de reemplazo (A1 y

---

3 En la construcción de índices, un constructo único refiere a que el índice, como variable medible y observable, guarda relación con un único constructo teórico o atributo de los sistemas de pensión. En la práctica, esto significa que, al construir un único índice para evaluar los sistemas de pensiones, el rendimiento o calidad de los mismos obedece a una única escala variable latente.

A2) tienen ponderación similar que preguntas que privilegian a un sistema de capitalización individual por sobre uno de seguridad social, efectivamente neutralizando la muy baja adecuación (2,5 y 3,6 puntos sobre un máximo de 10,0) del sistema chileno en virtud de su organización alrededor de cuentas individuales. Es más, respecto de la adecuación, el índice pondera de igual manera tasas de reemplazo sobre el 70%, argumentando que valores muy altos pueden sugerir poca flexibilidad a las circunstancias individuales y sobreprovisión. El índice, al ponderar de una manera específica, privilegia países con un tipo particular de sistemas de pensiones.

Acorde con la metodología de la construcción de índices en contextos comparados, asegurar la invarianza de los indicadores es clave (DeVellis, 2016). En el caso de un índice comparado de pensiones puede ser difícil asegurar esta invarianza cuando los sistemas obedecen a diferentes preferencias sociales (por ejemplo, sociedades menos tolerantes a la desigualdad ponderarían indicadores de solidaridad y participación social de manera diferente a sociedades más tolerantes a la desigualdad).

### ► **Los índices deben construirse con base en indicadores específicos, que cubran todas las dimensiones del índice y que sean efectivamente comparables entre países**

---

También se recomienda la generación de indicadores específicos para el objetivo de la construcción del índice, cubriendo adecuadamente todas sus subdimensiones (DeVellis, 2016). El informe MCGPI destaca el uso de datos públicamente disponibles para la construcción de sus índices, lo que asegura transparencia. No obstante, estos indicadores no han sido desarrollados para su uso en el índice, por lo que se pierden dimensiones importantes que deberían ser medidas y consideradas. Por ejemplo, si bien el MCGPI considera la medida en que la pensión mínima se ajusta a fluctuaciones en los costos de vida y el nivel de ingresos, no se mide este ajuste para las prestaciones del sistema público o privado (en el mejor de los casos se asume que el ajuste en una prestación también se da para las demás).

En la construcción de este destaca la ausencia de parámetros básicos para comparar las características y rendimiento de algunas dimensiones de los sistemas de pensiones como:

- ▶ Cobertura efectiva de cada componente del sistema (porcentaje).
- ▶ Edad efectiva de retiro (mediana, por género y por quintil).
- ▶ Tasa de reemplazo del componente contributivo (mediana, por género y por quintil).
- ▶ Tasa de retorno de los fondos invertidos.
- ▶ Cobertura de pensionados ante riesgos de longevidad y financieros.
- ▶ Densidad de cotización (mediana, por género y por quintil).
- ▶ Balance actuarial a 20, 40, 80 y 100 años plazo.
- ▶ Capacidad redistributiva del sistema de pensiones (diferencia de Gini en grupo etario antes y después de la edad de retiro).

## ▶ Un *ranking* global debe considerar la diversidad regional, de sistemas y contextos

---

Aunque el MCGPI tiene la ambición de ser global y considera distintos sistemas de pensiones, el mismo se basa en una muestra de 39 países que considera solo un país de la región de África (Sudáfrica) y uno de Países Árabes (Arabia Saudita). Muchos países que han decidido retroceder ante reformas que avanzaron la capitalización individual tampoco están incluidos. Se excluyen países con larga tradición en materia de seguridad social como Portugal y, en el contexto latinoamericano, Costa Rica y Uruguay que, incluso teniendo un componente de pensiones privadas en un sistema mixto, cuentan con un balance en la distribución de los riesgos individuales y sociales.

## ▶ Un *ranking* internacional puede informar y orientar la política pública

---

El MCGPI está desarrollado por Mercer, en colaboración con el *CFA Institute* y la Escuela de Negocios de la Universidad de Monash. Tanto Mercer como el *CFA Institute* son instituciones financieras o administradoras de fondos, siendo más cercanas a la administración de fondos privados de pensiones que fondos públicos de pensiones. Esta cercanía puede explicar por qué el índice profundiza más en la regulación y características de los fondos privados de

pensiones y menos en los fondos públicos. Por esta fuente y visión se puede entender que el *ranking* sirve más para orientar la política de fondos privados de pensiones y no necesariamente los sistemas generales de pensiones, especialmente aquellos que tienen un componente importante de beneficio definido.

Al reducir la complejidad de un sistema de pensiones a un *ranking* revisado anualmente, este centra la atención pública en medidas de corto plazo para mejorar la posición en el ordenamiento por sobre medidas que pueden resultar más profundas y de más largo plazo que fortalecen la seguridad social (por ejemplo, regulación financiera de los fondos privados *versus* la construcción de un componente o pilar contributivo solidario).

## ► Los *rankings* son atractivos para guiar el debate público, pero deberían considerarse los resultados según su contexto

---

Al simplificar sistemas complejos y ofrecer guías aparentemente concretas para orientar procesos de reforma, los *rankings* pueden ser usados más allá de los objetivos para los que fueron diseñados o ignorando si los supuestos o modelos subyacentes que promueven son los adecuados para todo contexto. Incluso, pueden no estar en consonancia con las preferencias sociales manifestadas por un sistema democrático.

En la prensa, debate público y debate político el MCGPI se ha utilizado para promover reformas o ideas que acerquen a un país a los países que el MCGPI ordena como primeros. Sin embargo, como se discute anteriormente, detrás de la simpleza de un *ranking* y de la eficacia con la que se sintetiza y se comunica ciertas complejidades, aparecen varias limitaciones que deben ser tomadas en cuenta a la hora de discutir siquiera implementar sistemas de pensión como los de los primeros lugares y evitar algunos de los efectos

negativos en política pública que han resultado a partir de índices como PISA o *Doing Business* (Zhao, 2020; McCormack, 2018).<sup>4 5</sup>

Al centrar la conversación en los países que resultan primeros en el *ranking*, el debate público se reduce e ignora elementos de países que pueden ser útiles para el contexto específico de un país o para alcanzar objetivos que no están adecuadamente capturados por el índice. Estos elementos contextuales incluyen, sobre todo, al mercado laboral (incluyendo los tipos de trayectorias laborales y el nivel de informalidad) y la política tributaria. Al ignorar estos elementos contextuales se puede generar la falsa idea que características del sistema de pensión adecuados para un contexto de baja informalidad y alta progresividad en el sistema tributario son eficaces para solucionar problemas de adecuación, cobertura, solidaridad y suficiencia en países con alta informalidad en el mercado laboral y baja progresividad en su sistema tributario.

## ► Los “mejores” sistemas en el MCGPI

Los sistemas que mejor puntúan en el MCGPI tienden a ser aquellos que tienen un fuerte componente de capitalización individual (como Países Bajos, Australia) o cuentas individuales (por ejemplo, Suecia) pero que, debido a la complementariedad casi universal que reciben de esquemas no contributivos que aseguran son, en la práctica, un componente secundario del sistema de pensiones. Este esquema (pilar no contributivo complementado por un pilar autofinanciado) se financia en gran parte por rentas generales y es parte de un sistema de protección social más amplio que, junto con una fortaleza y legitimidad social, evita el uso de fondos de pensiones para otros fines.

---

4 PISA, se basa en pruebas de rendimiento académico estandarizadas implementadas a niños y niñas de 15 años cada tres años para *rankear* países. Por su relevancia mediática y periodicidad, ha sido criticada por promover soluciones cortoplacistas que promuevan la posición en el *ranking* y no necesariamente cambios que promuevan el rendimiento académico y bienestar de los alumnos y alumnas. Ha sido sobreinterpretada como una medida de la calidad de un sistema educativo, olvidando que refiere al rendimiento en lenguaje, matemáticas y ciencias (y una visión específica de estos) en un grupo etario determinado (ver Meyer *et al.*, 2014).

5 *Doing Business*, por su parte, ha sido criticado por promover la desregulación para mejorar los climas de negocios, sin considerar los efectos que esta desregulación puede traer en términos de desarrollo humano y social (por ejemplo, valorando negativamente las cotizaciones salariales a la seguridad social por asociarlas a impuestos al trabajo). Ha sido criticado, además, por privilegiar la disponibilidad de indicadores por sobre su validez, por ejemplo, considerando la tasa impositiva efectiva y el número de pagos de impuestos a realizar como «carga administrativa» (ver, al respecto, el panel independiente para la revisión del *ranking* de Manuel *et al.*, 2013).

Dependiendo del contexto y de la estructura tributaria y contributiva del sistema, este esquema puede ser regresivo, sobre todo en aquellos países como Chile donde una parte importante de los ingresos fiscales provienen del impuesto al valor agregado (IVA). Aplicado al contexto chileno, este esquema puede cargar muy fuertemente la responsabilidad fiscal en sistemas donde hay baja tasa de cotizaciones, baja densidad de cotizaciones, tasas de retorno a la inversión de los fondos decreciente o alta informalidad, ya que solo una minoría de trabajadores acumulará fondos suficientes para autofinanciarse una pensión por sobre el nivel mínimo establecido. Tal esquema puede no aprovechar de manera óptima los espacios de financiamiento contributivo para financiar mayor solidaridad y prestaciones básicas mínimas suficientes (por ejemplo, aumentando la tasa de contribución, liberando los máximos imponibles y destinando estos recursos íntegra o mayoritariamente a un componente de ahorro colectivo mientras se mantiene y expande progresivamente el componente no contributivo).

## ► A modo de ejemplo: ¿qué impacto tendría tomar el modelo de los Países Bajos en países como Chile?

El MCGPI resalta a los Países Bajos como el mejor sistema de pensiones del *ranking*. Tal como lo describe Leitch, Sánchez y Villena (2020), el sistema neerlandés posee un piso básico contributivo universal de reparto equivalente a aproximadamente 1.520 dólares (93% del salario mínimo y 54% del salario mediano) y financiado con contribuciones de los trabajadores equivalentes al 18,25%; cualquier déficit que ocurra como resultado del envejecimiento poblacional es cubierto por rentas generales (AOW por sus siglas en neerlandés). Esta pensión básica es complementada por prestaciones no contributivas (AIO) para asegurar un nivel de ingresos mínimo a todas las personas mayores. Sobre estos pilares solidarios está la pensión contributiva que recibe contribuciones de trabajadores y empleadores que, luego de las reformas de julio 2020, se constituyen como pensiones de contribución definida o capitalización individual.

Si bien la AOW es universal, la AIO disminuye conforme aumentan los ingresos de las personas, de modo que a partir de un nivel de ingreso autónomo específico las personas dejan de recibir la AIO y reciben prestaciones únicamente a partir de su pensión autofinanciada y el AOW.

Una persona con un ingreso mensual de 1.667 dólares tendría una tasa de reemplazo del componente autofinanciado de aproximadamente 25% (397

dólares) la que, producto de los pilares solidarios contributivos (608 dólares del AOW) y no contributivos (515 del AIO) suman una tasa de reemplazo neta del 90% (1.500 dólares mensual).

En principio, el modelo de los Países Bajos se asemeja al chileno por contar con una pensión no contributiva que complementa los ingresos percibidos por la pensión autofinanciada hasta cierto nivel. El modelo de los países bajos tiene, sin embargo, un pilar contributivo solidario universal (el AOW) que se financia con una tasa de cotización de 18,5% del salario de los trabajadores y un pilar no contributivo que cubre a una gran parte de la población para asegurar tasas de reemplazo entre el 70 y 100%.

Estas tasas de reemplazo se logran por un fuerte pilar solidario no contributivo (AIO), un fuerte pilar solidario contributivo financiado con una contribución de 18,25% que complementan los ingresos autofinanciados de una persona para llegar a una pensión total de 1.520 dólares. En Chile, esto significaría crear un pilar de reparto que ofrezca prestaciones universales y que se financie con el grueso de las contribuciones de los trabajadores. Implicaría aumentar la cobertura del pilar solidario para asegurar un nivel de ingresos cercano al salario mínimo a toda la población mayor implicando una gran inversión a partir de rentas generales que se financiarían de manera importante por el IVA que, entre distintas opciones tributarias, resulta regresiva.

## ► Conclusiones

---

Los índices y *rankings* internacionales tienen potencialmente la virtud de simplificar sistemas complejos y ordenarlos para guiar el debate y la búsqueda de soluciones. Al hacerlo, sin embargo, pueden ignorar dimensiones del fenómeno y del contexto que pueden ser relevantes para importar lecciones de política pública de un contexto a otro.

Una lectura del MCGPI, sus componentes y de la manera en que ha sido interpretado, revela que más que un índice que ordena sistemas de pensión, en general, es un indicador que evalúa la medida en que sistemas privados de pensión ofrecen prestaciones adecuadas y sostenibles complementariamente a esquemas no contributivos financiados por rentas generales.

Debido a la preponderancia de preguntas dedicadas a los sistemas privados de capitalización individual, tienden a no aparecer o a no resaltar sistemas de pensiones donde los esquemas privados son débiles o de muy baja cobertura (sistemas con esquemas prestacionales públicos relativamente fuertes),

sesgando la visión de los mejores sistemas de pensiones a aquellos donde el componente contributivo es principalmente privado y complementado por un alto nivel de recursos de rentas generales.

Guiarse por un *ranking* internacional para informar la política pública sin considerar las limitaciones de este, ni su adecuación al contexto específico, puede dejar pasar oportunidades para el desarrollo de políticas necesarias para expandir y garantizar la seguridad de ingresos de las personas mayores de un país. Basarse en la importancia de sistemas privados en su relación con componentes no contributivos, como es el caso del ejemplo holandés, sueco o australiano, puede ser un camino no conducente para países como Chile.

El espacio para financiar mayores pensiones en Chile y superar la baja adecuación del sistema parece estar más vinculado con el fortalecimiento del pilar contributivo por medio de un importante componente solidario debido a que las tasas de cotización actuales son bajas y no existen contribuciones patronales. Además, de no atenderse los desafíos que presenta la informalidad, la baja masa salarial, la desigualdad de género, la baja densidad de cotizaciones y la alta proporción de ingresos fiscales provenientes del IVA, un sistema no contributivo complementado por un sistema privado puede resultar regresivo con un potencial alto de compromiso fiscal de largo plazo.

