



IGNACIO RODRIGUEZ Y PABLO VOMMARO
(COORDINADORES)

DESIGUALDADES, EXCLUSIÓN Y CRISIS DE SUSTENTABILIDAD EN LOS SISTEMAS PREVISIONALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Roxana Valdebenito | Militza Meneses | Sylvania
Mejías | Danilo Panes | Gonzalo Aguilar Riva |
Hugo Bai | Berenice Ramírez López | Isalia
Nava Bolaños | Gabriel Badillo González |
Luciana Jaccoud | Sol Minoldo | Enrique
Peláez | María Victoria Cisneros Campaña

PRÓLOGO DE **JULIO FUENTES**

**DESIGUALDADES, EXCLUSIÓN
Y CRISIS DE SUSTENTABILIDAD
EN LOS SISTEMAS PREVISIONALES
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

La Colección Becas de Investigación es el resultado de una iniciativa dirigida a la difusión de los trabajos que los investigadores de América Latina y el Caribe realizan con el apoyo de CLACSO y la CLATE. Los trabajos reunidos en este libro son el resultado de la beca CLACSO - CLATE "Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe", realizada en el año 2017 con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi).

Los contenidos de este libro fueron evaluados por especialistas externos en un proceso de revisión por pares.

Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe? / Roxana Valdebenito ... [et al.] ; compilado por Pablo Vommaro ; Ignacio Rodríguez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Buenos Aires : CLATE, 2018.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-341-5

1. Desigualdad . 2. Crisis Económica. 3. Sistema Previsional. I. Valdebenito, Roxana II. Vommaro, Pablo, comp. III. Rodríguez, Ignacio, comp.

CDD 306.38

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Estado / Políticas Públicas / Democracia / Neoliberalismo /
Desigualdad / Pobreza / Globalización / Políticas Sociales /
América Latina / Caribe

COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN

DESIGUALDADES, EXCLUSIÓN Y CRISIS DE SUSTENTABILIDAD EN LOS SISTEMAS PREVISIONALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ignacio Rodríguez y Pablo Vommaro
(Coordinadores)

Roxana Valdebenito

Militza Meneses

Silvania Mejías y Danilo Panes

Gonzalo Aguilar Riva

Hugo Bai

Berenice Ramírez López

Isalia Nava Bolaños

Gabriel Badillo González

Luciana Jaccoud

Sol Minoldo

Enrique Peláez

María Victoria Cisneros Campaña

Prólogo de
Julio Fuentes

Colección Becas de Investigación

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo

Pablo Vommaro - Director de Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación

Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial

Núcleo de producción editorial y biblioteca virtual

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Núcleo de diseño y producción web

Marcelo Giardino - Coordinador de Arte

Sebastián Higa - Coordinador de Programación Informática

Jimena Zazas - Asistente de Arte

Equipo Becas de Investigación

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Alessandro Lotti, Teresa Arteaga



Confederación
Latinoamericana
y del Caribe
de Trabajadores
Estatales

Presidente Julio Fuentes

Vicepresidente 1° João Domingos Gomes Dos Santos

Vicepresidente 2° Herminio Cahue Calderón

Vicepresidente 3° Percy Oyola Paloma

Secretario General Martín Pereira

Secretario General Adjunto Sergio Arnoud

Secretario de Estudios, Estadística e Investigación Horacio Fernández

Coordinación técnica y compilación Ignacio Rodríguez

Tutores Rosana Cólen Moreno | Daniel Antonio Elías | Horacio Fernández | Horacio González

Creemos que el conocimiento es un bien público y común. Por eso, los libros de CLACSO están disponibles en acceso abierto y gratuito. Si usted quiere comprar ejemplares de nuestras publicaciones en versión impresa, puede hacerlo en nuestra Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales.



Biblioteca Virtual de CLACSO www.biblioteca.clacso.edu.ar

Librería Latinoamericana de Ciencias Sociales www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE.

Primera edición

Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe (Buenos Aires: CLACSO, julio de 2018).

ISBN 978-987-722-341-5

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

Presentación Pablo Gentili y Pablo Vommaro		9
Prólogo Julio Fuentes		13
Roxana Valdebenito y Militza Meneses Independientes e informales: historia y caracterización de los excluidos del sistema previsional chileno		19
Silvania Mejías y Danilo Panes Reestructuración neoliberal y crisis del sistema previsional. Análisis a partir de las transformaciones del Estado y la acción de los trabajadores en Chile		47
Gonzalo Aguilar Riva El Sistema Privado de Pensiones en El Salvador y su efecto sobre la ampliación de las brechas de género en la cobertura y el monto de las pensiones		85

Hugo Bai Análisis crítico del régimen de ahorro individual: hacia un modelo más solidario y sin lucro	113
Berenice Ramírez López, Isalia Nava Bolaños y Gabriel Badillo González Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño	143
Luciana Jaccoud A previdência social no Brasil: trajetória recente, determinantes e limites da inclusão	173
Sol Minoldo y Enrique Peláez Retos de la seguridad social Argentina en el siglo XXI	201
María Victoria Cisneros Campaña Sistema de pensiones en el Ecuador	233
Sobre los autores	259

PRESENTACIÓN

LA PRESENTE PUBLICACIÓN es fruto de la convocatoria “Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe”, un esfuerzo investigativo y político promovido por la alianza entre el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE) que se consolidó en 2017, cuando ambas organizaciones cumplieron sus primeros 50 años.

El trabajo conjunto entre CLATE y CLACSO es parte del esfuerzo que compartimos por la producción de conocimiento riguroso, de calidad y, a la vez, comprometido con la transformación social y la mejora de las condiciones de vida de nuestras sociedades. En este caso, enfocado en las realidades de los trabajadores y trabajadoras y sus posibilidades de seguridad social cuando se retiran del trabajo activo. En efecto, es en los sistemas previsionales donde se expresan con claridad muchas de las desigualdades, exclusiones y discriminaciones que marcan la vida de la clase trabajadora en la actualidad.

La convocatoria se propuso profundizar el conocimiento acerca de los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe, enfocando en sus características generales, los elementos que producen o reproducen la desigualdad entre sus beneficiarios, los factores que excluyen a amplios sectores de la población del derecho a la previsión social y las causas que explican la crisis de sustentabilidad que atraviesan en muchos de los países de la región y el mundo.

La propuesta fue construir un marco interpretativo y propositivo que permita comprender cómo el diseño, la estructura, el modo de financiamiento y la administración de un sistema previsional se relacionan con la posibilidad de garantizar el derecho a la previsión social. Asimismo, se buscó que las investigaciones elaboren propuestas que permitan enfrentar y superar las crisis previsionales desde la perspectiva de un sistema público, estatal y solidario.

Es importante resaltar que el derecho a la previsión social, entendido como la garantía de protección social y bienestar que asiste a todos los trabajadores y trabajadoras al momento de la vejez o ante situaciones de incapacidad, goza de reconocimiento constitucional en la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe. Cuenta también con reconocimiento internacional, por ejemplo, a través del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Pero el reconocimiento normativo suele ser insuficiente cuando no existen mecanismos que garanticen de manera real y efectiva el goce de un aporte jubilatorio que permita alcanzar una vida digna, que valga la pena ser vivida. Es decir, no solo la mera satisfacción de necesidades básicas, sino la posibilidad de desarrollar una participación plena en la vida económica, social y cultural del trabajador y la trabajadora como así también mantener la posición alcanzada durante su período de actividad. En ese sentido, las variables de exclusión y desigualdad se vinculan con la posibilidad de alcanzar esa vida digna (de bienestar) y no simplemente con la percepción de jubilaciones que sirvan como “alivio a la pobreza” de la población en situación de vejez y/o incapacidad.

Los sistemas jubilatorios, por otra parte, no son ajenos a la realidad que viven los trabajadores y trabajadoras en actividad, donde el desempleo, el subempleo y el empleo no registrado, así como la incertidumbre sobre el futuro del trabajo que supone la robotización y la incorporación de inteligencia artificial, son variables que impactan tanto en sus posibilidades de financiamiento como en la capacidad del trabajador de reunir los requisitos para acceder al mismo. Estas y otras dimensiones, como el aumento en los índices de longevidad, obligan a repensar el diseño de los sistemas previsionales de modo de garantizar su sustentabilidad en el tiempo. Pero si analizamos los sistemas previsionales desde la perspectiva de los y las trabajadores (de las personas), debe considerarse como objetivo principal garantizar el bienestar de los mismos y no el uso de los fondos previsionales como vía de acumulación financiera o alimento para mercados especulativos. En ese sentido, la apuesta de la convocatoria fue pensar alternativas superadoras a las crisis que enfrentan los sistemas actuales dentro de un esquema público, estatal y solidario, para lo cual se deben considerar vías de financiamiento que involucren no sólo aportes de trabajadores/as y empleadores/as sino también del propio Estado.

Se presentaron a la convocatoria 40 propuestas. Luego del proceso de evaluación que estuvo a cargo de un Comité Internacional compuesto por destacados especialistas en el tema propuestos por CLATE y CLACSO, se reconocieron ocho proyectos de investigación como los merecedores de las becas. Las y los becarios trabajaron durante ocho meses acompañados por un tutor que siguió el proceso investigativo. El trabajo desplegado tuvo el desafío, además, de poder identificar y reconocer otros saberes, otras perspectivas, otras posibilidades. Así, los resultados reunidos en este libro son también expresión de un diálogo de saberes y realidades, una construcción de puentes entre la producción académica; las experiencias, conocimientos y saberes de los trabajadores y las políticas públicas. En el entramado de este trípode se basan los trabajos que aquí presentamos y que esperamos que contribuyan a construir soluciones colectivas y participativas para lograr un mejor futuro para los sistemas previsionales de la región.

Felicitemos a todos los becarios y las becarias que emprendieron este desafío, hombres y mujeres de distintos países de América Latina como Ecuador, Chile, México, Argentina, El Salvador, Brasil y Uruguay que con rigurosidad y compromiso llevaron adelante sus temas de investigación que hoy presentamos en la forma de artículos.

Agradecemos a los tutores y las tutoras que acompañaron el proceso, expertos y expertas en estos temas, quienes fueron parte de esta producción colectiva: Gabriela Roffinelli (Argentina), Patricio Guzmán (Chile), Horacio González (Argentina), Juan Arancibia (México), Christian González (Argentina), Antonio Elías (Uruguay), Rosana Colen Moreno (Brasil) y Daniel Elías (Uruguay). Asimismo, queremos destacar el trabajo de Teresa Arteaga, quien siguió con entusiasmo y esmero todos y cada uno de los pasos que hicieron posible que este libro se concrete.

Y desde ya, agradecemos a los compañeros y las compañeras de CLATE, en las figuras de Julio Fuentes, Horacio Fernández e Ignacio Rodríguez, por la confianza y la generosidad con la que fueron construyendo el vínculo con CLACSO. Estamos seguros que este será un primer paso en una relación fructífera y duradera que tendrá sus impactos en la mejora de la calidad de vida de las trabajadoras y los trabajadores de nuestro continente.

PABLO GENTILI

Secretario Ejecutivo de CLACSO

PABLO VOMMARO

*Director de Grupos de Trabajo,
Investigación y Comunicación de CLACSO*

PRÓLOGO

Julio Fuentes

EL PRESENTE LIBRO ES RESULTADO de una iniciativa conjunta entre la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que tuvo su origen en ocasión del año del cincuentenario de ambas organizaciones. Para nuestra Confederación, y para el conjunto de sus organizaciones miembros presentes en 18 países de la región, ese aniversario implicó un fortalecimiento institucional que se expresó, entre otras cosas, en la creación de la Secretaría de Estudios, Estadística e Investigaciones. Desde allí decidimos promover la investigación sobre temáticas que afectan a los trabajadores estatales y que se vinculan directamente con las acciones reivindicativas de nuestros representados. Asimismo, el conjunto de investigaciones que se compilan en esta publicación son el producto de una convocatoria que formó parte de la Campaña Continental en Defensa del Derecho a la Previsión Social que llevamos adelante en 2017.

En relación con las investigaciones que aquí se publican, creemos que hemos respondido a la necesidad de articular la acción sindical con la investigación social. Para los trabajadores existe una doble demanda al respecto. En primer lugar, la de contar con información de primera mano, que pueda servir de insumo a la acción sindical. En segundo lugar, la de poder relevar y conocer en profundidad distin-

tos aspectos vinculados al mundo del trabajo a través de estudios de alcance regional, que permitan un análisis comparado entre nuestros países. Y esto es así tanto por el carácter regional de nuestra Confederación como por el hecho de que los embates del capital sobre el trabajo se producen a nivel regional y global, lo que exige respuestas por parte de los trabajadores en el mismo sentido.

Cuando iniciamos este proyecto, desde la CLATE quisimos que los países seleccionados fueran representativos de las distintas subregiones: Andina, Cono Sur, México y Centroamérica, y Caribe. Al quedar desierta la convocatoria para la región caribeña, reforzamos la investigación en el caso chileno, dado la fuerza con que el movimiento sindical y social impuso en los últimos años la discusión sobre el tema previsional y la inviabilidad del modelo de capitalización privada en ese país. Creemos que contar hoy con investigaciones de países como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay permite brindar un panorama, aunque no exhaustivo, sin dudas representativo de la situación de los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe.

Cuando lanzamos este proyecto hicimos hincapié en tres aspectos a investigar sobre los sistemas previsionales: desigualdad, exclusión y crisis de sustentabilidad. Nuestro objetivo fue comenzar a construir un marco de análisis que permitiera comprender cómo el diseño, la estructura, el modo de financiamiento y la administración de un sistema previsional se relacionan con la posibilidad de garantizar el derecho a la previsión social. En este sentido, podemos decir que las investigaciones que se presentan en este libro nos han permitido alcanzar los que nos propusimos.

Si bien los trabajadores del Estado venimos denunciando hace años el vaciamiento de los sistemas previsionales y su entrega al capital financiero, poder sistematizar la información sobre ellos y delinear propuestas de salida a la crisis que atraviesan nos permitirá fundamentar con mayor precisión y sustento nuestras posiciones, así como elaborar una estrategia sindical de respuesta que contenga un marco de referencia sobre el cual apoyarnos. Del mismo modo en que organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial elaboran las recetas que luego exigen aplicar a nuestros gobiernos, las organizaciones regionales y globales de trabajadores debemos poder dar un insumo a nuestras organizaciones de base en cada país para elaborar proyectos propios, pensados desde la mirada de las trabajadoras y los trabajadores y a favor de sus intereses.

Los distintos trabajos que se presentan en esta publicación revelan que los cambios en la seguridad social impulsados en nuestra

región por los organismos financieros internacionales y la experiencia chilena (1981), con el pasaje de un sistema público a uno privado, no resolvieron en materia de pensiones ninguno de los problemas que se adjudicaban a los sistemas públicos, de reparto solidario.

En relación a los sistemas privados, desde diferentes enfoques, los investigadores hacen una fuerte crítica a los sistemas de capitalización individual. Asimismo analizan cómo estos regímenes no dieron respuesta a las orientaciones fijadas por la Organización Internacional del Trabajo a través del Convenio 102, sobre las normas mínimas de seguridad social, ni contemplaron los principios de universalidad, solidaridad, igualdad, participación de los beneficiarios o el carácter público y redistributivo de la seguridad social.

Otro aspecto ineludible que señalan los trabajos es el impacto de la precariedad laboral en el sostenimiento de los diferentes sistemas. En una región como Latinoamérica, donde más del 50% de los trabajadores no tiene acceso al trabajo decente o está condenado al trabajo informal se hace muy difícil garantizar el derecho a la seguridad social sin contemplar estrategias no contributivas de financiamiento, provenientes de recursos tributarios estatales.

Respecto a las investigaciones y estudios de casos aquí presentados, el trabajo de Roxana Valdebenito y Militza Meneses sobre Chile, titulado “Independientes e informales: Historia y caracterización de los excluidos del sistema previsional chileno”, revela un problema común en Latinoamérica: el de la desprotección social en que se encuentran un número mayoritario de trabajadores en situación de precariedad o informalidad laboral. Se señala cómo, además de no contemplar los principios del Convenio 102, el sistema tiene serios problemas de falta de sustentabilidad.

En el mismo orden de ideas, también sobre el caso chileno, se expresan Silvania Mejías y Danilo Panes en su trabajo “Reestructuración neoliberal y crisis del sistema previsional. Análisis a partir de las transformaciones del Estado y la acción de los trabajadores en Chile”. Allí plantean cómo la privatización del sistema previsional implicó la expropiación de los ahorros de los trabajadores y la consolidación del neoliberalismo en Chile. A su vez, los autores destacan cómo la crisis previsional ha llevado a una revitalización del movimiento sindical y su articulación con la lucha social y política en el movimiento “No Más AFP”.

Otra reflexión crítica al modelo de capitalización privado encontramos el estudio de Gonzalo Aguilar Riva, “El Sistema Privado de Pensiones en El Salvador y su efecto sobre la ampliación de las brechas de género en la cobertura y el monto de las pensiones”. Desde una perspectiva de género el autor destaca cómo la desigualdad en

las tasas de actividad, trabajo asalariado y ocupación plena, que son más altas en los hombres respecto de las mujeres, tiene su reflejo en las tasas de afiliación y de cotización efectiva al sistema contributivo de pensiones. Aquí destaca como la economía del cuidado, a la que están afectadas mayoritariamente las mujeres, no es considerada como actividad productiva, lo que excluye a las mujeres del sistema de pensiones contributivo. El autor también sostiene la necesidad de intervención estatal para garantizar un modelo con aportes no contributivos que permita resolver este problema.

En la investigación sobre el sistema uruguayo, el trabajo “Análisis crítico del régimen de ahorro individual: Hacia un modelo más solidario y sin lucro.”, a cargo de Hugo Bai, se realiza una crítica al sistema de capitalización administrado por las denominadas “AFAP”. Entre otros aspectos el autor señala los cambios impulsados por el movimiento sindical, por ejemplo en el caso de los trabajadores “cincuentones”, y plantea el desafío de mantener un sistema de ahorro para afrontar tensiones financieras, pero sin aceptar el lucro ni un modelo de cuentas individuales que excluya un esquema redistributivo.

Para el caso de México, el trabajo de Berenice Ramírez López, Italia Nava Bolaños y Gabriel Badillo González titulado “Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño”, los autores ponen el acento en los elementos de exclusión y desigualdad, con el objetivo de proponer un modelo previsional integral superador. Para ello señalan las diferencias en el tratamiento previsional, entre los trabajadores privados y los públicos y en los regímenes especiales más favorables para la administración federal. En un contexto donde el 71,4% de las personas mayores de 65 años de edad no tienen jubilación o pensión alguna, una de las opciones que plantean es la creación de una pensión ciudadana, no contributiva, que proteja a las poblaciones vulnerables, con un costo estimado entre el 0,4 al 2,4% del PIB.

El caso brasileño tiene particular relevancia debido a que dicho país se encuentra en un proceso de reforma que, si bien al momento de editar esta publicación ha sido suspendida, no ha sido descartada. El trabajo de Luciana Jaccoud, “A previdência social no Brasil: trajetória recente, determinantes e limites da inclusão”, destaca cómo el crecimiento del trabajo intermitente y temporal, al igual que la informalidad laboral, traen como consecuencia la imposibilidad de cumplimiento del tiempo de contribución para una importante masa de trabajadores. En ese sentido estima que entre 35,5% y el 40,6% de los futuros jubilados urbanos probablemente no lograrían cumplir el período de 25 años de contribución para tener acceso a la jubilación. Asimismo advierte que, en caso de ser aprobada, la reforma podrá sig-

nificar una reversión en el cuadro de ampliación de la inclusión previsional observada en las últimas tres décadas en Brasil.

Por su parte, en su trabajo “Retos de la seguridad social Argentina en el siglo XXI”, Sol Minoldo y Enrique Peláez destacan como uno de los desafíos para garantizar la sostenibilidad del sistema argentino el de discutir su financiamiento. En ese sentido, la recuperación de los aportes previsionales en manos de administradoras privadas y los avances realizados en la expansión de prestaciones con miras hacia una la política de universalización no han sido acompañados por una propuesta de financiamiento genuino a largo plazo, que prevea una afectación específica de recursos tributarios.