Como ha concluido una significativa comunidad de expertos en seguridad social, pareciera que en Chile es preferible atender los desafíos inmediatos de adecuación del sistema de pensiones por medio del establecimiento de un pilar contributivo de solidaridad/ahorro colectivo que responda a los principios de la seguridad social, ofreciendo prestaciones inmediatas por sobre (y no en reemplazo de) aquellas que puedan ser ofrecidas en el pilar no contributivo. El MCGPI, al no considerar la multiplicidad de objetivos y dimensiones y la relevancia del contexto, sugiere un camino de reformas que no ayuda, necesariamente, a construir un sistema de seguridad social en Chile que avance a una distribución más equitativa de los riesgos y que permita asegurar ingresos dignos en la vejez.

## ▶ Referencias

---

- Bakvis, P. (2009). “The World Bank’s doing Business report: a last fling for the Washington consensus?”, *European Review of Labour and Research*, 15:419-438. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/10242589090150031301>
- Benavides, P. y Valdés, R. (2018). “Pensiones en Chile: antecedentes y contornos para una reforma urgente”, *Temas de la Agenda Pública*, N° 107, Centro de Políticas Públicas, U. C. Disponible en: [https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2018/10/Paper-N%C2%BA107\\_Pensiones.pdf](https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2018/10/Paper-N%C2%BA107_Pensiones.pdf)
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015). *Informe Final*. Disponible en: <http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/Informe>
- Davis, K. y Kruse, M. (2007). “Taking the measure of law: the case of the doing business project”, *Law and Social Inquiry*, Vol. 32, pp. 1095-1119. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.2007.00088>
- DeVellis, R. (2016). *Scale development*. Sage Publishing.
- Leitch, D.; Sánchez, R.; Villena, M. (2020). “Sistemas de pensiones en el mundo: lecciones para Chile”, *Puntos de Referencia*, N° 556, Centro de Estudios Públicos.
- McCormack, G. (2018). “Why ‘doing business’ with the World Bank may be bad for you”, *European Business Organization Law Review*, 19:549-676. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s40804-018-0116-4>
- Manuel, T. et al., (2013). *Independent panel report of the doing business report*, Banco Mundial. Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/237121516384849082/doing-business-review-panel-report-june-2013.pdf>
- Meyer, H. D. et al., (2014). “OECD and PISA tests are damaging education worldwide – Academics”, *The Guardian*, 6 de mayo 2014. Disponible en: <https://www.theguardian.com/education/2014/may/06/oecd-pisa-tests-damaging-education-academics>

Mercer, Monash Business School, CFA Institute (2020). *Mercer CFA Institute Global Pensions Index 2020*. Disponible en: <https://www.mercer.com.au/content/dam/mercer/attachments/private/asia-pacific/australia/campaigns/mcgpi-2020/MCGPI-2020-full-report-1.pdf>

OECD (2019a). *PISA 2018 Results*. Disponible en: <http://www.oecd.org/pisa/publications/>

— (2019b). *Pensions at a glance: OECD and G20 indicators*. Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2019\\_b6d3dcfc-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2019_b6d3dcfc-en)

Sanhueza, C. (2018). “Informe Mercer y sistemas de pensiones”, *La Tercera*, 24 de octubre 2018. Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/informe-mercer-sistema-pensiones/373480/>

UNDP (2020). *Human development report 2020*. Disponible en: [https://www.cl.undp.org/content/dam/chile/hdr2020\\_ingles.pdf](https://www.cl.undp.org/content/dam/chile/hdr2020_ingles.pdf)

World Bank Group (2020). *Doing business 2020: comparing business regulation in 190 Countries*. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf>

Zhao, Y. (2020). “Dos décadas de estragos: una síntesis de la crítica contra PISA”, *Journal of Educational Change*, Vol. 21, 245–266. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10833-019-09367-x>

## ► Anexo: Indicadores del MCGPI

---

Este anexo presenta los indicadores utilizados por el MCGPI en cada subíndice y su ponderación específica. Todos los indicadores son puestos en una escala de 1 a 10 según los criterios descritos en el informe (Mercer *et al.*, 2020) antes de ser ponderados para el subíndice específico. El cuadro presenta los indicadores en el idioma original para mantener fidelidad con la intención del índice.

► Anexo

Indicadores y ponderadores del *Mercer CFA Global Pension Index*

	Subíndice de adecuación	Ponderación
A1	What is the minimum pension, as a % of the average wage, that a single aged person will receive? How is the minimum pension increased or adjusted over time? Are these increases or adjustments made on a regular basis?	17.5
A2	What is the net replacement rate for a range of income earners?	25.0
A3	What is the net household saving rate in the country? What is the level of household debt in the country, expressed as a percentage of GDP?	10.0
A4	Are voluntary member contributions made by a median-income earners to a funded pension plan treated by the tax system more favourably than similar savings in a bank account? Is the investment income earned by pension plans exempt from tax in the pre-retirement and/or post retirement periods?	5.0
A5	Is there a minimum access age to receive benefits from the private pension plans (except for death, invalidity and/or cases of significant financial hardship)? If so, what is the current age?	10.0
A6	What proportion, if any, of the retirement benefit from the private pension arrangements is required to be taken as an income stream? Are there any tax incentives that exist to encourage taking up of income streams?	10.0
A7	On resignation from employment, are plan members normally entitled to the full vesting of their accrued benefits? After resignation, is the value of the members's accrued benefit normally maintained in real terms (either by inflation-linked indexation or through market investment returns)? Can a member's benefit entitlements normally be transferred to another private pension plan on the member's resignation from an employer?	7.5
A8	Upon a couple's divorce or separation, are the individuals' accrued pension assets normally taken into account in the overall division of assets?	3.0
A9	What is the level of home ownership in the country?	5.0
A10	What is the proportion of total pension assets invested in growth assets?	5.0
A11	Is it a requirement that an individual continues to accrue their retirement benefits in a private plan when they receive income support such as a disability pension or on paid maternity leave? Does your system provide any additional contributions or benefits for parents who are caring for young children whilst the parent is not in the paid workforce?	2.0

## 122 Reflexiones sobre el trabajo. Visiones durante la pandemia ...

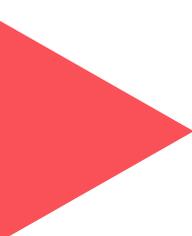
¿Es un *ranking* de sistema de pensiones ...

	Subíndice de sostenibilidad	Ponderación
S1	What proportion of the working age population are members of private pension plans?	20.0
S2	What is the level of pension assets as a % of GDP, held in private pension arrangements, public pension reserve funds, protected book reserves and pension insurance contracts?	15.0
S3	What is the current life expectancy at the State pension age? What is the projected life expectancy at the legislated State pension age in 2050? What is the projected old-age dependency ratio in 2050? What is the Total Fertility Rate (TFR) average over 2015-2020?	20.0
S4	What is the level of mandatory contributions that are set aside for retirement benefits (i.e. funded), expressed as a percentage of wages? These include mandatory employer and/or employee contributions towards funded public benefits (ie social security) and/or private retirement benefits	10.0
S5	What is the labour force participation rate for those aged 55-64? What is the labour force participation rate for those aged 65+	10.0
S6	What is the level of adjusted government debt (being the gross public debt reduced by the size of any sovereign wealth funds that are not set aside for future pension liabilities) expressed as a % of GDP? What is the level of public expenditure on pensions expressed as a percentage of GDP, averaged over the latest available figure and the projected figure for 2050?	10.0
S7	In respect of private pension arrangements, are older employees able to access part of their retirement savings or pension and continue working (eg part time)? If yes, can employees continue to contribute and accrue benefits at an appropriate rate?	5.0
S8	What is the real economic growth averaged over the last four years and projected for the next three years?	9.0
S9	Is it a requirement that for trustees/ fiduciaries to consider Environmental, Social and Governance (ESG) issues in developing their investment policies or strategies?	1.0

	Subíndice de integridad	Ponderación
R1	<p>Do private sector pension plans need regulatory approval or supervision to operate?</p> <p>Is a private pension plan required to be a separate legal entity from the employer?</p>	7.5
R2	<p>Are private sector pension plans required to submit a written report in a prescribed format to a regulator each year?</p> <p>Does the regulator make industry data available from the submitted forms on a regular basis?</p> <p>How actively does the regulator (or protector) discharge its supervisory responsibilities?</p>	10.0
R3	<p>Where assets exist, are the private pension plan's trustees/executives/ fiduciaries required to prepare an investment policy?</p> <p>Are the private pension plan's trustees/executives/ fiduciaries required to prepare a risk management policy?</p> <p>Are the private pension plan's trustees/executives/ fiduciaries required to prepare a conflict of interest policy?</p> <p>Are the private pension plan's trustees/executives/ fiduciaries required to have an independent member included in the governing body?</p> <p>Are the private pension plan's trustees/executives/fiduciaries required to have equal member and employer representation on the governing body?</p>	12.5
R4	<p>Do the private pension plan's trustees/executives/ fiduciaries have to satisfy any personal requirements set by the regulator?</p> <p>Are the financial accounts of private pension plans (or equivalent) required to be audited annually by a recognised professional?</p>	5.0
R5	<p>What is the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies</p> <p>What respect do citizens and the state have for the institutions that govern economic and social interactions among them?</p> <p>How free are the country's citizens to express their views? What is the likelihood of political instability or politically motivated violence?</p>	15.0

	Subíndice de integridad	Ponderación
P1	For defined benefit schemes, are there minimum funding requirements? What is the period over which any deficit or shortfall is normally funded? For defined contribution schemes, are the assets required to fully meet the members accounts?	10.0
P2	Are there any limits on the level of in-house assets held by a private sector pension plan? If yes, what are they?	5.0
P3	Are the members's accrued benefits provided with any protection or reimbursement from an act of fraud or mismanagement within the fund? In the case of employer insolvency (or bankruptcy), do any unpaid employer contributions receive priority over payments to other creditors, and/or are members' accrued benefits protected against claims of creditors?	5.0
P4	When joining the pension plan, are new members required to receive information about the pension plan?	5.0

**Fuente:** Mercer *et al.*, (2020).



# Desafíos, respuestas y oportunidades para la seguridad y salud en el trabajo en América Latina en tiempos del COVID-19

Carmen Bueno<sup>1</sup>

- ▶ La crisis por COVID-19 ha enfrentado, como nunca antes, a los países de América Latina a grandes desafíos en materia de seguridad y salud laboral. La exposición al virus como consecuencia del trabajo y otros riesgos laborales asociados a la pandemia, como los trastornos mentales y musculoesqueléticos, pueden causar problemas de salud en la población trabajadora cuyos efectos perduren más allá de la pandemia.
- ▶ Los países de América Latina han dado una rápida respuesta para proteger a las personas trabajadoras en sus lugares de trabajo. Entre otras, las medidas abarcan la adopción de políticas de teletrabajo, el acceso a vacaciones y licencias remuneradas, la formulación de protocolos de seguridad y salud, en algunos casos fruto del diálogo social, el cuidado de la salud mental, el reconocimiento del carácter profesional del COVID-19 y la verificación del cumplimiento de las normas por medio de las inspecciones laborales.
- ▶ El renovado protagonismo que la seguridad y salud ocupacional ha adquirido en los países de la región como consecuencia de la pandemia es una oportunidad única para posicionar el tema como un elemento fundamental del trabajo decente, para instalarlo de forma prioritaria y permanente en las agendas tripartitas y para avanzar en la construcción de una cultura preventiva. Además, las innovaciones observadas durante este periodo en las inspecciones laborales pueden ser un acelerador de procesos de modernización institucional que permitan el desarrollo de sistemas de inspección laboral más modernos y eficaces.
- ▶ Para afrontar estos desafíos y aprovechar estas oportunidades, la OIT ha puesto a disposición de sus constituyentes tripartitos varios recursos en materia de seguridad y salud frente al COVID-19 y sus riesgos asociados.

---

1 Esta nota fue elaborada en diciembre del 2020.

## ► **Introducción**

---

Además de las consecuencias para la salud pública, la pandemia por COVID-19 ha tenido un impacto directo en la salud de las personas trabajadoras y en la resiliencia de las empresas.

El riesgo de contagio de la enfermedad ha sido mayor en el caso de trabajadores en actividades consideradas esenciales por las autoridades nacionales durante las restricciones sanitarias, tales como el personal del sector salud, que desarrolla tareas con alto grado de exposición y en condiciones de alta demanda. De hecho, las estimaciones apuntan a que el mayor número de casos de contagios entre trabajadores de la salud a nivel mundial se registra en la región de las Américas.

También es posible señalar al personal de la cadena de abastecimiento de productos y servicios esenciales para la población, entre otros, comercio, transporte, agricultura, alimentación, recolección de residuos, limpieza, agua, luz, comunicaciones, minería, así como policía, fuerzas armadas y otros servicios públicos.

El mantenimiento de estas actividades ha supuesto el desafío añadido de un conocimiento limitado de un virus nuevo y por las medidas de bioseguridad y limitaciones, en muchos casos, al acceso a equipos de protección personal adecuados.

A medida que se ha producido el levantamiento de las restricciones sanitarias y la reactivación productiva de otros sectores de actividad, el riesgo de contagio se ha extendido a otros trabajadores que han retornado a sus lugares de trabajo, por lo que se hace necesario duplicar esfuerzos en la adopción de protocolos con las medidas de prevención y control adecuadas. Sin embargo, no debe olvidarse que la exposición a este agente biológico por parte de los trabajadores debe ser parte de los sistemas de gestión de la seguridad y salud en las empresas. Ello implica, en primer lugar, que en la adopción de las medidas de prevención y control deberá considerarse el orden jerárquico que prioriza las medidas que ofrecen una mayor eficacia frente al riesgo laboral. En segundo lugar, la participación de los trabajadores y sus representantes en la gestión del riesgo y en la adopción de las medidas, por instancias bipartitas de diálogo social en las empresas o mediante la negociación colectiva, será crucial para un cumplimiento sostenible de las mismas.

Sin embargo, pese a la adopción de medidas preventivas, para garantizar el acceso a prestaciones en los supuestos de contagio del virus como

consecuencia del trabajo, se deberán reconocer el origen profesional de la enfermedad y los sistemas de seguro por contingencias profesionales habrán de aplicar la mayor flexibilidad en los casos que ofrezcan dificultad para demostrar el origen laboral del contagio.

Además de la exposición al virus en sus lugares de trabajo, muchas personas afrontan cada día desplazamientos en medios de transporte público que con frecuencia sufren aglomeraciones, particularmente en las grandes ciudades, con la consiguiente dificultad para respetar las medidas de distanciamiento físico recomendadas. Por ello, los mencionados protocolos deberán contemplar medidas para que los trabajadores acudan a sus lugares de trabajo y regresen a sus domicilios de forma segura.

Una especial vulnerabilidad afecta a los más de 144 millones de trabajadores informales en la región. Este es el caso de los trabajadores de plataformas de reparto a domicilio, en su mayoría jóvenes y migrantes, cuya situación generalizada de informalidad los priva del acceso a medidas preventivas frente al contagio, así como de prestaciones económicas y de salud. Ocho de cada diez trabajadoras domésticas remuneradas en la región se encuentran en la informalidad, lo que las convierte en otro colectivo especialmente vulnerable en este contexto.