En su estudio “Sistema de pensiones en el Ecuador”, María Victoria Cisneros Campaña destaca, al igual que otros trabajos, cómo en su país persisten brechas de acceso que marcan la desigualdad en la seguridad social. En la medida en que se trata de un modelo tradicional basado en los principios de un mercado laboral formal, que no toma en cuenta el sector informal, reproduce las desigualdades sociales existentes. La autora sostiene la necesidad de una reforma estructural que cambie el enfoque de la seguridad social y que asuma una mirada integral, con perspectiva de género, socialmente inclusiva y universal, acorde a lo establecido por la propia Constitución de 2008 de ese país.

En definitiva, de la lectura de los diferentes trabajos surgen problemas comunes a resolver, que dan cuenta de patrones estructurales observables en todos los sistemas previsionales. El primero de ellos tiene que ver con el impacto que tiene la fragmentación y precarización de los mercados de trabajo en el sistema de jubilaciones. Es por ello que desde el sindicalismo sostenemos que el tema de las jubilaciones y pensiones es una cuestión de vital importancia para los trabajadores y las trabajadoras en actividad y no sólo un problema de quienes están en situación de retiro.

Con altas tasas de empleo informal y de empleo irregular es difícil pensar la sostenibilidad del sistema sólo a partir de aportes de trabajadores y empleadores. Como se destaca en los distintos trabajos es necesario establecer un régimen de aportes no contributivo, garantizado por el Estado a partir de impuestos específicos. Solo así podrá alcanzar a largo plazo una cobertura universal con prestaciones adecuadas.

Pero asimismo, está el debate sobre el carácter público, estatal, solidario y de reparto o bien de capitalización individual de los sistemas previsionales. Desde el caso más extremo en Chile, o como en los casos de El Salvador y Uruguay, el sistema privado ha demostrado ser inviable para garantizar el acceso a la previsión social digna, así como también para resguardar su sostenibilidad en el tiempo. Y esto es así porque los sistemas privados fueron creados sobre la base de garanti-

zar el lucro de administradores financieros privados y no para cumplir el objetivo de garantizar el derecho humano a la seguridad social.

A la luz de estos análisis, desde el sindicalismo debemos defender más que nunca la posibilidad de acceder a una jubilación o a una pensión como un derecho irrenunciable, cuyo reconocimiento constitucional existe en la mayoría nuestros países, y a nivel internacional a través de instrumentos como el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Pero más allá de este reconocimiento legal, debemos pelear para existan mecanismos concretos que garanticen, de manera real y efectiva, el goce de un aporte jubilatorio que permita alcanzar una situación de bienestar en la etapa de nuestra vida en que necesitamos dejar de trabajar.

No queremos subsidios mínimos para una vejez en la pobreza. No queremos negocios financieros para bancos y administradoras privadas con fines de lucro. Queremos, al igual que a lo largo de toda nuestra vida laboral, el derecho a una vez digna. Para eso tenemos una lucha por delante, que como decía antes involucra a jubilados ya trabajadores en actividad por igual. Espero que este trabajo aporte a las discusiones y reflexiones que acompañarán esa lucha. El futuro que tenemos por delante es desalentador si lo miramos desde la perspectiva de quienes vienen a administrar nuestra vida con planes de ajuste o austeridad fiscal. Pero los días que vienen son profundamente esperanzadores si asumimos que los trabajadores y trabajadoras de nuestra Patria Grande no sólo tenemos fuerza para defender lo propio, sino capacidad de propuesta y pensamiento para desarrollar, de acuerdo a nuestros intereses, el mundo en que queremos vivir.

Mi agradecimiento a CLACSO, a todos los investigadores e investigadoras que contribuyeron a este proyecto y a las organizaciones miembros de la CLATE que brindaron su apoyo. Ojalá este sea humilde aporte sirva como contribución para allanar el camino hacia una mayor autoformación y conocimiento sobre aquellas cuestiones que hacen a la praxis de lucha continua de la clase trabajadora.

Roxana Valdebenito y Militza Meneses

INDEPENDIENTES E INFORMALES

HISTORIA Y CARACTERIZACIÓN DE LOS EXCLUIDOS DEL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO

INTRODUCCIÓN

Durante la fase de instalación del neoliberalismo chileno, entre los años 70 y 80, se realizaron una serie de transformaciones, entre las que destaca la modificación radical de su sistema de seguridad social y su hito fundamental: la adopción en 1980 de un sistema de capitalización individual con un esquema basado en la administración privada, el ahorro obligatorio bajo contrato y la inversión en el mercado financiero de los recursos que aportan los trabajadores por parte de las AFP.

Posteriormente, la mayor modificación a este esquema ocurrió en el 2008, con la incorporación del llamado Pilar Solidario de carácter no contributivo, a través del cual el Estado buscó dar respuesta a las necesidades de pensión de grupos que no ahorran –o no lo suficiente– para proveerse una pensión por sobre los montos mínimos que establece la ley.

A 10 años de esta reforma, la suficiencia, universalidad y otros criterios básicos de la seguridad social no se han resuelto y se han instalado fuertes cuestionamientos al sistema en relación al ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, así como en la relación que existe entre las políticas previsionales en la distribución

de los recursos de una sociedad. El PNUD, por ejemplo, planteó en su informe sobre Chile “Desiguales” que “a la desigualdad que se origina en los bajos salarios se suma la que produce un sistema de pensiones que no provee los medios de vida requeridos en la vejez” (PNUD, 2017).

Chile posee hoy un sistema de seguridad social de carácter conservador corporativo y mercantilizado que se distancia de los modelos de bienestar, históricamente más efectivos no sólo en la reducción de la pobreza, sino también de la desigualdad (Huber, 2006). Ahora, si bien constituye un caso particularmente mercantilizado, al mismo tiempo fue parte de un ciclo común de transformaciones estructurales que han tratado de aplicar en general otros gobiernos latinoamericanos, donde juegan un papel importante las condiciones generadas por la presión de las instituciones financieras internacionales, la globalización, las crisis económicas y los cambios en la estructura productiva que impactaron en el modelo de relaciones laborales (Huber y Stephens, 2000) (Castiglioni, 2006) (Ewig y Kay, 2011) (Mirza, 2014). Chile no está ajeno a estos factores, particularmente a las transformaciones de la estructura ocupacional. Desde los años 80 a la fecha, destacan el empleo independiente y la informalidad.

El empleo independiente, que la legislación chilena diferencia entre trabajadores por cuenta propia y microempleadores¹, representa sobre el 23% de la fuerza de trabajo, es decir, unos dos millones de trabajadores. Chile fue en 2016 el tercer país de la región donde más aumentó esta modalidad (5,5%), superado solamente por Ecuador (10,9%) y Panamá (6%) (CEPAL, OIT, 2017). En nuestro país, estos trabajadores poseen bajísimas tasas de cotización: según el INE sólo el 6,5% cotizaba al 2015. Y más del 50% de ellos no está registrado en el Servicio de Impuestos Internos (SII), es decir, no cumplen con la condición básica de formalidad según la propia legislación chilena.

Respecto de la informalidad, ésta ha sido calificada desde fines de los años 90 en Chile como una modalidad de empleo precario (Díaz y Gálvez, 2015), además de representar en la práctica la disolución de la sociedad del trabajo (Castel, 2006) (Beck, 1986). En enero de 2018, el INE constató que 2,5 millones de trabajadores se encontraban en esta condición, es decir, un 30% de los empleados. En América Latina, la informalidad representaba ya en 2014 al 47,7% de los trabajadores (OIT, 2014).

1 Cuyas empresas no sobrepasan las 10 personas considerando al dueño de la misma.

La relación entre un modelo de relaciones laborales flexible y la seguridad social ha sido un tema relevante en la última década tanto para quienes toman decisiones en políticas públicas como para el mundo de la investigación en general (Mauro y Núñez, 2005) (Huber, 2006) (Briones, 2009) (BID, 2010) (Díaz y Gálvez, 2015) (Farías, 2017) (PNUD, 2017). Ambas condiciones son producto de la sociedad neoliberal y, si bien tanto independientes como informales son sujetos ad-hoc a la dinámica flexible del mercado de trabajo, representan una cara de la precariedad laboral y un problema para la seguridad social que funciona bajo una lógica individual. Dado que estos grupos presentan bajas tasas de cotización, de seguir así serán en su mayoría beneficiarios del llamado Pilar Solidario. A la fecha, el Estado chileno, no ha sido capaz de abordarlos con políticas previsionales efectivas para el mejoramiento de sus condiciones.

La relación entre independientes, informales y la seguridad social ha sido además importante objeto de reivindicaciones en Chile para organizaciones de trabajadores que representan precisamente a estos sectores. Ya sean de vieja data, como las organizaciones campesinas, o de constitución reciente, como los honorarios del sector público, éstas se han articulado en torno al tema previsional en general y al tema de pensiones en particular.

El presente artículo aborda la condición de los excluidos del ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social desde la perspectiva de dirigentes independientes e informales. ¿Cómo su condición laboral influye en su constitución como organizaciones, en su experiencia, reivindicaciones, expectativas y proyecciones frente al sistema de pensiones?

Entendiendo que el reconocimiento normativo de un derecho, en este caso la pensión, por sí sólo es insuficiente, se consideraron tanto los elementos culturales asociados a posturas o compromisos ideológicos de los actores involucrados (Castiglioni, 2006) (Huber y Stephens, 2000) como también los elementos estructurales e históricos. Esta experiencia de exploración cualitativa se realizó con tres organizaciones: la Confederación Campesina Ranquil, la Confederación Gremial Nacional de Organizaciones de Ferias Libres y la Unión Nacional de Trabajadoras y Trabajadores a Honorarios del Estado.

El primer apartado se enfoca en las definiciones y relaciones entre la informalidad, el empleo independiente y la seguridad social en Chile. El segundo apartado se centra en la caracterización del sistema de pensiones y sus transformaciones. Los dos primeros sirven

de contexto para el tercer apartado, el cual aborda la perspectiva de los dirigentes de organizaciones de trabajadores independientes e informales. Finalmente, se exponen las conclusiones, que abren nuevas posibilidades de investigación, pero sobre todo de acción para las y los trabajadores que hoy enfrentan condiciones de empleo precario y se organizan incorporando la previsión como una de sus luchas fundamentales.

I. DEFINICIONES EN TORNO AL EMPLEO INDEPENDIENTE E INFORMAL

Tal como lo han expresado Díaz y Gálvez en Chile, “desde mediados de los años 70 el modelo de relaciones laborales, entendido como el conjunto de reglas que se establecen entre el capital y el trabajo en el proceso productivo, experimentó grandes transformaciones, deteriorando profundamente el empleo asalariado formal” (2015).

Empleo independiente e informalidad aparecen como parte de lo que Waquant ha denominado disociación del trabajo (Waquant y Loic, 2010), que surge tras el fin del antiguo modelo de trabajo fordista keynesiano. El trabajo deja de ser una fuente de seguridad y no cumple con los indicadores propuestos por la OIT para definir el trabajo decente. Esto supone un desafío para los estados contemporáneos, que asumieron en un momento el modelo de seguridad social contributiva basado en el empleo asalariado, y que hoy deben enfrentarse a una masa de trabajadores que es más difícil de conocer y cubrir dada su heterogeneidad. Esping-Andersen (2000) señalaba a inicios de la década pasada que este es uno de los nuevos retos de las políticas de bienestar. Más aún, es parte de lo que se ha llamado “nuevos desafíos de cohesión social” (Aguirre, 2009).

Los empleos independientes se definen como aquellos desempeñados por trabajadores cuya remuneración depende directamente de los beneficios derivados de los bienes o servicios producidos y, a su vez, se pueden dividir en cuatro subgrupos: empleadores, trabajadores por cuenta propia, integrantes de cooperativas y trabajadores familiares auxiliares (OIT, 1993) (Bertranou y Maurizio, 2011). En Chile, cuando se habla de independientes, en principio nos referimos a los dos primeros grupos y se estudian a través de la Encuesta de Micro Empleadores (EME). Según esta medición, éstos se acercan a los 2 millones de personas, representan más del 23% de la fuerza laboral y vienen aumentando desde hace al menos cinco años (INE, 2017).

Tabla 1
Microempreendedores por sexo según categoría ocupacional

	Trabajadores por cuenta propia	Empleadores	Total	% de la población total de independientes
Todos	83%	17%	1.992.578	100%
Hombres	80,3%	19,7%	1.211.128	60,8%
Mujeres	87,3%	12,7%	781.450	39,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de EME 5, INE 2017.

Hasta aquí la definición pareciera ser sencilla. Sin embargo, los límites en la práctica se vuelven difusos (Jiménez y Catalán, 2014). Ejemplo de ello son los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios y, sin embargo, poseen una relación de dependencia con empleadores públicos o privados, a los que se les ha llamado “pseudoindependientes” (ARS Chile, 2009) o “dependientes periféricos” (Sáez, 2013), quedando a medio camino de las definiciones anteriormente planteadas.

Por otro lado, lo que se conoce como informalidad comenzó a reportarse principalmente a través de la Tasa de Ocupación Informal (TOI) del INE, que corresponde al porcentaje de trabajadores con ocupaciones informales respecto de la población total de ocupados. En esto incluyen a la totalidad de familiares no remunerados, trabajadores dependientes informales y trabajadores independientes informales. Estos últimos se definen así si es que la empresa o negocio pertenece al sector informal, que serían aquellas unidades económicas que no cuentan con el registro en el SII y no llevan un sistema contable que les permita separar los ingresos del hogar (INE, 2018).

De esta forma, si queremos reconstruir a partir de las estadísticas oficiales la cantidad de trabajadores en condiciones de independencia e informalidad podemos concluir que esta cifra se ubica por sobre el 30% de la fuerza laboral ocupada, pero que sin embargo es difícil de pesquisar dado que la condición de independencia e informalidad puede variar a lo largo de la trayectoria laboral. De forma ilustrativa, la siguiente tabla permite observar cómo se puede comenzar a cuantificar la fuerza independiente e informal en el país (ver tabla 2 en página siguiente).

La relación de los independientes con las políticas de previsión social es compleja. Según Pribble (2011) este fenómeno implica la reducción del sector formal del trabajo y la consiguiente ampliación de un mercado informal no regulado, mientras que Bertranou y Maurizio (2011) plantean que el empleo independiente está lejos de ser trabajo decente dado sus ingresos bajos e irregulares, la ausencia de protección contra accidentes laborales y la baja cobertura en seguridad social.

Tabla 2
Independientes e informales en Chile según el Instituto Nacional de Estadísticas

Categoría y fuente	Cantidad
<i>Independientes EME 5</i>	
Total	1.992.578
Cuenta propia	1.654.082
Micro empleadores	338.496
<i>Independientes informales (EME 5)</i>	
No han iniciado actividades en el SII	1.040.125
Sin contabilidad formal	1.326.765
<i>Independientes Informales (Boletín INE)</i>	
Cuenta propia	1.202.050
Empleadores	57.740
<i>Informales (Boletín INE)</i>	
Total informales	2.520.560
Asalariados	1.017.740
Servicio doméstico y familiares no remunerados	243.030

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Boletín de informalidad enero 2018 para informales y resultados EME 5 (2017) para independientes.

¿Cómo se relacionan en Chile el empleo independiente y la informalidad? Si consideramos como criterios las cotizaciones previsionales, los ingresos y las razones por las cuales “se opta” por el empleo independiente, podemos observar lo siguiente:

Tabla 3
Empleo independiente e informalidad en Chile

Cotizaciones previsionales	Sólo el 40% de los independientes posee cotizaciones de salud y el 26,9% para pensión, de los cuales sólo el 49,9% lo hace todos los meses con los ingresos de su negocio (EME 5). Además, el 70% de los trabajadores informales son independientes que no cotizan (CIEDESS; CODEMA, 2016)
Ingresos	Cerca del 50% de los trabajadores independientes percibe \$257.500 (aproximadamente US\$427) (EME 5), es decir, están por debajo del salario mínimo que ya es reducido: a partir del 1 de enero de 2018 está fijado en \$276.000 (aproximadamente US\$457).
Razones que reportan los trabajadores para emprender	El 66,2% de las mujeres y el 52,5% de los hombres que emprende lo hace por necesidad, es decir, no logran encontrar trabajo asalariado, fueron despedidos de un trabajo asalariado, lo hacen para obtener mayores ingresos, mayor flexibilidad horaria o por responsabilidades familiares (EME 5, INE, 2017) ¹ .

¹ El año 2011 Bertranou y Maurizio constataron algo similar en el caso argentino, donde se observa que la condición de independientes responde a la incapacidad de la economía de generar puestos formales de trabajo, más que por ser individuos con mayor capacidad emprendedora (Bertranou y Maurizio, 2011).

Tanto la informalidad como el empleo independiente representan entonces una condición laboral precaria, caracterizada por la inserción endeble en el sistema productivo y a la que se acude por necesidad. Además, al ser condiciones dinámicas (Díaz y Gálvez, 2015) (OIT, 2010), implican un tránsito e intermitencia entre formalidad/informalidad y dependencia/independencia en las trayectorias laborales de los trabajadores chilenos. En otras palabras, *el conjunto de los trabajadores chilenos está expuesto hoy a condiciones de empleo independiente informal en algún punto de su trayectoria. A su vez, todo trabajador independiente en Chile se encuentra en una condición de informalidad, marcada por la no cobertura efectiva en el sistema de seguridad social.*

II. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO Y SU RELACIÓN CON EL EMPLEO INDEPENDIENTE E INFORMAL

Podemos distinguir tres momentos para caracterizar el sistema de pensiones chileno actual. El primero con la instalación de la capitalización individual en 1980, el segundo con la reforma al sistema de pensiones en el año 2008, y el tercero mirando el sistema y los debates que lo atraviesan en la actualidad, cuando se cumplen 10 años de la última reforma y éste ha sufrido fuertes cuestionamientos por parte de actores académicos, políticos y sociales.

La promulgación del decreto 3.500 en 1980 instaura un sistema de contribución definida, particularmente a través de cuentas individuales y con Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de carácter privado. Y no fue sino hasta la década de los 2000 que comenzaron cuestionamientos importantes al sistema de capitalización individual en el debate académico, planteando problemas de cobertura baja y segmentada, insuficiencia y mala calidad de las prestaciones, dependencia creciente de los recursos del Estado y un cuestionamiento a la baja regulación del mercado de las administradoras de los fondos, donde el destino de las inversiones y los costos de administración favorecen a los grupos económicos receptores de los fondos y a los propietarios de las administradoras (Huber y Stephens, 2000) (Arenas de la Mesa, 2000) (Barr, 2000) (Stiglitz, 2001) (Fazio, 2005) (Gill, Packard y Yermo, 2005) (Uthoff, 2016).

La reforma previsional del año 2008 es la primera gran modificación de este esquema inicial con la promulgación de la ley N°20.255. Sin embargo, se validó el esquema de capitalización siguiendo las directrices planteadas por organismos internacionales – tales como las señaladas por el Banco Mundial en su informe de 1994 -, pero enfatizando un carácter “solidario” a través de la creación de un pilar específico, financiado con recursos públicos, con el cual el Estado buscaba dar respuesta a las necesidades de pensión de los grupos de población que son incapaces de ahorrar o de ahorrar lo suficiente en su vida activa.

Respecto de los trabajadores no cubiertos, independientes o informales, a estas alturas ya eran una realidad ineludible, por lo que la reforma los incorpora con una medida muy específica: Establece la obligatoriedad de cotizar para quienes emiten Boletas de Honorarios y que quedan registradas como ingresos en el Servicio de Impuestos Internos (Bravo, 2015). Se estableció en 2008 que la implementación sería gradual para amortiguar el impacto en la reducción de ingresos de este grupo –considerando pensiones, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y salud, podría tener descuentos por casi un 20% de sus ingresos–. Esta definición, que debía implementarse a partir del año 2013, debió ser postergada con una nueva ley en 2016 (N° 20.894). Si bien se intentó incorporar al sistema a aquellos trabajadores cuyos ingresos sí puede registrar el Estado, la falta de legitimidad del sistema de pensiones impidió la ejecución de la medida hasta la actualidad.

Posterior a la reforma del 2008, se generó un debate sobre el sistema de pensiones chileno donde emerge con fuerza el debate sobre la desigualdad, su carácter en nuestro país y sus determinantes como un desafío para las políticas públicas, en particular para las políticas sociales.