La normalización del teletrabajo tras la pandemia puede ser un potente acelerador de una tendencia en materia de seguridad y salud laboral que se ha venido observando en la última década en muchos países de la región: una reducción de los accidentes de trabajo y un crecimiento de las enfermedades relacionadas con el trabajo, particularmente aquellas relacionadas con la salud mental. Por ejemplo, en Chile, el 60% del total de enfermedades profesionales calificadas en 2019 correspondieron a salud mental, habiéndose triplicado este porcentaje desde 2015. Entre 2009 y 2012 en Colombia se registró un incremento del 43% en el reconocimiento de eventos de ansiedad y depresión.

Sin embargo, el reconocimiento de los trastornos mentales como enfermedad profesional plantea complejidades especiales. En algunos países, todavía no han sido reconocidos legalmente, como es el caso de Uruguay, mientras que en otros, aun cuando legalmente son contemplados, en la práctica se declara un porcentaje muy pequeño de dichas dolencias con origen laboral. Este es el caso de Chile, donde solo se reconoce como profesional el 19% de las denuncias por enfermedades mentales.

Por último, la promoción del cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud, incluyendo los protocolos de bioseguridad y el teletrabajo,

enfrenta a las inspecciones del trabajo a nuevos desafíos y cambios en los planes estratégicos inspectivos. Además, ante la necesidad de restringir las visitas presenciales durante las restricciones, bien por no haber sido declarada expresamente actividad esencial o bien por contar con personal de alto riesgo que ha debido permanecer en sus domicilios, las inspecciones habrán de revisar sus procedimientos inspectivos con el fin de impulsar los medios remotos en la verificación de algunas condiciones laborales que no exigen necesariamente la visita presencial.

## ► **Respuestas nacionales para proteger la seguridad y salud de las personas trabajadoras en el lugar de trabajo**

---

Frente a los mencionados desafíos, los países de América Latina y el Caribe han adoptado rápidamente distintas medidas para proteger a las personas trabajadoras frente al riesgo de contraer la enfermedad en sus lugares de trabajo. Desde la adopción de políticas de teletrabajo hasta la formulación e implementación de protocolos de seguridad y salud específicos, incluyendo en algunos casos medidas para resguardar la salud mental, las respuestas nacionales difieren entre los países. Sin ánimo exhaustivo, podemos destacar algunas de las medidas que han sido adoptadas desde el inicio de la pandemia:

### ► **Trabajo a distancia y teletrabajo**

Las restricciones al movimiento decretadas por las autoridades aceleraron la adopción del trabajo a distancia y el teletrabajo como una forma de mantener la continuidad de algunas actividades productivas en la mayoría de los países de la región. Aunque algunos países como Colombia (2008), Brasil (2017), Costa Rica (2019) y Panamá (2020) ya contaban con legislaciones de trabajo a distancia y teletrabajo antes de la declaración de la pandemia, otros concluyeron los procesos regulatorios que ya habían iniciado, como El Salvador y Chile, o directamente impulsaron nuevas leyes, como Argentina, Ecuador y Uruguay.

En la medida en que el trabajo a distancia y el teletrabajo no están exentos de riesgos laborales y, por tanto, también requieren la adopción de medidas preventivas, muchas de las recientes normas también contemplan disposiciones en materia de seguridad y salud. Especial importancia tiene el

reconocimiento en el derecho a la desconexión en las leyes de Argentina,<sup>2</sup> Chile<sup>3</sup> y Ecuador<sup>4</sup> con el fin de resguardar la salud mental de los trabajadores.

Las circunstancias excepcionales generadas por la pandemia han generado nuevos factores de riesgo psicosocial asociados al teletrabajo: miedo al contagio, temor a perder el empleo, mayor aislamiento y la necesidad de conciliar el teletrabajo con el cuidado de los hijos y otras personas a cargo en un contexto en el que las instituciones educativas y de cuidados han permanecido cerradas. Esta doble jornada ha afectado mayormente a las mujeres.

#### ► Acceso a vacaciones y licencias remuneradas

El acceso a vacaciones y licencias retribuidas ha sido otra de las medidas adoptadas por los países para poder garantizar las medidas restrictivas decretadas sin sacrificar empleos. Por ejemplo, en Chile, se declaró que la licencia médica por contagio o aislamiento es causal justificada de ausencia al trabajo.<sup>5</sup> En Ecuador se impulsaron los acuerdos entre empleadores y trabajadores para el uso de vacaciones acumuladas o el goce de períodos de vacaciones anticipadas. En Uruguay, además de extender el subsidio por enfermedad común para las personas de 65 años o más, con el fin de que puedan cumplir el aislamiento en sus domicilios por un máximo de 30 días, salvo que puedan realizar sus tareas habituales desde su domicilio;<sup>6</sup> en el sector de la construcción se acordó de forma bipartita una licencia especial con el mismo fin, la que fue avalada por las autoridades laborales.<sup>7</sup>

#### ► Protocolos, guías y otras herramientas de seguridad y salud frente al COVID-19

Tanto para las actividades esenciales como para las que se han ido reanudando gradualmente a medida que se han ido levantando las restricciones sanitarias a nivel sectorial o de empresa, los países han desarrollado

---

2 Ley 27.555 de 30 julio 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233626/20200814>

3 Ley 21.220 de 24 marzo 2020. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143741>

4 Ley orgánica de apoyo humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19 de 22 junio 2020. Disponible en: <https://lexadvisorecuador.com/wp-content/uploads/2020/06/Ley-Organica-COVID19-062020.pdf>

5 Dictamen 1116/004. Disponible en: [https://www.dt.gub.cl/legislacion/1624/articles-118384\\_recurso\\_pdf.pdf](https://www.dt.gub.cl/legislacion/1624/articles-118384_recurso_pdf.pdf)

6 [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/decretos/03/mtss\\_16.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/decretos/03/mtss_16.pdf)

7 <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/construccion-licencia-especial-comienzo-24-marzo>

lineamientos para prevenir el contagio y otros riesgos asociados a la pandemia en los lugares de trabajo.

En Argentina, entre otros, se elaboraron “Recomendaciones especiales para trabajos en el sector de telecomunicaciones”<sup>8</sup> y un “Protocolo de recomendaciones prácticas COVID-19 para la industria de la construcción”, este último basado en el diálogo social bipartito sectorial.<sup>9</sup>

En Brasil, con apoyo de la OIT, se han diseñado diversas herramientas en línea de autoevaluación de las medidas y precauciones relacionadas con el coronavirus en la construcción civil, en los teleservicios y en los frigoríficos.<sup>10</sup>

El Salvador adoptó una norma con el fin de garantizar que el gobierno provea a los trabajadores de la salud equipos de protección adecuados, una capacitación especializada y un seguro de vida.<sup>11</sup>

En Chile el gobierno adoptó el Plan “Paso a paso laboral” para un retorno seguro y saludable al trabajo en el marco del desconfiamiento.<sup>12</sup>

En Colombia se adoptaron protocolos de bioseguridad para el manejo y control del riesgo en actividades turísticas<sup>13</sup> y en México se desarrolló la “Guía de acción para los centros de trabajo ante el COVID-19”, con el fin de que las empresas adopten medidas frente a la prevención del virus.<sup>14</sup>

En Panamá se decretó la obligatoriedad del cumplimiento del “Protocolo para preservar la higiene y salud en el ámbito laboral para la prevención ante el COVID-19”, en las empresas.<sup>15</sup>

---

8 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335819/disp3.pdf>

9 [https://www.uocra.org/pdf/protocoloUOCRA-CAC\\_covid-19\\_v2.0.pdf](https://www.uocra.org/pdf/protocoloUOCRA-CAC_covid-19_v2.0.pdf)

10 [https://autodiagnostico.sit.trabalho.gov.br/?\\_ga=2.188839907.953232369.1607378616-301545000.1607378616#!/](https://autodiagnostico.sit.trabalho.gov.br/?_ga=2.188839907.953232369.1607378616-301545000.1607378616#!/)

11 Decreto 620 de 1 abril 2020. Disponible en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/0767BCAD-1990-49DA-AE75-C5A478FE881C.pdf>

12 <https://www.pasoapasolaboral.cl/>

13 Resolución 1.285 de 29 julio 2020. Disponible en: [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%201285%20de%202020.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%201285%20de%202020.pdf)

14 <https://www.gob.mx/stps/documentos/guia-de-accion-para-los-centros-de-trabajo-ante-el-covid-19>

15 Resolución MTDS OM-137-2020 de 19 marzo. Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28982/77841.pdf>

En Perú se aprobó la “Guía para la prevención del Coronavirus en el ámbito laboral”<sup>16</sup> y los “Lineamientos para la vigilancia de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición al COVID-19,”<sup>17</sup> en los que, conjuntamente con los protocolos sectoriales, las empresas deberán de elaborar su “Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo” y proceder a su registro en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19).

#### ► Fortalecimiento del diálogo social

En Uruguay el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONASSAT), instancia tripartita integrada por representantes de gobierno, empleadores y trabajadores, consensuó la normativa que promueve la búsqueda de protocolos frente al COVID-19 acordados bipartitamente en las empresas.<sup>18</sup>

En Paraguay el Consejo Tripartito Laboral validó los “Protocolos marco sectoriales de seguridad y salud frente al COVID-19” elaborados por el Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Salud y con el apoyo de la OIT y la OPS/OMS.<sup>19</sup>

Además, en algunos países se ha potenciado el rol de los comités mixtos de seguridad y salud, particularmente para la elaboración de los protocolos COVID. Este es el caso de Panamá, donde se ha decretado la creación de comités especiales de salud e higiene para la prevención y atención del COVID-19 en todas las empresas.<sup>20</sup>

#### ► Atención a la salud mental

En Chile se difundió la plataforma “Saludable-Mente” que entrega atención psicológica en línea para abordar los efectos psicosociales de la pandemia. En Colombia el Ministerio del Trabajo definió unas acciones mínimas de evaluación e intervención de los factores de riesgo psicosocial, promoción de la salud mental y prevención de trastornos mentales en los trabajadores en el

---

16 Resolución Ministerial N° 055-2020-TR. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/545998/doc04965720200309090043.pdf>

17 Resolución Ministerial 448-2020-MINSA. Disponible en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/903763/RM\\_448-2020-MINSA.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/903763/RM_448-2020-MINSA.pdf)

18 Resolución 54/020 de 19 de marzo. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-n-54020-conassat-coronavirus-covid-19>

19 <https://www.mtess.gov.py/medidas-laborales-aplicadas-en-la-pandemia>

20 Decreto ejecutivo 78/2020 de 16 marzo. Disponible en: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28981\\_D/77837.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28981_D/77837.pdf)

marco de la emergencia sanitaria.<sup>21</sup> Con un foco sectorial, en Perú, se aprobó la “Guía técnica para el cuidado de la salud mental del personal de la salud en el contexto del COVID-19”.<sup>22</sup>

► **COVID-19 como enfermedad profesional**

Algunos países han procedido al reconocimiento durante la emergencia sanitaria del COVID-19 como enfermedad profesional, particularmente para los trabajadores del sector salud, como el caso de Argentina –con algunas limitaciones temporales<sup>23</sup>– Chile,<sup>24</sup> Colombia,<sup>25</sup> Ecuador,<sup>26</sup> México,<sup>27</sup> Perú<sup>28</sup> y Uruguay.<sup>29</sup> Además, en algunos países, el origen laboral de la enfermedad se ha extendido a trabajadores de otros sectores de actividad, por ejemplo, al personal de limpieza y otros servicios conexos con la salud en Costa Rica, Colombia y Uruguay, a los trabajadores en actividades esenciales en Argentina –con limitaciones<sup>30</sup>– y en Chile a cualquier trabajador siempre y cuando sea identificado por la autoridad sanitaria como contacto estrecho ocurrido en el trabajo.

► **Inspección de las condiciones de seguridad y salud durante la pandemia**

Las inspecciones laborales de los países de la región han redoblado esfuerzos para adaptar sus prioridades, sus procesos operativos y sus formas de interacción con los usuarios en el marco de la pandemia.

---

21 Circular 0064 de 7 octubre de 2020. Disponible en: <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/Circular+0064.PDF/a3370954-2e5c-72fd-0801-f359a91ba67c?t=1602107574701>

22 Resolución Ministerial 180-2020-MINSA de 6 abril 2020. Disponible en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/581240/RM\\_180-2020-MINSA.PDF](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/581240/RM_180-2020-MINSA.PDF) y [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/581266/ANEXO\\_RM\\_180-2020-MINSA.PDF](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/581266/ANEXO_RM_180-2020-MINSA.PDF)

23 Decreto 367/2020. Disponible en: <https://oiss.org/wp-content/uploads/2020/04/Decreto-367-2020.pdf>

24 Dictamen SUSESO 1.482 de 27 abril 2020. Disponible en: <https://www.suseso.cl/612/w3-article-589773.html>

25 Decreto 676 de 19 mayo 2020. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20676%20DEL%2019%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>

26 <https://lexadvisorecuador.com/wp-content/uploads/2020/06/Ley-Organica-COVID19-062020.pdf>

27 Disposición reformativa 2ª de la Ley de apoyo humanitario... de 22 junio 2020. Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202006/ComunicadoConjunto>

28 Ley 31.025 de 18 junio 2020. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-incorpora-a-la-enfermedad-causada-por-el-covid-19-de-ley-n-31025-1868269-1>

29 Ley 19.873 de 3 abril 2020. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu7662144514963.htm>

30 Decreto 367/2020.

La mayoría de las inspecciones priorizaron el control del cumplimiento de las medidas de seguridad y salud frente al COVID-19, tanto en actividades esenciales durante las restricciones como en el retorno al trabajo durante el levantamiento de dichas restricciones. Se han reportado brigadas móviles de inspección en Colombia y operativos de inspección de carácter sectorial, como en supermercados en Uruguay, en hoteles y resorts en Costa Rica y en el transporte interurbano en Chile.

Los inspectores de Paraguay han tenido un rol muy activo en la difusión y comprobación de los protocolos preventivos en los centros de trabajo, con actuaciones presenciales que fueron denominadas “verificaciones”.

En Panamá, junto con la supervisión de los Planes de respuesta al COVID-19 en los lugares de trabajo, también se priorizó la fiscalización del funcionamiento de los comités mixtos de seguridad y salud en las empresas.

La revisión de las prioridades inspectivas estuvo acompañada de esfuerzos formativos a los inspectores, mediante la organización de cursos virtuales de capacitación en temáticas como riesgos psicosociales, como en Colombia y Paraguay, o en riesgos biológicos, como en Paraguay y Uruguay, con apoyo de la OIT.