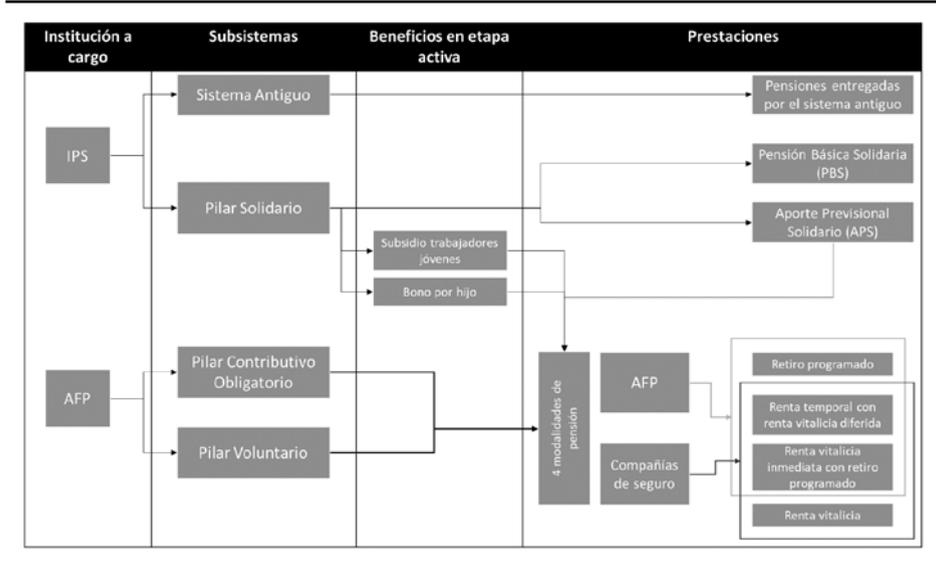
Para sintetizar el carácter del sistema actual, se recurrirá a las definiciones de la llamada “Comisión Bravo”, que en 2015 publica un extenso informe sobre el Sistema Integrado de Pensiones, su evaluación y alternativas de política (Bravo, 2015):

Tabla 4
Funcionamiento del sistema de pensiones chileno

Institución a cargo	Una parte del sistema es administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS), institución pública a cargo de los afiliados del sistema antiguo - aquellos que no se cambiaron durante los años 80 al sistema de AFP y por tanto se pensionan directamente por el IPS-, así como de los beneficios asociados al Pilar Solidario, tanto en la etapa activa como en las prestaciones de la etapa pasiva. Otra parte del sistema es administrada por el sistema de AFP - y en la etapa pasiva e complementa con la administración de Compañías de Seguro en cierta modalidades-, esto implica la administración de las cuentas del pilar contributivo obligatorio y del pilar voluntario.
Subsistemas	Según lo planteado, podríamos distinguir 4 subsistemas, el Sistema Antiguo, el Pilar Solidario, el Pilar Contributivo Obligatorio y el Pilar Voluntario.
Beneficios en etapa activa	Los dos fundamentales son provistos por el Estado y corresponden a subsidios que van a las cuentas de capitalización individual de jóvenes y mujeres fundamentalmente.
Prestaciones	Traducidas en pensiones de vejez, invalidez o supervivencia, responden al sistema antiguo, a la Pensión Básica Solidaria, o a la pensión autofinanciada que puede recibir o no Aporte Previsional Solidario y que además puede ser provista por la propia AFP por una Compañía de Seguros, o de forma conjunta por ambas instituciones.

La relación entre los elementos descritos se ilustra en el siguiente cuadro:

Tabla 5
Articulación de componentes del sistema de pensiones chileno



Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa oficial publicada en www.spensiones.cl, revisada en 10/12/2017.

Dicho lo anterior, se puede hacer un análisis de los últimos 10 años a partir de la reforma, considerando los datos disponibles en la Superintendencia de Pensiones y los informes que ha publicado la OCDE con datos de Chile (Pensions at Glance, 2013, 2015 y 2017). Esta información se sintetiza en la tabla 11 (ver anexos), de la que se pueden extraer algunos balances fundamentales.

En primer lugar, respecto de los afiliados, podemos constatar que hay un aumento sostenido de la cantidad de afiliados totales y que, si bien la cantidad de mujeres siempre es menor, en los últimos 10 años se han incorporado al mismo ritmo que los hombres. Sin embargo, este aumento responde fuertemente a afiliados dependientes. La cantidad de afiliados voluntarios es muy baja a lo largo de toda la década, mientras que los independientes se han mantenido entre el 3% y el 5%, siendo el porcentaje más bajo el 2012 (3,25%) y el más alto el 2016 (5,34% del total de afiliados). Los trabajadores chilenos se afilian – y luego cotizan – únicamente cuando se encuentran en momentos “formales” de su trayectoria laboral.

Respecto de los cotizantes, la relación entre el total y los independientes es todavía más marcada. Los independientes, a lo largo de la última década, se han movido entre el 1,63% de los cotizantes en 2008 y un 2,52% en 2017 – poco más de 135 mil personas de casi 5,4 millones -, siendo el punto más alto el año 2015, cuando los independientes representaron el 2,70% del total de cotizantes. Esto refleja que uno de los objetivos de la reforma, que era la incorporación de estos trabajadores, no ha sido efectiva. Según los datos que entrega la Subsecretaría de Previsión y la Superintendencia de Pensiones respecto de la operación renta que se realiza año a año, en el 2014, por ejemplo, renunciaron a cotizar 689.212 personas, mientras que en 2015 renunciaron 970.000. Esto se hace de forma voluntaria, es decir, casi un millón de trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios decide renunciar y realizar el trámite correspondiente en el Servicio de Impuestos Internos. Esto se interpreta claramente como una muestra de la baja legitimidad que tiene el sistema de pensiones.

Respecto de los montos, en el 2017 la Superintendencia de Pensiones reportó no sólo el promedio sino también la media de los montos percibidos, constatando que en el último año el 50% de los trabajadores percibió una pensión de 147.390 (aproximadamente US\$245) o menor, incluyendo los aportes del Estado mediante el Aporte Previsional Solidario. Por otra parte, tanto en el 2016 como en el 2017 los montos promedio de las pensiones de vejez están por debajo del salario mínimo, alcanzando el 82% del mínimo en 2016 y el 81% el 2017. Esto sin detenernos siquiera a cuestionar la suficiencia del salario mínimo en Chile.

Finalmente, es necesario destacar el peso que ha significado para el Estado el llamado Pilar Solidario, que en la práctica se ha traducido en una subvención dada la insuficiencia de las pensiones autofinanciadas. El aumento total de pensionados crece a un ritmo inferior al que aumentan los beneficiarios del Pilar Solidario si consideramos tanto a quienes ven complementada su pensión con APS, como a quienes reciben la Pensión Básica Solidaria. En general, tanto por sustentabilidad, como por suficiencia de las prestaciones y cobertura efectiva, el balance de la reforma previsional del 2008 está lejos de ser positivo.

Por otra parte, si analizamos este modelo a partir de los principios de la OIT, específicamente de los convenios 102 y 128 de la OIT - norma mínima y prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia respectivamente – podemos observar lo siguiente:

Tabla 6
Balance del sistema chileno de pensiones a la luz de los principios de OIT

Solidaridad	Definida en tanto cada persona aporta según su capacidad contributiva y recibe según necesidad, para cumplir así con el objetivo de la seguridad social de redistribuir la riqueza con justicia social. Esto diferenciaría un sistema de seguridad social de un seguro privado. En el caso chileno, la naturaleza de la contribución es esencialmente desde lo privado y la labor redistributiva no se cumple a partir de las contribuciones sino de un Pilar Solidario que financia el Estado con impuestos generales. <i>No opera por tanto la solidaridad como principio en el esquema chileno.</i>
Universalidad	Referida a la capacidad del sistema de hacer frente a todas las contingencias de todas las personas. Los problemas de cobertura en el caso chileno dan cuenta de que <i>este principio tampoco opera de forma efectiva.</i>
Participación	Involucramiento en la administración y dirección del sistema. En el caso chileno, si bien se han implementado estructuras interesantes como el Comité de Usuarios y el Consejo de la Sociedad Civil sobre previsión social, ambos de carácter consultivo y constituidos para dar cumplimiento a la Ley de participación ciudadana, de modo que <i>el peso de la administración del sistema radica sólo en las administradoras de los fondos de pensiones.</i>
Igualdad	Implica que todas las personas deben ser amparadas igualitariamente ante una misma contingencia. Tal como veremos en los próximos apartados, <i>se constata la incapacidad del sistema de pensiones chileno</i> , en particular de incorporar a los trabajadores en condiciones de empleo independiente e informal.

En los últimos 10 años, la condición de los trabajadores no cubiertos, ya sea en condiciones de empleo independiente o informal, aparece fundamentalmente en dos sentidos: por una parte, como un problema de cobertura, y por tanto de insuficiencia de ahorros individuales para la provisión de una pensión; y por otra, como un problema de sustentabilidad, puesto que los bajos niveles de cotización de estos sectores implican necesariamente un problema para las finanzas públicas a futuro, dado que son trabajadores que a la larga deberán ser absorbidos por el Pilar Solidario.

El ejecutivo, por su parte, no se ha enfocado en el hecho de que el conjunto de los trabajadores chilenos está expuesto a condiciones de trabajo independiente e informal, y que la condición de independiente acarrea en la mayoría de los casos informalidad. Los gobiernos a la fecha no han cuestionado la globalidad del sistema de capitalización individual, sino que ha apostado por estudiar las razones por las cuales estos trabajadores no cotizan voluntariamente y, por tanto, cómo incentivar aquello (SSOB, 2009) (ARS Chile, 2009) (Qualimet, 2013) (CIEDESS, 2014) (CODEMA y CIEDESS, 2016).

A la luz de los elementos planteados, tanto de la historia de las transformaciones del modelo como de su caracterización actual, se puede apreciar que la disminución del empleo en el sector formal y las dinámicas de flexibilización en el trabajo traen consecuencias en la cobertura del sistema de pensiones chileno, generando problemas

de sustentabilidad declarados. Esto ha implicado la exclusión de entre un 20% y un 60% de la fuerza laboral en América Latina (Huber, 2006) y no puede ser resuelta sin un análisis de las posibilidades de agencia que los propios trabajadores no cubiertos observan en su entorno y, por tanto, de las opciones de política que consideran válidas o legítimas en cuanto a previsión social.

III. ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES E INFORMALES: EXPERIENCIA, REIVINDICACIONES, EXPECTATIVAS Y PROYECCIONES FRENTE AL SISTEMA DE PENSIONES²

En el contexto chileno, el debate previsional se ha cerrado sistemáticamente a toda posibilidad de cambio por fuera de los marcos del sistema de capitalización individual, ad-hoc a una sociedad donde “la concepción neoliberal se ha vuelto dominante y hegemónica no sólo a nivel de las élites y sectores capitalistas, sino que también ha logrado permear a todos los grupos sociales que viven en ello. Produciendo de esa manera una cultura, una economía, una política, una ciudadanía y un estilo de vida profundamente neoliberal” (Gomez Leyton, 2014).