Además, la proliferación de acuerdos de teletrabajo y trabajo a distancia durante este periodo ha ocupado gran parte de las agendas de las inspecciones que cuentan con dichos marcos normativos. En este sentido, a noviembre de 2020, Chile reporta 180 denuncias y 135 fiscalizaciones desde la entrada en vigor en abril del mismo año de la nueva ley de trabajo a distancia y teletrabajo, siendo la mayoría de las mismas referidas al incumplimiento de las obligaciones de formalizar esta modalidad mediante pacto escrito y de proporcionar los equipos, herramientas y materiales necesarios.

Por último, cabe destacar el impulso al uso de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) en los mecanismos de denuncia o reclamo en línea de Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú, o mediante una línea telefónica gratuita, como las existentes en Colombia y Uruguay.

## ► Oportunidades para la seguridad y salud laboral más allá de la pandemia

---

El renovado protagonismo que la seguridad y salud ocupacional ha adquirido en los países de la región como consecuencia de la pandemia es una

oportunidad única para posicionar el tema como un elemento fundamental del trabajo decente, para instalarlo de forma prioritaria y permanente en las agendas tripartitas y para avanzar en la construcción de una cultura preventiva.

► **La seguridad y salud en el trabajo como un principio y un derecho fundamental en el trabajo**

Esta crisis puede convertirse en una oportunidad única para revalorizar la importancia de la seguridad y la salud laboral como una de las condiciones fundamentales para el trabajo decente, tal como señala en la Declaración Tripartita del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019). Ha de recordarse la recomendación de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo para que la seguridad y la salud en el trabajo sea reconocida como un principio y un derecho fundamental del trabajo.

► **La seguridad y salud en el trabajo como una prioridad en las agendas tripartitas**

Aunque la seguridad y salud laboral ha sido considerada tradicionalmente por los propios actores tripartitos como un tema de consenso, la experiencia nos muestra que no siempre ha sido una prioridad en las agendas laborales.

El impulso que la temática ha recuperado por causa de la pandemia puede estimular la creación y reactivación de instancias de diálogo social tripartito que trabajen conjuntamente en la formulación, aprobación, implementación o revisión de políticas y programas nacionales de SST cuyos contenidos trasciendan los efectos de la pandemia.

Además, la participación de los trabajadores o sus representantes en la gestión de los riesgos laborales, particularmente mediante instancias bipartitas de diálogo social en las empresas o de la negociación colectiva, será crucial para la obtención de resultados sostenibles.

► **Construcción de una cultura preventiva**

La pandemia ha reposicionado la seguridad y salud laboral como un eje fundamental en las políticas de reactivación productiva. Las medidas de prevención y control son, más que nunca, prioritarias y no solo para resguardar la salud de los trabajadores sino para garantizar el éxito de la reactivación.

Los esfuerzos realizados para formular e implementar protocolos COVID en los lugares de trabajo son una experiencia sin precedentes en la gestión de los riesgos en la región. De los actores del mundo del trabajo dependerá aprovechar las lecciones aprendidas en esta pandemia para replicarlas en la gestión

de otros riesgos laborales, adoptando medidas preventivas para minimizar sus efectos en la salud de los trabajadores, al igual que se ha hecho frente a la expansión del virus en el entorno laboral.

Por último, las innovaciones que se han producido en las inspecciones laborales de la región también pueden ser un importante acelerador de procesos de modernización institucional que permitan el desarrollo de sistemas de inspección laboral más modernos y eficaces.

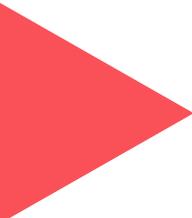
## ► Recursos de la OIT en materia de seguridad y salud frente al COVID-19

---

La OIT ha puesto a disposición de sus constituyentes tripartitos varios recursos en materia de seguridad y salud frente al COVID-19 y sus riesgos asociados. Entre otros, podemos destacar:

- OIT (2020) “Frente a la pandemia: garantizar la seguridad y salud en el trabajo”. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms\\_742732.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_742732.pdf)
- (2020) “Herramienta de 10 pasos para un retorno al trabajo seguro y saludable en tiempos de COVID-19”. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_745842.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_745842.pdf)
- (2020) “Gestión de los riesgos psicosociales relacionados con el trabajo durante la pandemia de COVID-19”. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms\\_763314.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms_763314.pdf)
- (2020) “Actualización de las necesidades del sistema: Mejora de la protección frente al ciberacoso y a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo posibilitados por las TIC”. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_736237.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_736237.pdf)
- (2020) “Teleworking during the COVID-19 pandemic and beyond. A practical guide”. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_751232.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_751232.pdf)

- (2020) “Guía de orientaciones de seguridad y salud en el trabajo frente a la COVID-19 para personas empleadoras y trabajadoras del hogar”. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_755065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_755065.pdf)
- (2020) “Lista de comprobación para afrontar los riesgos de la pandemia de la COVID-19 orientada al sector de recolección de residuos. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms\\_764116.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms_764116.pdf)
- (2020) “Prevención y mitigación del COVID-19 en el trabajo lista de comprobación”. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms\\_741818.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms_741818.pdf)
- (2020) “Prevención y mitigación de COVID-19 en el trabajo para pequeñas y medianas empresas. Lista de comprobación y manual de comprobación”. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_753623.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_753623.pdf)
- (2020) “Guía práctica para la prevención y mitigación del COVID-19 en la agricultura”. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_743667.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_743667.pdf)
- (2020) “La COVID-19 y los trabajadores de los cuidados a domicilio y en instituciones”. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/briefingnote/wcms\\_762077.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/briefingnote/wcms_762077.pdf)
- (2020) “La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros”. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/briefingnote/wcms\\_760415.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/briefingnote/wcms_760415.pdf)
- (2020) “Prevención y mitigación del COVID-19 en el trabajo Lista de comprobación para Colombia”. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_745696.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_745696.pdf)



# Las pensiones y la seguridad económica de las personas mayores en América Latina ante un futuro cada vez más incierto

Pablo Casalí, Oscar Cetrángolo y Fabio Bertranou<sup>1</sup>

- ▶ Esta nota presenta anotaciones preliminares respecto de los principales temas que dominan el debate de las pensiones en América Latina, durante y después de la pandemia por el COVID-19.
- ▶ También examina la agenda de políticas para las pensiones que la pandemia ha acelerado junto con sus posibles efectos para el presente y futuro de la seguridad económica de las personas mayores.

## ▶ Introducción

El objetivo de esta nota es ofrecer una sintética aproximación a las temáticas que han dominado y se espera dominen el debate futuro acerca de las reformas previsionales y la protección social para la población mayor en América Latina. Es claro que se trata de un debate que tiene rasgos muy diferenciados en cada uno de los países de la región, pero no trata de ser este un relevamiento exhaustivo de las múltiples dimensiones específicas de cada caso sino una introducción a aquellas cuestiones que aparecen como más evidentes, intentando ensayar algunos comentarios ante el impacto de la pandemia. La pretensión no es establecer posición de estos temas sino, por el contrario, evaluar diferentes alternativas que puedan presentarse e introducir algunos elementos para promover un necesario debate.

Los lectores de la nota deben tener presente el escenario económico-fiscal y laboral que presenta la región. En la primera dimensión, de acuerdo con la CEPAL (2020) en su Estudio Económico para América Latina y el Caribe se señala que la crisis sanitaria que ha generado la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) también ha producido la peor contracción económica y social de las últimas décadas, tanto a nivel mundial como en las

---

<sup>1</sup> La presente nota fue preparada en noviembre del 2020. Los autores agradecen los comentarios de Fabio Durán Valverde.

economías de América Latina y el Caribe. Varios países se han transformado en el epicentro de la pandemia de COVID-19, y se espera una caída de la tasa de crecimiento que podría alcanzar al 9% acompañada de aumentos significativos de la tasa de pobreza, que alcanzará al 37,3%; un incremento de la tasa de desocupación y un recrudecimiento considerable de la desigualdad. De esta forma, se espera que en 2020 el nivel del PIB per cápita de la región sea equivalente al de 2010, y el de la pobreza, al de 2006, lo que supondría un decenio perdido en términos económicos, y casi un decenio y medio en términos sociales.

En lo que refiere al frente fiscal, América Latina está enfrentando su mayor desafío desde la crisis de la deuda de principios de la década de 1980. Los esfuerzos fiscales de algunos países en el contexto de la crisis impulsarán el gasto público promedio, que se prevé se incrementará a 25,4% del PIB en 2020, frente al 21,7% del PIB observado en 2019. Al mismo tiempo, se estima que los ingresos totales se contraerán del 18,5% del PIB en 2019 al 17,0% del PIB en 2020 por la caída de la recaudación tributaria como consecuencia de la paralización de la actividad económica y la adopción de medidas de alivio tributario.

En lo laboral, de acuerdo con la OIT (2020), la región también experimenta una crisis sin precedentes en sus mercados de trabajo como consecuencia de la pandemia por COVID-19. La drástica contracción del empleo, de las horas trabajadas y de los ingresos da cuenta de los significativos efectos de la reducción del nivel de actividad económica en la dinámica laboral. Esta significativa caída en el volumen de empleo implicó tránsitos hacia el desempleo y mayoritariamente fuertes salidas de la fuerza de trabajo. La tasa de participación registró un valor sin precedentes al reducirse del 61,3% al 52,6% entre el primer y segundo trimestre de este año (para 9 países). En el segundo trimestre de 2019 esta tasa había sido de 62,2%. Ello implicó que al menos 32 millones de personas dejaron de ser económicamente activas durante la primera mitad de 2020. El panorama resulta aún más preocupante al considerar que dichos impactos han sido desiguales y que el sendero de recuperación, que lentamente se está vislumbrando en la región, podría ir acompañado de una amplificación de brechas laborales y de ingresos entre los diferentes grupos de población.

Para poder avanzar en el sentido señalado, se introducirán, en primer lugar, los rasgos característicos de la evolución reciente de los sistemas latinoamericanos, para luego presentar las principales dimensiones que eran objeto de los debates hasta antes de la pandemia COVID-19. Posteriormente se discuten las consecuencias que está generando la pandemia. Con esa información,

estas notas se completan con una especulación acerca de la manera en la que podrían ser redefinidos los alcances y dirección de los debates en materia de pensiones.

## ► Introducción a la situación de los sistemas de pensiones en América Latina durante las últimas décadas

Aun dentro de su heterogeneidad, América Latina presenta algunos rasgos que la caracterizan de manera general. Tal vez el más evidente es la desigualdad y, en términos de lo que aquí se discute, debe considerarse la elevada informalidad laboral. Esta ha derivado en notables dificultades para lograr que los esquemas contributivos tradicionales de seguridad social resulten satisfactorios. En ese contexto laboral, los problemas de diseño, por ejemplo, en materia de fragmentación y estratificación, y la rápida maduración de los sistemas pioneros de pensiones ya estaba produciendo tempranamente problemas de solvencia que, sumados a un cambio profundo en la percepción del accionar del Estado, dieron comienzo, en los años ochenta, a importantes reformas en muchos países de la región.

Algunas de aquellas reformas consistían en adaptaciones paramétricas mientras que otras, más ambiciosas, fueron reformas estructurales que, además de cambios paramétricos, incluyeron la introducción de esquemas de capitalización individual privados, con diferentes modalidades y magnitud. La evolución previa de cada caso, la situación macro fiscal, el tipo de debate y el momento en el que se encaró cada reforma han sido factores que explican diferencias y similitudes entre las reformas. En ese sentido, conviene diferenciar las diversas etapas por las que atravesó la política macroeconómica y fiscal de la región durante el último medio siglo (Cetrángolo y otros, 2018a), donde se plantearon reformas estructurales de los sistemas:

- Los años **ochenta** fueron años de política macroeconómica de emergencia para hacer frente a la crisis de la deuda. Bajo esas circunstancias, el tema previsional fue postergado, a excepción de Chile, donde el gobierno *de facto* realizó en 1981 una reforma incluso antes que surgiera la crisis de la deuda, que abriría en la región el debate futuro respecto de la incorporación de esquemas de capitalización individual en muchos países.
- Los años **noventa**, notoriamente influenciados por el Consenso de Washington y la búsqueda de mayor eficiencia mediante la reducción de

la presencia estatal, fueron testigos de reformas que plantearon diferentes modalidades de incorporación de esquemas de capitalización individual, siguiendo el ejemplo pionero de Chile. Aquí se diferencian (Mesa-Lago 2014):

- ▶ las experiencias donde se sustituyen los esquemas de beneficio definido en la forma de reparto por los de capitalización individual en Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1998);
  - ▶ los sistemas paralelos de Perú (1993) y Colombia (1994), donde conviven los dos esquemas para que los trabajadores elijan dónde dirigir sus aportes;
  - ▶ los mixtos, donde conviven prestaciones que siguen ambos esquemas (públicas y privadas). Son los casos de Argentina (1994), Uruguay (1996) y, más tarde, Costa Rica (2001) y Panamá (2008);
  - ▶ por último, deben considerarse los cambios paramétricos y otras reformas no estructurales, como en el caso de Brasil.
- ▶ En los primeros años del presente siglo, caracterizados por una mayor preocupación por la cobertura y las cuestiones distributivas, se observaron avances importantes en la creación de empleo y la formalización del mismo. También los sistemas de pensiones comenzaron a priorizar la expansión de las prestaciones a los informales o trabajadores con trayectorias laborales incompletas o sin regularidad en las cotizaciones, mediante la flexibilización de las condiciones de acceso a las prestaciones contributivas (por ejemplo, Argentina y Uruguay) o el desarrollo de prestaciones provenientes de esquemas no contributivos que aseguran el derecho a ingresos básicos (OIT, 2018).

En algunos países (Argentina en 2008 y Bolivia en 2010) se revirtieron las reformas estructurales que habían incorporado la capitalización individual, motivadas por diferentes razones: no lograron aumentar la cobertura ocupacional, agravaron el déficit fiscal causado por la transición, los costos de administración se mantuvieron altos, surgieron dudas sobre la capacidad de otorgar prestaciones suficientes, entre otros.

A partir de esta trayectoria es posible extraer algunas lecciones:

- ▶ Las reformas previsionales han estado en general presionadas por restricciones de corto plazo. En general, son pocas las reformas estructurales que han podido discutirse y acordarse con una visión de largo plazo en situaciones de suficiente espacio fiscal. Por el contrario, las reformas responden a situaciones coyunturales, sin tener en cuenta las

implicancias para futuras generaciones y la evolución de variables críticas para el desempeño de los sistemas.