Por esta razón, se hace necesario ahondar en las concepciones que sostienen los sujetos que han impulsado transformaciones, lo que desde el mundo académico puede acogerse como el propósito de la investigación científica que busca una ruptura con el sentido común (Bourdieu & Chamboredon, 2008). De allí que las organizaciones que agrupan hoy a trabajadores independientes e informales sean una fuente de información fundamental, pues articulan discursos en torno a la previsión con alternativas de política a nivel nacional.

Para abordar la condición de los excluidos del ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social se ahondó en la perspectiva de dirigentes pertenecientes a organizaciones que por su antigüedad, alcance, estructura y heterogeneidad nos permiten comprender el impacto que tiene su condición laboral, tanto en su constitución como en su experiencia, reivindicaciones, expectativas y proyecciones frente al tema de pensiones. Las organizaciones definidas fueron la Confederación Gremial Nacional de Organizaciones de Ferias Libres (ASOF), la Unión Nacional de Trabajadoras y Trabajadores a Honorarios del Estado (UNTTHE), y la Confederación Campesina e Indígena Ranquil. Todas ellas apuestan a un alcance nacional, han sido interlocutoras

2 El siguiente apartado sintetiza los hallazgos de entrevistas semiestructuradas entre los meses de diciembre del 2017 y enero del 2018 a cinco dirigentes: 1 dirigente nacional perteneciente a ASOF, 1 dirigente nacional perteneciente a UNTTHE, 1 dirigente local perteneciente a UNTTHE, 1 dirigente nacional campesino perteneciente a Ranquil y 1 dirigente nacional temporera perteneciente a Ranquil.

frente a la institucionalidad del Estado y han abordado la problemática de las pensiones en su sector.

¿A QUÉ SECTORES REPRESENTAN ESTAS ORGANIZACIONES?

Tal y como se desarrolló en el primer apartado del presente artículo, la caracterización y, por tanto, la cuantificación de la fuerza de trabajo en condiciones de empleo independiente e informal es compleja. Respecto de los grupos que abordamos en esta investigación, no es posible dimensionarlos con exactitud precisamente por la falta de definiciones que aborden esta condición transitoria, sin embargo, podemos aproximarnos y hablar de más de un millón de trabajadores considerando los tres sectores:

Tabla 7
Grupos que aborda la investigación

Trabajadores agrícolas	Divididos en pequeños campesinos, campesinos sin tierra y temporeros, estos últimos son cerca de 800.000 personas (Melo, Anríquez, Foster, Subercasaux y Valdés, 2016). En la EME 5, por otra parte, se reporta que 169.435 personas declaran trabajar en un predio agrícola y además, los trabajadores independientes del sector primario – agricultura, pesca, minería, electricidad, gas y agua – son los que en menor porcentaje se encuentran inscritos en los registros del SII (23%).
Trabajadores honorarios del sector público	Según datos de la Dirección de Presupuestos han aumentado de 11.694 personas en 2004 a 31.000 en 2013 sólo en el Gobierno central, es decir, sin considerar municipios (DIPRES, 2014). Sin embargo, el SII contabilizó 196.722 los trabajadores que emitieron boletas de honorarios al Estado (Valdebenito, 2017).
Trabajadores de ferias libres	En 2016 se presentó el primer catastro nacional, según el cual existen 1.114 ferias libre en el país, 113.112 puestos y 340.000 feriantes, de los cuales el 49,6% son mujeres. Sin embargo, esto no contabiliza a los llamados “coleros”, que no tendrían puestos certificados.

Un primer elemento que destaca en el discurso de los dirigentes es la valoración de la formalidad de sus organizaciones. ASOF, al ser una Confederación Gremial, tiene una condición legal estable, lo mismo ocurre con Ranquil. La UNTTHE, por su parte, es una organización más joven y existe de hecho –no legalmente–, aunque aspiran a su constitución como Federación pues identifican que su legalización implicará mayor reconocimiento, ordenamiento interno y transparencia.

La condición laboral aparece condicionando las formas de organización de los trabajadores independientes e informales en varios sentidos: cantidad de miembros, heterogeneidad y la capacidad de interlocución:

- Sobre la cantidad de miembros, se plantea como una variable difícil de precisar dada la naturaleza del empleo. El carácter

intermitente del trabajo en el campo, la condición no regulada del honorario en el Estado que puede trabajar de forma estable durante meses o responder a algún proyecto específico, así como la intermitencia de las personas que se articulan en torno al puesto de la feria libre, permiten solamente aproximaciones respecto de la cantidad de personas que buscan agrupar e incluso, de la cantidad de personas que efectivamente forman parte de la organización.

- En relación a la heterogeneidad, ésta se relaciona con la multiplicidad de funciones y grupos específicos que pueden incorporar las organizaciones. En el sector público los honorarios desempeñan labores administrativas, de investigación y otras, de distinto carácter y responsabilidad. En el caso de los trabajadores agrícolas, se diferencia entre pequeños campesinos, campesinos sin tierra y temporeros/ras, representando este último grupo la mayoría del sector y donde se vuelven a diferenciar las tareas: cosechadores, empacadores, transportadores, aseo y otros.
- Respecto de capacidad de interlocución, todas las organizaciones aspiran a un alcance nacional y tienen experiencias de negociación o diálogo con el Estado o con algún empleador particular. Sin embargo, poseen dificultades propias de la inestabilidad laboral, como la ausencia de fuero sindical. En todos los casos la interlocución se ha dado principalmente con el Estado, en instancias de debate pre-legislativo, mesas de trabajo y negociación, entre otras instancias.

Por otra parte, la condición laboral de los trabajadores afecta la forma en que estos abordan la temática previsional y el sistema de pensiones. El caso más formal es ASOF, que tiene una Unidad de Protección Social de la que depende un departamento de previsión y prevención. En el caso de la UNTTHE y Ranquil, éstas no tienen encargados específicos, pero sí manifiestan un tratamiento del tema en asambleas y congresos. Entre las formas de abordar el tema podemos distinguir acciones de carácter formativo hacia los miembros de la organización y acciones de carácter reivindicativo. Ambos tipos de acción se despliegan en el contexto de coyunturas específicas, como el anuncio de cotización obligatoria para los honorarios o el estatuto temporero. Respecto de las acciones formativas, existe un trabajo de contenidos en materia previsional, donde destaca la relación que han tenido con políticas de educación previsional del Estado, específicamente el Fondo para la Educación Previsional –una de las medidas

de la reforma previsional del año 2008–, del cual han sido directa o indirectamente beneficiarios.

En este sentido, se propicia una relación directa entre los dirigentes y los miembros de su organización a la hora de tratar los temas previsionales, ya sea en acciones de carácter formativo, donde se privilegia que sean los propios dirigentes los que entreguen los conocimientos a los miembros de la organización, como en acciones reivindicativas orientadas a apoyar casos específicos de trabajadores o trabajadoras que hayan visto vulnerados sus derechos laborales y previsionales: no pago de cotizaciones en el caso de temporeros, despidos a causa de embarazos en el sector público, dificultades para obtener la pensión, entre otros.

Finalmente, respecto de la movilización, todas las organizaciones tienen experiencia de negociación y trabajo reivindicativo sobre el sistema de pensiones y la previsión en general. Sin embargo, las percepciones sobre el resultado de estos procesos son negativas en general, asociadas a la baja participación de los propios trabajadores y a las dificultades para enfrentar a una contraparte que aparece como mucho más poderosa.

El impacto de la condición laboral en las organizaciones de independientes e informales se sintetiza en el siguiente cuadro:

Tabla 8
Impacto de la condición laboral en las organizaciones de independientes e informales

Impacto en las condiciones de la organización	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para determinar cantidad de miembros y representatividad de la organización en el sector al que refiere. • Heterogeneidad de funciones dentro del propio sector y, por tanto, dentro de la propia organización. • Capacidad de ser interlocutor mediada por la inestabilidad laboral de los dirigentes, por tanto mayores opciones de interlocución desde el Estado que desde posibles empleadores u otros actores privados.
Formas de abordar la temática previsional y de pensiones	<ul style="list-style-type: none"> • Se privilegia el tratamiento coyuntural de la temática. • Se desarrollan acciones de carácter reivindicativo y de carácter formativo, ambas en contextos coyunturales sobre la temática. • Se privilegia el tratamiento directo de los dirigentes y la resolución caso a caso de acciones formativas o reivindicativas. • Valoración negativa de experiencias de movilización en la materia a raíz de las condiciones laborales que debilitan la participación del sector.

Respecto de las percepciones que poseen los dirigentes sobre el sistema de pensiones y sobre la realidad previsional, en todos los casos ésta parte de un cuestionamiento al sistema de pensiones en general, más allá de su condición laboral específica. En particular, se

cuestiona la complejidad del sistema, a la insuficiencia de las prestaciones y a la ligazón de las administradoras (AFP) con el empresariado nacional e internacional. En todos los casos se manifiesta una adhesión de los dirigentes a los planteamientos de la coordinadora “No+AFP”.

Por otra parte, los dirigentes manifiestan posiciones sobre el Pilar solidario en particular. Recordemos que éste involucra prestaciones de carácter no contributivo como la Pensión Básica Solidaria para quienes nunca cotizaron y el Aporte Previsional Solidario para quienes cotizaron de forma insuficiente. En el caso de los feriantes, hay una valoración de estas prestaciones asociadas a la imposibilidad de acceder a ellas, debido a la posesión de una patente de comerciantes que los dejaría fuera de los requisitos para acceder al beneficio. La posición de honorarios y temporeros es más crítica, asociada a la insuficiencia de las prestaciones solidarias.