- ▶ Los sistemas de capitalización individual no resuelven los problemas de suficiencia de las prestaciones de los regímenes contributivos, sino que postergan en el tiempo la evidencia de que no es posible generar prestaciones adecuadas con mercados laborales con alta informalidad, rotación laboral e historias contributivas irregulares o truncadas.
- ▶ Adicionalmente, cuando la transición a la capitalización individual se da en esquemas relativamente maduros, se generan costos fiscales que difícilmente puedan ser afrontados por países fiscalmente débiles (por ejemplo, Argentina, El Salvador). Cuando puedan afrontarlo, el espacio fiscal y los costos deben ser evaluados a la luz de usos alternativos de los recursos disponibles.
- ▶ Sistemas de beneficio definido basados en el reparto muy generosos o que demoren cambios paramétricos terminan demandando recursos fiscales que, en países con baja tributación, compiten con otras finalidades del gasto público, en especial las transferencias monetarias a los sectores más vulnerables y la inversión en salud y educación.

En términos más generales, la experiencia de la región muestra que no es posible diseñar la política de pensiones, en su pilar contributivo, sin tener en cuenta las fortalezas (o debilidades) del mercado de trabajo, la política macro fiscal y las capacidades institucionales. De manera específica, las principales políticas que deben ser articuladas son las de empleo y tributación. Las políticas de promoción del empleo decente resultan indispensables para reducir la población que carece de prestaciones contributivas. La reforma tributaria, por su parte, debe brindar los recursos necesarios para financiar las prestaciones no contributivas, completar la cobertura y mejorar la distribución del ingreso. Adicionalmente, teniendo en cuenta los cambios demográficos y tecnológicos, así como la creciente y determinante participación de los gastos en atención de la salud para la población mayor, debe considerarse esta política.

## ▶ Principales ejes del debate antes de la pandemia

---

Aquí se entiende que el objetivo de las reformas es alcanzar un sistema sostenible que mediante sus diferentes componentes asegure una cobertura de ingresos a la totalidad de la población mayor, a la vez que contribuya a suavizar

el consumo e incentivar el ahorro de los trabajadores que se encuentran en el segmento formal del mercado de trabajo.

Existen diferentes modalidades de aproximación al sistema de protección social deseado. Los antecedentes y tipo de debate que predomine en cada país son aspectos centrales a tener en cuenta para la definición del sendero de reformas necesarias en cada caso. A continuación, a modo de guía preliminar, se presentan algunas de las temáticas que eran consideradas los principales ejes del debate hasta la irrupción del COVID-19 (OIT, 2018). En la siguiente sección será considerado el impacto de la pandemia.

► **Ampliación de la cobertura de prestaciones por vejez, invalidez y muerte**

Sin duda, se trata de la temática que ha dominado los debates recientes en los países de la región. La ampliación de la cobertura para alcanzar la protección social universal para las personas mayores difícilmente pueda lograrse con el aporte exclusivo de los esquemas contributivos. Por el contrario, se debe lograr una combinación adecuada de prestaciones contributivas y no contributivas. La propia dinámica de cada grupo de prestaciones remite a su modalidad de financiamiento, que resulta un eje central de las políticas de reforma, no solo como resultado de la restricción fiscal sino también para cuidar la equidad, la promoción del empleo decente y el ahorro nacional.

Dos temas (parámetros) que han sido parte de la discusión en lo que refiere a las prestaciones no contributivas refieren al nivel de focalización/universalidad de las mismas y la edad para su elegibilidad, en particular si se aplica la misma que está definida en los componentes contributivos.

► **Modalidad de financiamiento (contributivo versus no contributivo)**

Las prestaciones no contributivas son usualmente financiadas con recursos de rentas generales que surgen del presupuesto y su asignación se discute en el Parlamento, donde es sopesada la importancia de esta asignación frente a otros usos de los fondos públicos. Estas prestaciones generalmente no guardan relación con los aportes ni la historia laboral de cada beneficiario, sino que se basan en el principio del derecho a un mínimo de seguridad económica que les corresponde a todas las personas mayores en una sociedad, tal y como está plasmado en la Recomendación 202 sobre los pisos nacionales de protección social.

En la definición de la cobertura y el monto de las prestaciones no contributivas existen varias posibilidades:

- ▶ Puede tratarse de un monto fijo y universal, de manera de establecer un piso de ingresos para la totalidad de la población mayor, que se sumará a las prestaciones contributivas para aquellos que hayan cumplido con los requisitos para alcanzarlas. Un ejemplo de este caso es la “Renta Dignidad” en Bolivia (OIT, 2018).
- ▶ Alternativamente, en especial si se trata de una situación de estrechez fiscal como enfrentan la gran mayoría de los países de la región, puede establecerse un ingreso básico para los que no tengan otro ingreso como el caso de Chile con la Pensión Básica Solidaria, o, si lo tuviera y fuera menor al básico, completarlo hasta alcanzar ese nivel, como sucede con la versión original de la PUAM (Pensión Universal para el Adulto Mayor) en Argentina.
- ▶ Como alternativa a la anterior, podría considerarse la elegibilidad teniendo en cuenta la existencia y suficiencia de ingresos a nivel del hogar independiente de su conformación etaria.
- ▶ Más restrictivo aún, sería el caso en que las prestaciones se otorgan condicionadas a la existencia de activos por parte de las personas mayores, como ha tratado de hacerse con la reformulación de la PUAM, antes mencionada.

En cambio, las prestaciones contributivas usualmente son financiadas con los aportes y contribuciones sobre los salarios de los trabajadores de la economía formal y normalmente son definidas en un nivel que sea sostenible con el nivel de cotizaciones sobre los salarios establecidos, para así permitir una tasa de reemplazo no inferior al 40% en línea con las disposiciones del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

Por su parte, debiera contemplarse una prestación semicontributiva, o contributiva subsidiada, para aquellos que hayan cumplido con una determinada proporción de los requisitos establecidos por la legislación.

▶ **Los problemas derivados de la ausencia de una clara diferenciación entre componentes**

En términos de equidad y sostenibilidad es de gran importancia la separación entre los componentes contributivo y no contributivo de la protección social. En cualquier caso, el diseño de los sistemas debiera introducir elementos de coordinación, complementariedad y hasta cierto nivel de integración en su gestión.

Teniendo en cuenta el elevado grado de informalidad laboral, los problemas de cobertura contributiva y las demandas de recursos por parte de los esquemas tradicionales, la asignación de recursos tributarios para apoyar el financiamiento de los esquemas contributivos debe ser considerada en función de las particularidades de cada caso y evitando afectar las posibilidades de financiamiento de las prestaciones no contributivas, las que idealmente deberían estar destinadas a quienes no han podido tener una historia laboral que le permita acceder a pensiones contributivas y se encuentren particularmente en riesgo de pobreza en la vejez. En consecuencia, los sistemas contributivos deben estar diseñados de tal manera que aseguren niveles de beneficios que se puedan financiar con los aportes y contribuciones sobre los ingresos y los ingresos provenientes de rentas generales para garantizar las prestaciones de las personas excluidas de los sistemas contributivos.

Por su parte, los recursos tributarios deberían ser destinados al financiamiento de prestaciones no contributivas que aseguren derechos de ingresos a las personas mayores que no puedan cumplir con los requisitos establecidos por los sistemas contributivos, así como prestaciones complementarias a quienes accedan a beneficios contributivos muy reducidos. Es claro que al tratarse de recursos tributarios su asignación deberá hacerse por medio de los mecanismos presupuestarios vigentes en cada país, donde se decidirá su prioridad frente a otros destinos.

► **El aporte indispensable de una tributación más justa y eficaz**

Siendo América Latina una región de baja tributación, su incremento parece ser la solución más recomendable para aumentar el gasto público destinado a asegurar el derecho a un piso de protección social. La recaudación tributaria creció desde el 18 al 23% del PIB entre 2000 y 2018 para el promedio de la región, pero se encuentra aún lejos del promedio OCDE (34% del PIB). En muchos países de América Latina existe un amplio margen para incrementar recursos y financiar aumentos en la cobertura, aunque deben competir con otros usos necesarios de ese espacio fiscal (Cetrángolo *et al.*, 2018). De manera especial es la situación de los países de Centroamérica de baja tributación. Solo tres países que no cuentan con recursos naturales de propiedad pública (Brasil, Argentina y Uruguay) alcanzaron niveles de carga tributaria cercana y aun superior al 30% del PIB; en esos casos el margen para incrementos adicionales es reducido. El resto de los países latinoamericanos se encuentra en niveles cercanos al promedio regional, entre 17 y 22% del PIB. En casi todos los países, por su parte, se presentan elevados niveles de evasión y, de manera especial, una seria debilidad en el cobro de imposición sobre las rentas y

propiedad, habiendo allí una oportunidad para mejorar el espacio fiscal al tiempo que mejorar el impacto sobre la distribución del ingreso.

► **Aportes voluntarios u obligatorios complementarios**

No existen argumentos en contra de la posibilidad de destinar ahorros adicionales voluntarios u obligatorios a un sistema complementario de ahorro individual. No obstante, atendiendo a los riesgos macroeconómicos, financieros y demográficos que conllevan los esquemas de pensiones basados en cuentas individuales, debieran ser considerados como complementos y nunca como sustitutos de las pensiones propias de la seguridad social basada en la solidaridad inter e intrageneracional (OIT, 2019).

► **Suficiencia y mantenimiento del valor real de las prestaciones**

Los niveles mínimos de las prestaciones no contributivas pueden vincularse con el valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios o con los umbrales de pobreza, y deben ser revisados periódicamente por un método transparente establecido en la legislación (Recomendación 202). De acuerdo con las normas de la OIT, las prestaciones contributivas, que no debieran ser menores al 40% del salario (previo) cuando el trabajador se encontraba en actividad, se actualizarán cuando se produzcan cambios en el costo de vida.<sup>2</sup> Esos ajustes deberán tener en cuenta la evolución de los salarios, los índices de variación de precios al consumidor, o una combinación de ambos.

► **Edad de retiro y otros cambios paramétricos**

Para garantizar la sostenibilidad se requiere una buena gobernanza general y financiera, así como la aplicación, en caso de ser necesario, de sucesivas reformas paramétricas. Entre ellas, la que ha sido objeto de mayor discusión se refiere a la edad de retiro. Desde un punto de vista puramente previsional, la postergación de la edad de retiro es la solución obvia ante la prolongación de la esperanza de vida de la población. En este sentido no existe una solución clara y universal. Cada país deberá sopesar las diferentes problemáticas para alcanzar un balance entre los diferentes objetivos. Adicionalmente, se recomienda que las reformas, sea cual sea su orientación, deben ser consensuadas para permitir su consolidación en el mediano plazo. Deben evitarse las soluciones de emergencia para hacer frente a problemas de largo plazo o estructurales.

---

2 Ver al respecto las disposiciones del Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128).

Asimismo, las reformas que consideren cambios paramétricos como la edad legal de retiro y la posibilidad de retiro parcial deberían considerar las tendencias actuales respecto del envejecimiento y el papel activo e inclusivo de las personas mayores tanto en la protección social como en el mercado de trabajo. Desde 1980 con la Recomendación sobre los trabajadores de edad (núm. 162) que la OIT promueve la igualdad de oportunidades y de trato, la protección, la preparación y acceso al retiro de las personas mayores.

#### ► **Regímenes especiales**

Ciertamente existen varias situaciones que atendiendo a condiciones laborales particulares de las carreras laborales (por ejemplo, fuerzas armadas) demandan un tratamiento especial de sus esquemas de retiro, lo que da lugar a la existencia de regímenes especiales. Estas situaciones deben ser evaluadas de manera permanente para considerar los eventuales cambios de esas situaciones y, en caso de demandar un subsidio “cruzado” por parte del resto del sistema previsional o un subsidio por parte de los presupuestos públicos, estos deben ser mensurados, hacerlos explícitos y evaluados adecuadamente.

Más allá de estas situaciones especiales, también existen casos en donde no hay justificaciones desde el punto de vista de la trayectoria laboral, sino que los regímenes han surgido en el tiempo producto de la capacidad de presión por parte de grupos de trabajadores que consiguen condiciones especiales y más blandas para el acceso a las prestaciones, dejando de participar en la mancomunación de riesgos del sistema general, produciendo un desequilibrio actuarial y presión en los presupuestos públicos. Si bien se debiera reducir al mínimo estas situaciones, en caso de persistir deben extremarse los medios para reducir una carga presupuestaria excesiva, manteniendo estudios actuariales periódicos e introduciendo cambios paramétricos cuando sea necesario.

#### ► **Regímenes simplificados**

Por último, debe considerarse que durante los últimos años se han introducido en varios países de América Latina (Argentina, Brasil, Uruguay, Colombia) regímenes tributarios simplificados para pequeños contribuyentes que incorporan contribuciones a la seguridad social, con un impacto positivo en la cobertura contributiva. Debe ponerse especial cuidado en asegurar que esos esquemas favorezcan el tránsito hacia los regímenes generales y cuidar su sostenibilidad fiscal.

Los niveles elevados de informalidad, como los que caracterizan a la región, representan una limitación a la expansión de la cobertura universal basada

en sistemas contributivos, ya que condicionan la capacidad de recaudar recursos de la seguridad social con destino a los sistemas de pensiones y de salud, reduciendo la porción de la población con acceso a sus beneficios. Bajo estas circunstancias, la introducción de esquemas simplificados de recaudación de impuestos destinados a pequeños contribuyentes puede representar una ayuda en la transición hacia esquemas de cobertura universal, ya que el cumplimiento voluntario de los contribuyentes puede disminuir la proporción de la población sin seguro y aumentar los recursos fiscales para atender la oferta pública.

A la hora de diseñar estos instrumentos, los países deberían concentrarse en el objetivo primordial de formalización de trabajadores y empresas pequeñas para asegurar así a los sectores de menores ingresos las prestaciones sociales indispensables y, además, para generar las normas para controlar tributariamente a sus proveedores. Aplicar este tratamiento tributario especial podría ser contraproducente en materia tanto de ingresos tributarios (si permite disminuir la carga tributaria de los contribuyentes del régimen general), de eficiencia económica (si incentiva actitudes de “enanismo fiscal” en las empresas), como de equidad distributiva (si brinda ventajas legales a contribuyentes que toman ventajas de los beneficios brindados por el régimen simplificado).

La concepción de estos instrumentos como un “puente transitorio” entre los regímenes tributarios diseñados especialmente para los sectores informales y el cumplimiento voluntario de las normas tributarias generales es la situación que debería prevalecer en aquellos países donde sean aplicados, acotando los requisitos y beneficios otorgados, procurando la reducción progresiva del tiempo de permanencia de los contribuyentes en estos sistemas y tendiendo a su disminución y posible eliminación en el largo plazo (porque que el régimen general es más justo y respeta mejor el principio de neutralidad impositiva).

## ► ¿Qué agenda de políticas sobre las pensiones a partir de la pandemia y sus efectos inmediatos y futuros?

---

Como se vio, son muchos y diversos los temas que dominaban el debate hasta la llegada de la pandemia, que se manifestaban de manera muy diversa en cada país, como no podía ser de otra manera en una región tan heterogénea. Dependiendo de la magnitud de la crisis y su impacto en la organización general de los sistemas, estas temáticas seguirán presentes en los procesos de

reforma, pero la propia crisis muy posiblemente acelerará en muchos casos la redefinición de la organización general de la previsión social.

Durante este período cobraron mayor visibilidad algunas temáticas anteriormente citadas, aparecieron nuevos problemas y se ensayaron diversas soluciones en la emergencia. Ejemplos de ello se encuentran en los debates por el retiro anticipado de fondos capitalizados en el caso chileno (Bertranou y Montt, 2020) y peruano; la devolución de aportes para el caso de los afiliados al sistema público de pensiones en Perú; el fortalecimiento del programa no contributivo Colombia Mayor; los pagos anticipados de las prestaciones en Brasil, Colombia, México, Perú, Paraguay y San Vicente y las Granadinas, y la utilización del Fondo de Garantía y Sustentabilidad en el caso argentino.

En ese sentido, el debate por el futuro de los sistemas de protección social para la población mayor había avanzado en un consenso alrededor de una combinación entre los tres pilares (OIT, 2018, 2019):

- ▶ una prestación que atendiera el derecho a un ingreso básico para toda la población o para los que no tuvieran otro ingreso;
- ▶ un segundo pilar (tradicional) de tipo contributivo y obligatorio, que brindaría a los trabajadores con capacidad contributiva una prestación que tuviera algún tipo de proporcionalidad con los aportes realizados; y, finalmente,
- ▶ un pilar voluntario u obligatorio consistente en el aporte a un sistema de capitalización individual o colectivo para la población que decidiera adherirse a algún esquema de este tipo, incluyendo los sistemas previsionales de naturaleza ocupacional.

La magnitud y cobertura de las prestaciones del primer pilar dependerían del espacio fiscal disponible en cada sociedad; la segunda dependería de la estructura del empleo y su formalización, debiendo cumplir con el requisito de ser sostenible y prometer beneficios que promuevan reducir la elusión o evasión de los aportes y contribuciones, y su desarrollo y sostenibilidad dependen de su diseño (reparto, reparto asistido con impuestos, capitalización, cuentas nocionales). En el tercer caso, de tipo voluntario, su desarrollo a nivel individual o colectivo dependerían de las regulaciones, el sistema de relaciones laborales, el mercado de capitales y el funcionamiento macroeconómico.

Con la llegada de la pandemia aparece un horizonte de gran incertidumbre en el futuro y, de manera especial en nuestra región, serias restricciones al desarrollo de los tres pilares. Habrá necesidad de un mayor compromiso

para crear espacio fiscal y seguramente mucha más necesidad de ampliar y mejorar las prestaciones del primer pilar; la caída del empleo y los salarios reales han puesto en riesgo los sistemas contributivos (sea cual fuere su organización) y, por último, la crisis macro y un futuro de probables muy bajas tasas de interés y retorno de las inversiones financieras, generará mayores dudas aún sobre los esquemas basados en la capitalización.

Tal vez sea temprano para saber hacia dónde se dirigen las economías y cómo reaccionarán las sociedades. Tal vez sea tarde para reformas sobre regímenes que ya tenían dificultades serias antes de la pandemia. En este sentido, la situación dependerá de la evolución futura de la pandemia y los efectos de las distintas medidas sanitarias, pero también de las dificultades y fortalezas que cada sistema previsional tenía antes de la aparición del COVID-19.

En términos de los pilares mencionados, por ejemplo, se podría especular que cuanto mayor sea la pérdida de ingresos de la población y más se prolonguen en el tiempo los efectos negativos mayor será la presión para desarrollar esquemas de ingresos básicos con algún grado de universalidad. Por otra parte, cuanto mayor sea la caída de ingresos fiscales o la presión para priorizar otro tipo de políticas, mayor será la presión sobre los esquemas públicos, tanto contributivos como no contributivos. Y, por supuesto, la caída de ingresos y la eventual debilidad de los mercados de capitales en cada país impondrán límites sobre el desarrollo de regímenes de capitalización individual con gestión privada.

Se podría conjeturar que en los países donde la cobertura de las personas mayores es muy elevada, pocos de ellos se encuentran en situación de pobreza extrema de ingresos. En estos países, más de la mitad de los trabajadores registran contribuciones (se trata de una proporción aún insuficiente, pero elevada en términos regionales) y el gasto público en pensiones es elevado, los desafíos más importantes e inmediatos serán mantener esos logros, expandir la formalización de los trabajadores en edad de trabajar ocupados y asegurar la sostenibilidad. Argentina, Brasil, y Uruguay<sup>3</sup> son ejemplos de este grupo, así como Chile con un nivel menor de gasto público en pensiones.

En el otro extremo, se encuentran los casos de baja cobertura, alta proporción de mayores en situación de pobreza y gasto público en pensiones relativamente bajo. En estos casos (que pueden ser ejemplificados por los países centroamericanos, Perú y Paraguay) (Casalí y Pena, 2020; Casalí y Velásquez, 2016), tal vez predomine la presión para expandir los esquemas de ingresos

---

3 Los ejemplos son contruidos a partir de la información que se ofrece en OIT (2018).

básicos. Se trata de países donde la carga tributaria no es tan elevada como en los países del grupo anterior, lo que da margen para mejorar el financiamiento del sector público una vez superados los efectos de la pandemia, aunque existen otro tipo de restricciones.

Otro grupo de países se encuentra en situaciones intermedias y, en todos los tipos de casos, la organización de las pensiones contributivas se presenta bajo diferentes formas y con diversa participación del sector privado.

Lo anterior obliga a llamar la atención de los diversos elementos que, sumándose a la propia pandemia, abonan la incertidumbre acerca de la evolución futura de la protección social para la población mayor y los senderos futuros de reformas, que pueden aparecer de manera muy diferente en cada caso particular. De hecho, además de las características propias de los sistemas, debe considerarse la existencia de diversos condicionantes a la evolución futura de los esquemas de protección social. Aquí existen tres tipos de limitaciones, que operan de manera diferente en cada país.

En primer lugar, y tal vez lo que está más presente en la situación actual, se deben considerar las diferentes restricciones impuestas por la crisis económica en cada caso, de manera especial el impacto en el empleo, los salarios, el nivel de actividad y el financiamiento del sector público. Son los factores que definirán los límites impuestos por la crisis económica a los sistemas tanto contributivos como no contributivos. Adicionalmente, el funcionamiento futuro del mercado de capitales deberá ser tenido en cuenta para los casos donde funcionan esquemas de capitalización. Es claro que cada país tiene sus propias restricciones para el accionar de cada uno de los esquemas y, adicionalmente, deberá considerar con sumo cuidado los costos (o beneficios) de la transición si es que decide un cambio en cualquier dirección.

En segundo lugar, existen límites que estarán impuestos por los parámetros propios de los sistemas. Entre esos límites se cuentan la posibilidad de mantener niveles de aportes y contribuciones sobre los salarios adecuados para prometer y asegurar niveles de beneficios que hagan atractivos a los sistemas. Nuevamente, aquí también debe considerarse la situación de cada país, en una región donde existen sistemas con niveles de cotizaciones sobre los salarios para la previsión social cercanos al 10% y otros al 20%.

Por último, en tercer término, deben considerarse las restricciones impuestas por aspectos institucionales propios de cada sociedad. Dos cuestiones merecen especial atención. Por un lado, la capacidad que tengan los gobiernos de introducir modificaciones tanto paramétricas como estructurales que requieran los sistemas para ser sostenibles y conseguir la aceptación de la

sociedad. Cambios que consideren reducciones en las prestaciones en un entorno ya complejo, donde las sociedades ya se encuentran sufriendo los costos impuestos por la propia crisis, pueden generar estallidos sociales de diferente magnitud dependiendo de los casos.<sup>4</sup>

Por otro lado, teniendo en cuenta que cualquier modificación puede afectar derechos adquiridos que demanden una solución judicial, será muy importante la posición de la Justicia frente a los cambios que los gobiernos quieran introducir tanto en las prestaciones como en su financiamiento.

En todos los casos, lo aquí expuesto llama la atención respecto de la necesidad de realizar un seguimiento de los impactos de la pandemia y las medidas que se adopten en la emergencia con el objeto de actualizar diagnósticos y redefinir los ejes con los que, en el futuro, deberán construirse los sistemas de protección social de cobertura universal, equitativos y sostenibles.

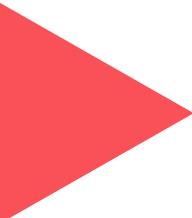
---

4 En Chile, el estallido social de octubre de 2019 derivó en un incremento del 50% en la Pensión Básica Solidaria.

## ▶ Referencias

---

- Bertranou, F. y Montt, G. (2020). *Consideraciones sobre seguridad social, seguridad de ingresos, pensiones y el 10% de ahorros de los trabajadores en las AFP en el contexto del COVID-19 en Chile*, Nota Informativa, OIT, Santiago.
- Bertranou, F., Casalí, P. y Cetrángolo, O. (2018). *¿A mitad de camino entre Bismark y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino*, Informe Técnico OIT Cono Sur N° 9, Santiago.
- Casalí, P. y Pena, H. (2020). *El futuro de las pensiones en el Perú. OIT para los Países Andinos*, Lima.
- Casalí, P. y Velásquez, M. (2016). *Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento*, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Santiago.
- CEPAL (2020). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- Cetrángolo, O, Curcio, J., C. Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2018). *Gastos e ingresos públicos en América Latina desde fines de los años ochenta hasta 2015. Tendencias observadas, desafíos actuales y lineamientos de reformas*, Serie Economía del Desarrollo 194, CEPAL, Santiago.
- Mesa-Lago, C. (2014). *Reassembling social security: a survey of pension and health care in Latin America*, Oxford University Press.
- OIT (2020). *Panorama laboral en tiempos del COVID-19: impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe*, Nota Técnica, Segunda edición, Septiembre.
- (2019). *El modelo multipilar de pensiones de la OIT: construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles*, Nota informativa sobre la protección social para todos, Ginebra.
- (2018). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*, Panorama Laboral Temático N° 4, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.



# El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales: consideraciones sobre la igualdad de derechos y oportunidades y el derecho a la participación

Humberto Villasmil<sup>1</sup>

## ► Introducción

---

Con el propósito de aportar al conocimiento y comprensión de los contenidos, disposiciones e implicancias del Convenio 169 de la OIT, esta nota aborda el Convenio y sus alcances, en particular aquellas referidas a la igualdad de derechos y oportunidades y al Artículo 10 de este instrumento.

Una segunda parte de la nota aborda los aspectos relativos al derecho a la participación en instancias electivas descrito en el Art. 6. (1)(b) del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Se toma como referencia principal el instrumento internacional, los informes y comentarios de los Órganos de Control de la OIT y los trabajos preparatorios del Convenio 169. De igual modo, se presentan ejemplos de legislación comparada de América Latina sobre la materia. Se destacan, en particular, los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Guatemala, Nicaragua, Perú y Venezuela.

## ► ¿Qué es el Convenio 169 de la OIT?

---

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) es el único tratado internacional abierto a ratificaciones que aborda de manera integral y específica los derechos de los pueblos indígenas y tribales. El Convenio núm. 169 “consagra los principios de respeto a la integridad cultural de los

---

<sup>1</sup> Esta nota comprende el material de dos notas publicadas en agosto y noviembre del 2020. El contenido no intenta realizar valoraciones sobre las normas, políticas e instituciones aquí mencionadas. Los comentarios de la Oficina Internacional del Trabajo no prejuzgan en modo alguno los informes y recomendaciones que los órganos de control de la OIT deseen formular en su día sobre la aplicación de los Convenios Internacionales del Trabajo.

pueblos indígenas, reconociendo su valor y el de la participación en las decisiones que los afectan”.<sup>2</sup>

El convenio se encuentra vigente en 15 países de la región y por tanto América Latina y el Caribe concentra el mayor número de ratificaciones.<sup>3</sup> Fue ratificado por Chile en septiembre del 2008, entrando en vigencia el 15 de septiembre del 2009.

El convenio refleja el consenso logrado por los mandantes tripartitos de la OIT en relación con los derechos de los pueblos indígenas y tribales dentro de los Estados-nación en los que viven y las responsabilidades de los gobiernos de proteger estos derechos. El convenio se fundamenta en el respeto a las culturas y las formas de vida de los pueblos indígenas y reconoce sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales, así como el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. El objetivo del convenio es superar las prácticas discriminatorias que afectan a estos pueblos y hacer posible que participen en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas. Por lo tanto, los principios fundamentales de consulta y participación constituyen la piedra angular del mismo.<sup>4</sup>

El Convenio núm. 169 ofrece un marco único para promover los derechos de los pueblos indígenas y tribales; ha jugado un papel importante en la región para la facilitación del desarrollo de leyes, políticas, instituciones y programas destinados a promover y garantizar los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas y tribales.

Con el fin de entender el carácter y valor de las consideraciones que siguen, conviene puntualizar que los comentarios de la Oficina Internacional del Trabajo no prejuzgan en modo alguno sobre las opiniones y recomendaciones que los órganos de control de la OIT<sup>5</sup> deseen formular en su día por la aplicación de los Convenios Internacionales del Trabajo bajo examen.

---

2 Observación General (CEACR). Adopción: 2018, 108.ª Reunión CIT (2019). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

3 El Convenio núm. 169 ha sido ratificado por 23 países de los cuales 15 son de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

4 OIT, Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Ginebra, 2013, página 1.

5 Son órganos de control de la OIT la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), la Comisión de Aplicación de Normas, las comisiones de encuesta nombradas en virtud del artículo 26 de la Constitución, las comisiones instituidas en virtud del artículo 24 de la Constitución, el Comité de Libertad Sindical (CLS), la Comisión de Normas de la Conferencia (CAS) y la Comisión de

## ► ¿Qué hace la OIT para velar por su cumplimiento?

De conformidad con la Constitución de la OIT y en el caso de un convenio, “... si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio” (Art. 19.5.(d)). A partir de la ratificación y entrada en vigor del Convenio, Chile, así como todos los países que lo ratifican, está sujeto a un mecanismo de supervisión regular relativo a su aplicación. Este mecanismo establece que los Estados deben remitir regularmente a la OIT memorias sobre la implementación de los convenios ratificados y sobre las acciones que garanticen que el convenio sea aplicado (Art. 22 de la Constitución). Debido a que la OIT es una organización integrada no solo por gobiernos sino también por organizaciones de trabajadores y empleadores, todos sus constituyentes, gobiernos, sindicatos y organizaciones empresariales, cumplen un papel activo en la supervisión de los convenios ratificados, por lo que los gobiernos están obligados a compartir las memorias para dar pie a sus comentarios (Art. 23.2 de la Constitución y Convenio 144, Art. 5.1.(d)).