Sobre a la situación previsional de los trabajadores independientes e informales, existe una percepción negativa generalizada, cuyo eje central es la no cotización. Respecto de las razones, se exponen la condición inestable y la ausencia de contrato, así como el hecho de que los trabajadores posiblemente cotizaban antes de hacerse feriantes, temporeros u honorarios. En otras palabras, son sujetos que cotizaron mientras tuvieron contrato en otros tramos de su trayectoria laboral. De allí que, en el caso de los trabajadores agrícolas, una parte importante de la responsabilidad esté puesta, según los dirigentes, en los empleadores que declaran cotizaciones que luego no pagan. A raíz de ésta práctica es que los temporeros prefieren trabajar “a trato” y recibir la totalidad del pago acordado. En el caso de los trabajadores a honorarios, se plantea un conflicto abierto ante la próxima obligatoriedad de cotizar de forma independiente en este sector, lo que vendría a reducir los ingresos de los trabajadores en cerca de un 20%.

Ahora, los dirigentes no necesariamente coinciden en sus opiniones frente a la no cotización. Por una parte, existe la percepción de que cotizar en sí mismo no es un problema, es decir, los trabajadores no tendrían problemas con contribuir, pero deciden no hacerlo por la condición laboral precaria que arrastran y porque perciben que el sistema es injusto. Sin embargo, si bien algunos de los dirigentes justifican la no cotización de los trabajadores de su sector, también manifiestan que esta conducta representa un problema y que, bajo otras condiciones, debieran cotizar. En otras palabras, entienden que los trabajadores no coticen, sin embargo, valoran a quienes sí lo hacen.

Por otra parte, una temática central en los discursos de los dirigentes tiene que ver con la forma en que los trabajadores de su sector

se preparan para la vejez, si es que efectivamente lo hacen. Se plantea que el tema previsional no es propia de los trabajadores más jóvenes. Además, que en general existen “otras formas” de previsión por fuera del sistema de pensiones: ahorros, posesión de tierras o bienes raíces, generación de un negocio y por tanto continuar trabajando. Además, plantean un reclamo ante el argumento de irresponsabilidad que sienten se les atribuye: como trabajadores sí miran el futuro, pero el presente es apremiante.

Dos temáticas específicas que emergen a la hora de hablar de previsión, además de las pensiones, son la salud y el género, que se relacionan fuertemente, primero, a través del despido que viven las trabajadoras independientes e informales ante un embarazo. En segundo lugar, en el caso de enfermedades, que implican una intromisión directa de los dirigentes en los casos que registran los trabajadores del sector. Un tercer punto relacionado con la salud es que se identifica como una victoria de los trabajadores la separación entre la cotización de pensiones y la de salud, lo cual les permite cotizar únicamente para aquellas prestaciones que perciben como necesarias en el corto plazo.

Finalmente, destaca una mirada crítica de la Pensión Básica Solidaria que podemos analizar desde una perspectiva de género, pues se le identifica como “pensión dueña de casa” y se le atribuye una desvalorización del trabajo en el caso de las mujeres. Se percibe que las pensiones no contributivas son un beneficio para quienes no participan activamente del mercado laboral, de modo que las labores reproductivas y de cuidado no se comprenden como un trabajo por parte de las propias dirigentas.

Las percepciones sobre el sistema de pensiones, y la realidad previsional de los trabajadores independientes e informales se sintetizan en el siguiente cuadro:

Tabla 9
Percepción sobre el sistema de pensiones y la realidad previsional de los trabajadores independientes e informales

Percepción frente al sistema de pensiones	<ul style="list-style-type: none"> • Cuestionamiento general al sistema de AFP asociados a: <ul style="list-style-type: none"> - Complejidad del sistema - Bajas prestaciones - Relación entre AFP y empresariado • Adhesión a reivindicaciones del movimiento “No+AFP” <ul style="list-style-type: none"> - Percepciones sobre el Pilar Solidario - Valoración ante la carencia de otras prestaciones Crítica a insuficiencia de la prestación
---	---

Percepción sobre la realidad previsional de trabajadores independientes e informales	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción negativa generalizada • Percepciones sobre la no cotización <ul style="list-style-type: none"> - Razones son la condición inestable y temporal del empleo, así como la ausencia de contrato: en otros tramos de la trayectoria laboral sí se cotizó. - Justificación de la no cotización por la injusticia del sistema y condición laboral. - Valoración de quienes sí cotizan bajo una perspectiva estructural: el Estado se ve perjudicado sin cotizaciones. • Percepciones sobre la preparación para la vejez de estos sectores <ul style="list-style-type: none"> - Tema que involucra a trabajadores viejos, no a jóvenes - Valoración de alternativas fuera del sistema de pensiones: posesión de ahorros, tierras o bienes raíces y desarrollo de negocios para extender la vida laboral • Elementos emergentes en salud y género <ul style="list-style-type: none"> - Desprotección de trabajadoras en relación a la maternidad y enfermedades en general - Valoración de la cotización únicamente en salud, percibida como una necesidad previsional inmediata - Prestaciones no contributivas se perciben como desvaloración del trabajo de la mujer
---	---

Respecto de las reivindicaciones y expectativas de los dirigentes en torno al sistema de pensiones para los trabajadores independientes e informales, se observa que, si bien existen demandas en los tres casos analizados –agrícolas, honorarios y feriantes–, éstas se enmarcan en disputas más generales que difieren en cada caso. Los independientes e informales comparten una condición general, pero la forma en que se aborda la previsión es diversa.

Sobre la generalidad del sistema de pensiones, las demandas parten de los cuestionamientos mencionados más arriba: un sistema complejo e injusto para todos los trabajadores, donde el principal responsable es el Estado. A partir de allí, la reivindicación transversal en todos los sectores es terminar con el sistema de AFP y establecer un sistema de reparto de carácter solidario.

Luego se articulan reivindicaciones específicas en torno a la previsión y el sistema de pensiones en cada caso: los trabajadores a honorarios centran sus demandas en su incorporación como funcionarios públicos, lo que implicaría que el pago de cotizaciones se hiciera desde los servicios públicos en que se desempeñan; los agrícolas se enfocan en la organización sindical, los horarios de trabajo y otras regulaciones específicas y dentro de este conjunto de reivindicaciones es que aparecen las cotizaciones que debieran quedar a cargo de los respectivos empleadores y además la posibilidad de una doble cotización dado que su faena sólo ocupa algunos meses en el año; en el caso de los feriantes, plantean su incorporación a los beneficios del Pilar Solidario.

Como contrapunto relevante, se observa que las expectativas –ya no los deseos– de los dirigentes son mucho más acotadas, in-

cluso pesimistas, pues observan que la contraparte está cerrada a cualquier alternativa que ponga en cuestionamiento el modelo actual. Las reivindicaciones y expectativas de los trabajadores independientes e informales sobre el sistema de pensiones se sintetizan en el siguiente cuadro:

Tabla 10
Reivindicaciones y expectativas sobre el sistema de pensiones chileno

Reivindicaciones generales	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación del sistema de AFP • Establecimiento de un sistema de reparto solidario
Reivindicaciones específicas por sector	<ul style="list-style-type: none"> • Agrícolas <ul style="list-style-type: none"> - Regulación de horarios, precios, condiciones de organización y pago efectivo de cotización por parte del respectivo empleador - Doble cotización desde los empleadores en función de los tiempos acotados de la temporada laboral • Honorarios <ul style="list-style-type: none"> - Contratación como funcionarios públicos y, por tanto, pago de cotizaciones por parte del empleador • Feriantes <ul style="list-style-type: none"> - Acceso a beneficios del Pilar Solidario

CONCLUSIONES

“A la larga, esto se va a tener que imponer...” (Dirigente campesino)

A partir de los discursos que plantean los dirigentes tanto campesinos, como feriantes y honorarios, se observa que sus condiciones los excluyen del derecho a la seguridad social. Sin embargo, las raíces a las que atribuyen esta condición atraviesan no solamente el sistema de pensiones o el sistema previsional en general, sino el conjunto de las condiciones laborales en las que se desenvuelven y que suponen una serie de desventajas que marcan sus trayectorias. Al mismo tiempo, la condición de independientes e informales influye en las condiciones organizativas de las y los trabajadores. Por tanto, mejorar sus condiciones es parte de un camino que les permitiría dotar de mayor fuerza las reivindicaciones previsionales que levantan, ya sea en la especificidad de su trabajo o en la generalidad del sistema de pensiones chileno.

Las características del empleo informal e independiente condicionan las formas y mecanismos de las organizaciones que los agrupan, lo que influye a su vez en las formas en las que éstos se vinculan con la institucionalidad para desarrollar sus disputas reivindicativas. Estas exceden el ámbito previsional pero constantemente refieren a él: la disputa por condiciones laborales surge como un correlato de la

acumulación de desventajas que se evidencia en la vejez tanto en los trabajadores del agro, como de los honorarios y los feriantes.

El sistema previsional chileno aparece como injusto, complejo y, por tanto, como parte de un entramado de poder que excede hoy las posibilidades de acción declaradas por los dirigentes. Sin embargo, las reivindicaciones tienen claridad en un doble carácter: por una parte, la necesidad de una transformación general del sistema previsional, y por otro, la necesidad de formalizar las condiciones laborales.

El propósito general de esta investigación se centró en las condiciones de informalidad y empleo independiente como fenómenos que agudizan la desigualdad entre los beneficiarios y excluyen a sectores de los trabajadores del derecho a la previsión social. Según ello, podemos concluir en primer lugar que el marco normativo que estructura el esquema privado de pensiones chileno no cumple con los principios básicos planteados por organismos internacionales, además, este esquema privado, en conjunto con las condiciones laborales tienen un impacto en la subjetividad de los trabajadores enfatizando los componentes de responsabilidad individual.

En segundo lugar, las modificaciones realizadas desde los años ochenta a la fecha no han sido significativas. La reforma del año 2008 no tiene el impacto esperado en la mejora de las prestaciones ni en el aumento de legitimidad que requería el sistema, lo que se evidencia, por ejemplo, en la imposibilidad de incorporar de forma efectiva a los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios como cotizantes.

En tercer lugar, constatamos que las condiciones de informalidad y empleo independiente sí son factores que excluyen del derecho a la previsión, sin embargo, esta no sería una característica atribuible de forma estable a determinados sujetos sino una condición transversal al mundo del trabajo. Tanto la condición de independientes como la informalidad atraviesan la ocupacional en Chile y dan cuenta de una precariedad generalizada, que no sólo impacta en bajos ingresos o no cobertura de seguridad social, sino en las perspectivas de futuro de la clase trabajadora, condicionada a tomar decisiones en marcos temporales acotados de forma permanente. Esto no significa que los asalariados tarde o temprano entrarán – o volverán – a ocupaciones independientes y/o informales y viceversa.