El control de aplicación regular del convenio recae fundamentalmente en la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR),<sup>6</sup> que por su parte ha señalado que “aunque su mandato no incluye el deber de dar interpretaciones de los convenios de la OIT, a fin de llevar a cabo su función de determinar si las exigencias de los convenios se respetan, tiene que examinar el alcance jurídico y el significado de las disposiciones de dichos convenios, cuando proceda”.<sup>7</sup>

La última memoria remitida por Chile sobre la aplicación del Convenio 169 fue enviada el 2018 y dio lugar a una observación y a una solicitud directa,<sup>8</sup>

---

Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical. Fuente: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_713126.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_713126.pdf)

- 6 La competencia sobre la interpretación auténtica del Convenio, de conformidad con el Artículo 37.1 de la Constitución de la OIT, corresponde a la Corte Internacional de Justicia.
- 7 Observación General (CEACR). Adopción: 2010, 100.<sup>a</sup> Reunión CIT (2011). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).
- 8 La observación puede consultarse en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100\\_COMMENT\\_ID:3962694](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3962694) La solicitud directa, en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:396269](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:396269)

que se publicaron en el Informe de la CEACR del 2019<sup>9</sup> y se vinculaban principalmente con el derecho a la participación y la consulta, entre otros temas.

## ► Sobre la igualdad de derechos y oportunidades

---

El Artículo 2° del Convenio 169 dispone que los gobiernos deberán promover “una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. En este sentido, la acción “deberá incluir medidas: (a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población”. En la misma orientación, el Artículo 3.1. dispone que: “Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Por su parte, el Artículo 5 (b) indica que las disposiciones de este convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos”, todo lo cual estará orientado al respeto de la “integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos”.

El Artículo 8.1° establece: “Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario”. Con todo, el numeral 3° de este mismo artículo acota que ello “(...) no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.”

## ► Sobre el Artículo 10° del Convenio: los trabajos preparatorios

---

El Artículo 10° del Convenio señala: “1) Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales. 2) Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.”<sup>10</sup>

---

9 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_670148.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_670148.pdf)

10 El texto antecedente, que fue revisado por el Convenio 169, fue el Artículo 10 del Convenio 107: “Artículo 10: 1. Las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión deberán ser objeto de protección especial contra la aplicación abusiva de la detención preventiva y deberán contar efectivamente

De los trabajos preparatorios<sup>11</sup> y particularmente de la discusión de lo que resultó el Artículo 10º del Convenio 169, el tópico más ampliamente debatido fue el relacionado con la preferencia de otorgar penas alternativas al encarcelamiento a personas pertenecientes a pueblos indígenas.

La discusión dejó ver en general un consenso sobre la flexibilidad de los términos en que se estaba adoptando el Artículo 10.2 del Convenio. En efecto, a propósito de una solicitud de enmienda presentada por un gobierno, los miembros trabajadores la consideraron “como superflua, dado que la palabra 'preferencia' contenía suficiente flexibilidad.”<sup>12</sup>

Como resultado de todo el debate, los miembros trabajadores y empleadores apoyaron el texto de la Oficina y los miembros gubernamentales y algunos empleadores que habían presentado enmiendas las retiraron.

No obstante y para entender el sentido y alcance del Artículo 10.2 del Convenio, conviene reproducir los términos de los párrafos 101 y 102 del Acta 25 de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989: “En respuesta a una cuestión del miembro gubernamental de India un representante del Secretario General declaró que la Oficina no consideraba que la disposición prohibía el encarcelamiento, pero más bien quedaba la preferencia a otras formas de sanción. (...) 102. El artículo 10 fue adoptado sin cambios”.<sup>13</sup>

Las consideraciones que en los trabajos preparatorios se encuentran respecto del alcance del Artículo 10.2 debería orientar la actuación de los órganos judiciales, actuando en el ámbito de sus competencias, al presentárseles un requerimiento que demande la aplicación del instrumento.

---

con recursos legales que las amparen contra todo acto que viole sus derechos fundamentales. 2. Al imponerse penas previstas por la legislación general a miembros de las poblaciones en cuestión se deberá tener en cuenta el grado de evolución cultural de dichas poblaciones. 3. Deberán emplearse métodos de readaptación de preferencia al encarcelamiento”.

11 De conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que Chile ratificó en 1981, su Artículo 32 (medios de interpretación complementarios) señala: Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31: a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

12 Actas provisionales, N° 25. Cuarto punto del orden del día. 76.ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. Párr. 100.

13 *Ibid.* Párr. 101 y 102.

## ► **Sobre el derecho a la participación en instancias electivas: Artículo 6. (1)(b)**

El convenio reconoce que los pueblos indígenas se encuentran a menudo en una posición de desventaja, lo que impide su participación equitativa.<sup>14</sup> Es por ello importante destacar que en virtud de las disposiciones descritas en el Artículo 2 del convenio los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática para promover entre otras cosas, el derecho de estos pueblos a gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.

Para hacer frente a la situación de los pueblos indígenas que no pueden gozar o ejercer plenamente el derecho de participación política en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven, el Artículo 6. (1)(b) del Convenio requiere que los gobiernos establezcan los medios para asegurar que los pueblos indígenas puedan ejercer su derecho a la participación en dos sentidos: primero, en todos los niveles de adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole; y segundo, en la adopción de políticas y programas que les conciernan.

El informe preparado por la Oficina para la Conferencia Internacional del Trabajo de 1988 indicó que para que el derecho de participación de los pueblos indígenas sea efectivo debe brindarles a dichos pueblos: “la oportunidad de hacerse escuchar y de influir en las decisiones adoptadas” y que debe ser respaldado “por mecanismos adecuados de procedimiento instaurados a nivel nacional de acuerdo con las condiciones del país”.<sup>15</sup>

En su observación general de 2008, la CEACR ha señalado que, aunque el convenio no impone un modelo específico de participación requiere la existencia o establecimiento de instituciones u otros mecanismos apropiados, con los medios necesarios para cumplir debidamente sus funciones y la participación efectiva de los pueblos indígenas y tribales.

---

14 OIT, Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Ginebra, 2013, página 19.

15 OIT, Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), Conferencia Internacional de Trabajo, 75.ª Reunión, 1988, página 33.

En lo que respecta al derecho a la participación en instancias electivas, los Órganos de Control de la OIT no han formulado comentarios específicos respecto de las modalidades o procedimientos de participación de los pueblos indígenas en los recientes procesos constituyentes en la región, como son los casos de Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

En este contexto, resulta de interés observar que en el marco de una solicitud directa dirigida a Nepal (adopción 2015),<sup>16</sup> la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT observó con interés que el 27% de la Asamblea Constituyente (2013) se reservó para la participación de pueblos indígenas y que el propio texto constitucional aprobado prevé la reserva de escaños para pueblos indígenas (*Adivasi Janajati*).

Considerando comparativamente la legislación de los países que han ratificado el Convenio núm. 169, se puede señalar que existe una amplia experiencia en la región de reconocimiento de los derechos a la participación política: de un lado, se pueden destacar aquellos países que han incorporado en su texto constitucional la reserva de escaños y circunscripciones electorales para pueblos indígenas como es el caso de Bolivia, Colombia y Venezuela.

De otra parte, existe un segundo grupo de países que establecen en su legislación la promoción y el reconocimiento de la participación política para pueblos indígenas en espacios municipales o regionales; estas figuras se reconocen en la legislación de Guatemala, Nicaragua y Perú. Finalmente se encuentran aquellos países que promueven la participación indígena en organismos oficiales, tal es el caso de Ecuador y México que cuentan con disposiciones específicas en sus Constituciones.

---

16 En relación con la representación de los pueblos indígenas, el artículo 147 (II) de la Constitución establece que en la elección de miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional (esto es, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) "se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinas" para ello "[l]a ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica". Existen, además, conforme con la Constitución, circunscripciones indígenas originario campesinas, especiales para la elección de diputados, que son determinadas por la densidad poblacional indígena en cada departamento, conforme con el artículo 146 (VII) de la Constitución.

## ► Legislación comparada sobre participación política de pueblos indígenas<sup>17</sup>

### ► Bolivia

En relación con la representación de los pueblos indígenas, el artículo 147 (II) de la Constitución establece que en la elección de miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional (esto es, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) “se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinas” para ello “[l]a ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica”. Existen, además, conforme con la Constitución, circunscripciones indígenas originario campesinas, especiales para la elección de diputados, que son determinadas por la densidad poblacional indígena en cada departamento, conforme con el artículo 146 (VII) de la Constitución.

La Ley del Régimen Electoral Transitorio de 2009 determinó en su artículo 35 la creación de siete circunscripciones especiales indígenas originario campesinas en el territorio nacional. Posteriormente, la Ley de Régimen Electoral de 2010 estableció en su artículo 50 siete circunscripciones especiales para diputadas y diputados indígena originario campesinas y asignó escaños para las naciones y pueblos indígena originario campesinas en la elección de autoridades y representantes departamentales, de autonomías regionales y municipales en los casos en que dichos pueblos constituyan una minoría.

El artículo 278 de la Constitución establece que en las listas parlamentarias se debe respetar la paridad y alternancia de género entre hombres y mujeres. Las listas de candidatos de naciones y pueblos indígena originario campesinas, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Régimen Electoral, serán elaboradas de acuerdo con sus propias normas y procedimientos, pero respetando la paridad y alternancia de género. De acuerdo con el artículo 61 de la Ley de Régimen Electoral las circunscripciones especiales deben estar registradas en el órgano electoral plurinacional.

Como se deduce, las regulaciones del derecho boliviano a propósito de la participación de los pueblos indígenas derivada del artículo 147 (II) de la Constitución, se especifican en lo que respecta a la integración de la Cámara

---

<sup>17</sup> Elaborado con extractos de OIT, Leyes y políticas públicas al respecto de pueblos indígenas y tribales: Perfiles de países de América Latina que han ratificado el Convenio núm. 169 de la OIT, 2020.

de Diputados y Cámara de Senadores, incluyendo la asignación de escaños para las naciones y pueblos originarios en la elección de autoridades departamentales, regionales y municipales.

► **Colombia**

En cuanto a la representatividad, el artículo 171 de la Constitución señala que “habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas”.

A su vez, el artículo 176 consagra la creación de una circunscripción especial para asegurar la participación de los pueblos indígenas. Así, en la conformación de la Cámara de Representantes se determinó la creación de una circunscripción especial, la que fue establecida por el artículo 176 de la Constitución Política, en donde se dispone su conformación a partir de cuatro asientos: dos para comunidades afrodescendientes, una para comunidades indígenas y otra para colombianos residentes en el exterior.

La Constitución señala que los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

Como se muestra, en virtud de la Constitución colombiana de 1990 se estableció la participación de representantes de las comunidades indígenas en el Senado de la República, reconociendo a dos senadores adicionales, al tiempo que se fijó una circunscripción especial para la integración de la Cámara de Representantes, asignándole cuatro asientos: dos para comunidades afrodescendientes, una para comunidades indígenas y otra para colombianos residentes en el exterior.

► **Ecuador**

Además de gozar sin discriminación de todos los derechos políticos reconocidos a los ecuatorianos, el artículo 57 (16) de la Constitución establece expresamente que los pueblos indígenas tienen derecho a participar, mediante sus representantes, en organismos oficiales.

El artículo 100 de la Constitución dispone que “[e]n todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos”.

En este caso, se reconoció la participación de los pueblos indígenas en organismos públicos incluyendo los electivos, pero sin mayor precisión respecto de su regulación, más allá de que se establece “que funcionarán regidas por principios democráticos”.

### ► México

El artículo 2 apartado A de la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; así como el derecho a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular.

De acuerdo con su ley de creación, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas debe promover e impulsar, en coordinación con las instancias competentes, la participación y representación política de los pueblos indígenas y afroamericanos en las diversas instancias del Estado, así como el ejercicio efectivo de su derecho a elegir a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus sistemas normativos, procedimientos y prácticas tradicionales.

En julio de 2015, el Tribunal Electoral adoptó la Tesis XLI/2015, la que establece que el Estado y los partidos políticos deben promover la participación indígena en los procesos electorales, incluso por medio del establecimiento de mecanismos idóneos y eficaces para que los indígenas puedan ser designados como candidatos.

Dentro del Tribunal Electoral se estableció, en 2017, la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades<sup>18</sup> para prestar gratuitamente los servicios de defensa y asesoría electorales en favor de los pueblos, comunidades indígenas y personas que los integren.

En 2017, el Tribunal Electoral adoptó el Manual de Procedimientos de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas,<sup>19</sup> así como el Protocolo para Defensoras y Defensores de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas.<sup>20</sup>

Como se lee, la Constitución reconoce el derecho de los representantes de los pueblos indígenas a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular mientras que la legislación del Instituto Nacional de los Pueblos

---

18 <https://www.te.gob.mx/Defensoria/content/index>

19 <https://www.te.gob.mx/Defensoria/media/files/6417f9582337b22.pdf>

20 <https://www.te.gob.mx/Defensoria/media/pdf/d29cbd45dc8d9fe.pdf>

Indígenas hizo lo propio respecto de la representación y participación en diversas instancias del Estado, lo que fue confirmado en sendas instancias del Tribunal Electoral.

De cualquier manera, no se fija un procedimiento para regular previamente a su elección a la representación de esas comunidades indígenas en los órganos deliberativos y en otras instancias del Estado.

#### ► Guatemala

Los pueblos indígenas gozan de los mismos derechos políticos que se otorgan a todos los ciudadanos de Guatemala.

A nivel municipal, el artículo 55 del Código Municipal establece que las autoridades municipales deberán reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, como organizaciones propias de las comunidades indígenas, con derecho a personalidad en aquellos lugares en donde todavía existen. Igualmente, el Código reconoce a los alcaldes auxiliares, ahora también llamados comunitarios, como entidades representativas de las comunidades (artículo 56).

En este caso, la representación reconocida por el Código Municipal está acotada al ámbito de elección de autoridades municipales y las alcaldías indígenas.

#### ► Nicaragua

En las regiones autónomas del Atlántico Norte y Sur, el Estatuto de Autonomía establece que en los respectivos consejos regionales deberán estar representadas todas las comunidades étnicas de la Región Autónoma. El artículo 142 de la Ley Electoral determina en qué circunscripciones electorales, donde existe mayor población indígena, el primer candidato debe ser de una determinada etnia.

En este caso se regula la representación de las distintas etnias en los consejos regionales.

#### ► Perú

Mediante la acción afirmativa introducida en la Ley de Elecciones Regionales de 2002, se obliga a los partidos políticos peruanos a reservar 15% de espacios en las listas de candidatos para acceder a los consejos regionales.

### ► **Venezuela**

El artículo 186 de la Constitución establece que “los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas (a la Asamblea Nacional) de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres”.

Según la séptima disposición transitoria de la Constitución, para poder ser candidato a representante por los pueblos indígenas, se exige que la persona debe ser indígena, tener nacionalidad venezolana, hablar la lengua originaria y “cumplir con al menos una de las siguientes condiciones: haber ejercido un cargo de autoridad tradicional; tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural; haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas; o pertenecer a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento”.

Esta modalidad de representación surge de la Constitución de 1999 y se refiere a la obligación de elección de tres representantes de los pueblos indígenas en el órgano legislativo.

## ► **Consideraciones finales**

---

El Convenio núm. 169 garantiza el derecho de los pueblos indígenas a gozar en pie de igualdad de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; Art. 2. (2)(b).

Además, el Convenio incluye disposiciones que tienen por objetivo garantizar el derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas. El Convenio prevé que al aplicar sus disposiciones los gobiernos deberán asegurarse que los pueblos indígenas tengan el derecho de decidir sus propias prioridades y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural participando en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

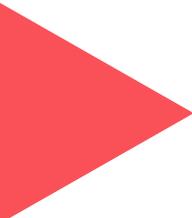
De manera específica el derecho de los pueblos indígenas a participar en instituciones electivas y organismos administrativos, se encuentra descrito en el artículo 6. (1) (b), el que señala la obligación de los gobiernos de establecer los medios para asegurar la participación de los pueblos indígenas en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.

Los Órganos de Control de la OIT no han formulado comentarios específicos respecto de las modalidades o procedimientos de participación de los pueblos indígenas en recientes procesos constituyentes. En este contexto, es oportuno señalar que la CEACR en una solicitud directa dirigida a Nepal (2015) observó con interés la reserva de escaños para pueblos indígenas tanto para el proceso constituyente como en el texto adoptado, todo ello en virtud del examen del artículo 6 del Convenio núm. 169.

Es admisible recordar que el artículo 34 prevé que, al adoptarse medidas para aplicar el convenio, estas medidas deberían determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país; sin que esto vaya en desmedro o debilitamiento de los derechos y garantías previstas en el Convenio. La Oficina clarificó en las conclusiones de su informe de 1988: “(n)o incumbe a un convenio de la OIT determinar globalmente la medida en que estas necesidades (de los pueblos indígenas) existen en cada Estado ni la manera cómo deben respetarse tales derechos en cada caso; su contenido es, por el contrario, establecer el principio básico del respeto de estos derechos y exigir de los países que lo ratifiquen que tomen las medidas necesarias para decidir a nivel nacional, en consulta con los afectados, cómo deben respetarse”.

En virtud de lo manifestado anteriormente, se puede observar que un sistema de reserva de escaños a representantes de pueblos indígenas en instancias electivas, podría ser un medio efectivo para asegurar la participación de los pueblos indígenas, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 6 (1) (b) del Convenio núm. 169.





# Consideraciones sobre seguridad social, seguridad de ingresos, pensiones y el 10% de ahorros de los trabajadores en las AFP en el contexto del COVID-19 en Chile

Fabio Bertranou y Guillermo Montt<sup>1</sup>

- ▶ La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 ha afectado severamente la seguridad económica de los hogares, requiriendo una respuesta oportuna y de envergadura por parte de la seguridad social.
- ▶ La necesidad de reemplazar la importantísima caída en los ingresos laborales de los hogares ha puesto en tensión los principios con los que operan los distintos componentes para la seguridad de ingresos y revela la necesidad de repensar el futuro de la seguridad social.

## ▶ Introducción

---

Para analizar las políticas de ingresos y pensiones para los trabajadores ante la pandemia del COVID-19, debemos realizar dos constataciones iniciales. En primer lugar, estamos frente a una crisis económica de proporciones extraordinarias tanto por su velocidad como por su amplitud y profundidad. En segundo término, desde hace varios años y en particular a partir de octubre 2019, la sociedad chilena debate acerca de la legitimidad del sistema de pensiones basado en la capitalización individual y complementado por un pilar solidario con prestaciones financiadas por medio de impuestos.

En este debate, en el que han participado el gobierno, los actores laborales y sociales, el Congreso y también el Tribunal Constitucional, se observa una tensión entre el principio de la propiedad privada (“los fondos son de los trabajadores”) y el principio de la seguridad social (“los fondos son para brindar adecuada seguridad de ingresos en la vejez”). Ambos principios en los que se funda el componente contributivo del sistema de pensiones chileno.

---

1 Esta nota fue elaborada en julio del 2020.

El retiro de hasta el 10% del saldo acumulado en los fondos de pensiones se debe entender tanto desde la urgencia de los hogares de asegurar ingresos para mitigar los efectos de la crisis por el COVID-19 como desde el debate más amplio del sistema y el futuro de las pensiones en Chile.

## ► **El retiro del 10% en el contexto del debate de la seguridad de ingresos y el COVID-19**

---

La seguridad social debe ser entendida como un conjunto de programas prestacionales para atender diferentes riesgos sociales. En las actuales circunstancias de la crisis por el COVID-19, en el corto plazo, existe un impacto muy importante en la seguridad económica de los hogares por la caída de los ingresos laborales y la incapacidad o limitaciones de las prestaciones por cesantía y otras asignaciones de naturaleza no contributiva para compensar dichos efectos. De esta forma, los actores de la política pública han estado debatiendo, acordando e implementando otros instrumentos, entre los que se encuentra más recientemente utilizar 10% de los ahorros de los trabajadores en las AFP.

En un contexto de crisis acotada en tiempo y extensión, las instituciones laborales han desarrollado los seguros de cesantía para dar respuesta a la seguridad de ingresos. Sin embargo, estos resultan insuficientes en situaciones de crisis sistémicas y de alto alcance, debiendo otras instituciones ofrecer dicha seguridad. Por ejemplo, al aumentar la desocupación considerablemente, y cuando los seguros de cesantía son limitados en sus coberturas, los sistemas de pensiones enfrentan generalmente un aumento de las solicitudes de prestaciones por invalidez u otras prestaciones de naturaleza no contributiva o semicontributiva, como también la demanda por utilizar los ahorros en los fondos de pensiones.

En la crisis actual, idealmente, la pérdida de ingresos laborales debería compensarse por medio de instrumentos como el seguro de cesantía y otros que permitan dar protección a los trabajadores formales e informales, como es el caso de transferencias no contributivas. Al ser estos instrumentos insuficientes, con brechas en su cobertura o tardíos en su implementación, y debido a la naturaleza del sistema de ahorro individual para las pensiones de vejez, diversos actores han propuesto la posibilidad de retiro hasta el 10% de los fondos que gestionan las Administradoras de Fondos de Pensiones.

¿Es esta una “buena” política de seguridad de ingresos? Más allá de las dificultades para definir en este contexto lo que es una buena o mala política, es importante destacar que la mejor política en una crisis sanitaria, económica y social, es la política de lo “posible” para atender las necesidades de ingresos de los hogares chilenos de manera rápida y amplia para toda la población afectada.

A causa que los ahorros previsionales fueron establecidos para atender los riesgos de vejez, en tiempos normales, sería deseable que solo atendieran las prestaciones que requerirá el trabajador o la trabajadora en su vejez.

Sin embargo, ante la emergencia, podría utilizarse una modesta parte de los ahorros previsionales para dar respuesta a la necesidad de seguridad económica de los hogares, principalmente en los estratos medios que no son cubiertos por las políticas focalizadas de mitigación de la crisis y presentan una gran heterogeneidad.

Además, estos recursos, como en cualquier sistema de seguridad social, pueden cumplir un papel anticíclico evitando que la economía entre en una recesión más profunda y prolongada, condicionando la recuperación de la actividad y el empleo y, por tanto, limitando las posibilidades de generar una base contributiva para asegurar un futuro del sistema de pensiones.

Asimismo, como los ahorros para un número importante de los trabajadores son relativamente escasos por el bajo nivel de cotizaciones, su baja densidad y baja base contributiva, el monto que podrían retirar estos trabajadores y trabajadoras será probablemente insuficiente para hacer frente a la contingencia actual, en particular para trabajadores más jóvenes. La ejemplificación del posible impacto realizada por algunos actores e instituciones con base en “trabajadores con ingresos promedios”, incurre en el mismo error que cuando se introdujo la capitalización individual. Esto es, prever comportamientos regulares y uniformes en las trayectorias laborales siendo que el mercado de trabajo es sumamente heterogéneo, inestable y con alta rotación, generando desigual distribución de las remuneraciones y bajas densidades de cotizaciones para una importante proporción de la fuerza de trabajo.

## ► El retiro del 10% en el contexto del debate del sistema de pensiones en Chile

---

El pilar contributivo del sistema de pensiones en Chile fue diseñado con un componente principal de ahorro individual basado en la premisa de asegurar

que el trabajador es el “propietario” de sus ahorros. Dicha premisa se contrapone con el principio de seguridad social que supone asegurar ingresos en la vejez distribuyendo el riesgo socialmente. El componente contributivo del sistema de pensiones chileno, al basarse en la capitalización individual con cotizaciones solo de los trabajadores para el “riesgo de vejez” carece de solidaridad y arreglos inter e intrageneracionales que distribuya este riesgo social. El componente no contributivo (Pilar Solidario) suple parcialmente estas carencias por medio de rentas generales, aunque con efectos distributivos inciertos.

En relación con el efecto del retiro de hasta el 10%, como los ahorros de una parte importante de los trabajadores son relativamente bajos –más del 60% de los pensionados recibe subsidios a su pensión por medio del Pilar Solidario– el impacto en el menor monto que tendrán los flujos de pensiones futuros pareciera ser de una cuantía menor, aunque puedan incrementar la futura carga de dicho pilar.

Desde un punto de vista del sistema de pensiones, sería deseable que los fondos destinados para la seguridad económica en la vejez se utilicen para dicha contingencia social, en lugar de hacer frente a otras, como la desocupación o la salud. Sin embargo, ante la carencia de coberturas de estas contingencias, la seguridad social como un todo, debería dar algún tipo de respuesta a estas contingencias.

La crisis del COVID-19 es una situación que amerita la inyección de recursos para sostener tanto los ingresos de los hogares como los equilibrios macroeconómicos para una recuperación más efectiva y duradera. El retiro de hasta el 10%, desde un punto de vista anticíclico, podría ser positivo, aunque es preciso considerar sus efectos financieros. Debido a que los fondos de pensiones están invertidos, su desinversión rápida podría generar volatilidad en los mercados y, consiguientemente, afectar el valor de las carteras de inversión de todos los trabajadores. El diseño y la gestión de la desinversión de fondos requeriría coordinación con otras políticas macroeconómicas.

## ► **El COVID-19 y el futuro de la seguridad social**

---

La crisis del COVID-19 nos ha enfrentado a numerosas encrucijadas en lo político, económico y social. Una de ellas refiere al camino a seguir en materia de desarrollo sostenible y cohesión social donde las pensiones y la seguridad de ingresos son un ámbito crucial y representativo del tipo de decisiones que

se tomen colectivamente. Desde su creación a partir de fines del siglo XIX, los sistemas de seguridad social han brindado mayor bienestar a las sociedades, una gran mayoría de los mismos surgieron luego de crisis económicas profundas como la Gran Depresión o de guerras con consecuencias sociales enormes como las primera y segunda guerras mundiales.

Si la propuesta de utilizar hasta el 10% de los fondos previsionales es aprobada para avanzar en la mitigación de los severos efectos de la crisis, por el porcentaje del retiro, no afectaría en forma relevante el futuro del componente de capitalización del sistema. La legitimidad de la capitalización pareciera depender de otras variables relacionadas con la mayor cobertura del sistema, su financiamiento, prestaciones adecuadas y equidad.

En el marco de los principios de la seguridad social, los efectos económicos y sociales de la pandemia constituyen una oportunidad para refundar un pacto social en el que converjan las distintas visiones en materia de pensiones. Incluir un componente de seguro social, financiado tripartitamente, legitimado por empleadores y trabajadores, con solidaridad intra e intergeneracional es una oportunidad y una necesidad, más urgente que nunca.<sup>2</sup>

Ello no implica eliminar o cambiar completamente los componentes actuales del sistema, sino pensar en su reconfiguración. Implica generar un camino de consenso para construir un sistema que transite de uno centrado en la “capitalización individual subsidiada por recursos estatales” hacia un sistema de “seguridad social complementado por la capitalización individual”, lo que permitiría aprovechar las ventajas de ambos componentes en un auténtico sistema mixto en el que participen plenamente en su gobernanza, junto con el Estado, tanto empleadores como trabajadores. Los intereses de los administradores del sistema, ya sean públicos, privados o instituciones sin fines de lucro, no deberían primar sobre la voluntad de los actores laborales que realizan las cotizaciones y aportes fiscales al mismo.

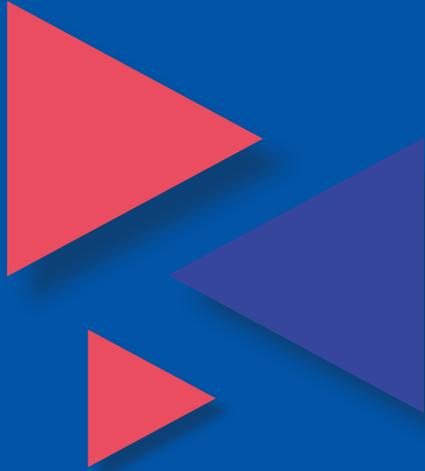
Los efectos de la pandemia también han puesto el foco en la importancia de la seguridad de ingresos para la estabilidad económica y social.

El desarrollo de instrumentos de protección ante la desocupación como la Ley de Protección al Empleo, el Ingreso Familiar de Emergencia y otras medidas pueden generalizarse en el tiempo, estableciendo mecanismos de activación ante crisis económicas, ambientales o terremotos y evitar así demoras en la

---

2 Los principios que rigen a un sistema de pensiones en el marco de la seguridad social están amparados en las Normas Internacionales del Trabajo adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo como son el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

tramitación e implementación de programas de seguridad de ingresos. Se avanzaría así en la construcción de un piso de protección social para garantizar una base de seguridad económica a los chilenos y chilenas a lo largo del ciclo de vida, junto con los componentes contributivos de la seguridad social.



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](mailto:santiago@ilo.org)  
[www.ilo.org/santiago](http://www.ilo.org/santiago)

---

Santiago de Chile