En cuarto lugar, destacamos que las modificaciones que requiere el sistema para establecer un modelo público, solidario, de reparto y con prestaciones suficientes no puede considerar únicamente las variables macro financieras, sino también las condiciones planteadas por las propias organizaciones de los trabajadores, que es su debilidad como sujetos colectivos en tanto son muchos quienes asumen el relato neoliberal como propio. Esto supone que, así como las políticas pú-

blicas requieren un enfoque integrado, las agendas reivindicativas de los trabajadores suponen también abordar a la integralidad del sujeto trabajador y fortalecer sus capacidades, por ende, sus organizaciones.

En general, observamos que las transformaciones en la estructura ocupacional traen consecuencias para los trabajadores, donde la temática previsional es fundamental para observar el cruce de todos los elementos ya mencionados, pues ha gatillado procesos de constitución y reactivación de actores colectivos. Trabajadores de ferias libres, trabajadores agrícolas – ya sea pequeños campesinos o temporeros – y trabajadores a honorarios del sector público se han articulado en los últimos años en torno a demandas hacia el sistema de pensiones, lo que ha derivado en una mayor capacitación de los dirigentes, un desarrollo de contenidos cada vez más profundo, una articulación con investigadores para elaborar propuestas de política propias y un fortalecimiento de su articulación nacional en cada caso. Esperamos que esta investigación se enmarque también en ese camino.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, A. 2009 “Política social e indicadores distributivos. Elementos para una caracterización de la política social en Chile” en *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Volumen 8, N° 22, 231-248.
- Arenas de la Mesa, A. 2000 *Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y Desafíos del Sistema de Pensiones Administradas por el sector Privado* (Santiago de Chile: CEPAL).
- ARSchile 2009 *Estudio cualitativo y propuesta de políticas para la extensión de la protección social en trabajadores independientes* (Santiago de Chile: Ministerio del Trabajo y Previsión Social).
- Banco Mundial 1994 *Averting the Old Age Crisis* (New York: Oxford University Press para el Banco Mundial).
- Barr, N. 2000 Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices. *WorkingPaper*, N° WP/00/139.
- Beck, U. 1986 *La sociedad del riesgo* (Barcelona: Paidós Iberica).
- Bertranou, F., y Maurizio, R. 2011 *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina* (Buenos Aires: OIT).
- BID 2010 *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos* (Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Bourdieu, P., y Chamboredon, J.-C. y.-C. 2008 *El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).
- Bravo, D. 2015 *Informe Final Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones* (Santiago de Chile: Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones).

- Briones, A. 2009 "Política social e indicadores distributivos, elementos para una caracterización de la política social en Chile" en *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Volumen 8, N° 22, 231-248.
- Castel, R. 2006 *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* (Buenos Aires: Manantial).
- Castiglioni, R. 2006 "Reforma de pensiones en América Latina: Orígenes y estrategias, 1980-2002" en *Revista de Ciencia Política* N°25 (2), 173-189.
- CEPAL; OIT. 2017 *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: OIT).
- CIEDESS 2014 *Análisis y propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al sistema de pensiones chileno* (Santiago de Chile: Subsecretaría del Trabajo).
- CIEDESS; CODEMA 2016 *Estudio para identificar y caracterizar grupos específicos de trabajadores independientes que no perciben rentas gravadas por el artículo 42N°2 de la ley de impuesto a la renta, no son voluntarios y no tributan por renta efectiva* (Santiago de Chile: Subsecretaría del Trabajo).
- Díaz, E., y Gálvez, T. 2015 *Informalidad Laboral, conceptos y mediciones. Parte I.* (Santiago de Chile Departamento de estudios, Dirección del trabajo).
- Díaz, E., y Gálvez, T. 2015 *Informalidad laboral: Más trabajadores productivos sin protección laboral Parte II* (Santiago de Chile: Dirección del Trabajo, Cuadernos de Coyuntura.)
- Esping Andersen, G. 1990 *Los Tres mundos del Estado de Bienestar* (Valencia: Edicions Alfons el Magnànim/IVEI).
- Esping-Andersen, G. 2000 *Fundamentos sociales de las políticas postindustriales.* (Barcelona: Ariel Ediciones).
- Ewig, C., y Kay, S. 2011 "Postretrenchment politics: policy feedback in Chile's Health and Pension Reforms" en *Latin American Politics and Society* Volume 53, pp. 67-99.
- Farías, A. 2017 "Reformas a las Políticas Sociales en la Era Liberal del Bienestar. Implicancias para el brokerage en la distribución de bienes y servicios públicos" en J. P. Luna, y R. Mardones *En la columna vertebral fracturada: Revisitando intermediarios políticos en Chile* (Santiago de Chile: Ril Editores).
- Fazio, H. 2005 *Mapa de la extrema riqueza al año 2005* (Santiago de Chile: LOM).
- Gill, I., Packard, T., y Yermo, J. 2005 *Keeping the promise of social security in Latin America.* (Washington D.C.: Banco Mundial).

- Gomez Leyton, J. C. 2014 “Chile: 1990-1997. Una sociedad neoliberal avanzada” en *Revista de Sociología* N°21, 53-78.
- Huber, E. 2006 “Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región” en *Curso de Gerencia Social, las políticas públicas.com gestión del riesgo social: alternativas y desafíos* (s/d: INDES; BID).
- Huber, E., y Stephens, J. D. 2000 “The political economy of pension reform: Latin America in comparative perspective” en *Occasional Paper #7 for Geneva 2000*.
- INE 2017 *Ecueta de Microemprendimiento EME 5* (Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas).
- INE 2018 *Boletín de Informalidad Laboral N°1* (Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas).
- Jimenez, J., y Catalán, C. 2014 *Análisis de las características de los independientes que afectan su relación con la previsión social a partir del análisis de diversos tipos de fuentes* (Santiago de Chile: Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo).
- Melo, O., Anríquez, G., Foster, W., Subercasaux, J. P., y Valdés, A. 2016 *Evidencia y desafíos para el empleo estacional en la fruticultura en Chile* (Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas UC).
- Mirza, C. A. 2014 *(Re) construcción de las matrices de bienestar en América Latina : los dilemas de las izquierdas latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).
- OCDE 2013 *Pensions at glance*.
- OCDE 2015 *Pensions at glance*.
- OCDE 2017 *Pensions at glance*.
- OIT 1993 *Resolución sobre la clasificación internacional de empleo*.
- OIT 2010 *Protección social en mercados con informalidad*.
- OIT 2014 *Panorama Laboral Temático: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe* (Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe).
- PNUD 2017) *Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile* (Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Pribble, J. 2011 “Mujeres y bienestar: un estudio comparativo de Chile y Uruguay” en Idiart, A. *Estado Benefactor y políticas sociales: historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay* (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- QUALIMET 2013 “Trabajadores independientes que no reciben rentas gravadas por el artículo 42, N°2 de la ley de impuesto a la

- renta: identificación y estrategias de incorporación al régimen de pensiones establecido por el Decreto Ley N°3.500, de 1980". Trabajo encargado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Sáez, P. 2013 *Empleo informal y precariedad en el Chile actual*. Tesis de grado para optar al Título Profesional de Sociólogo (Santiago de Chile: Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología).
- SSOB 2009 "La reforma previsional en independientes y microempresarios". Trabajo encargado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
- Stiglitz, J. 2001 *New Ideas About Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century* (Washington: Banco Mundial).
- Uthoff, A. 2016 *Reformas al sistema de pensiones* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Valdebenito, S. 2017 *¿Cuántos trabajadores emplea el Estado de Chile? Problematicación y orden de magnitudde la contratación a honorarios* (Santiago de Chile: Estudios Nueva Economía).
- Wacquan, L. 2010 *Castigar a los pobres: El gobierno neoliberal de la inseguridad social* (Ciudad de México: Gedisa).

ANEXO I

LINEAMIENTOS PARA LA ACCIÓN

En los últimos años se ha desarrollado en Chile un intenso debate sobre el futuro de la política de pensiones tanto desde el mundo académico como desde organizaciones de trabajadores. Quienes quieren cambios en el sistema se pueden dividir en dos grupos: quienes abogan por un sistema mixto, incorporando componentes que convivan con el sistema de capitalización individual, y quienes abogan por la eliminación de la capitalización individual, el sistema de AFP y la instauración de un sistema de reparto solidario.

Para profundizar en torno a qué modificaciones requeriría el sistema de pensiones chileno para cumplir con criterios mínimos establecidos internacionalmente, es decir, universalización de prestaciones, reducción de desigualdades entre los beneficiarios y una garantía de sustentabilidad a futuro del propio sistema, se entrevistó a tres investigadores involucrados en la materia: Pablo Casalí, encargado previsional para el cono sur de la OIT; Manuel Riesco, investigador de Fundación CENDA y Recaredo Gálvez, investigador de Fundación SOL y activo colaborador de la propuesta para un nuevo sistema de pensiones de la coordinadora "No+AFP". Respecto de la evaluación

del sistema, los tres investigadores coinciden en una posición crítica y en general parten desde los principios planteados por la OIT. Además, asumen la complejidad del escenario actual dadas las características de la estructura ocupacional.

Respecto de las propuestas y alternativas de política que abogan por un sistema mixto, incorporando componentes solidarios, destaca en primer lugar la llamada “Propuesta B” de la Comisión Asesora Presidencial para el Sistema de Pensiones (Bravo, 2015), sustentada entre otros actores por la propia OIT. Esta propuesta planteó la incorporación de dos componentes. El primero, de carácter no contributivo, similar a la Pensión Básica Solidaria. El segundo, de carácter contributivo, que separa los ahorros de los trabajadores en dos componentes a su vez. Una parte de los ahorros se destinaría a un seguro social denominado “Fondo Colectivo de Pensiones”, mientras que otra parte de los ahorros se destinaría a las cuentas individuales de los afiliados. En este último componente se mantendría la capitalización individual. Para Casalí, la solidaridad se relaciona con la contribución de carácter intra e intergeneracional haciéndolo el colectivo que está incluido en el sistema. El actual Pilar Solidario no sería realmente solidario.

Sobre de los trabajadores que hoy no cotizan por condiciones de empleo independiente e informal, Casalí pone sobre la mesa la cuestión de las motivaciones de los trabajadores de bajos ingresos no poseen debido a una “*miopía intertemporal*”. Para resolver la cotización de estos sectores, el investigador de OIT plantea que lo primero es distinguir entre quienes tienen capacidad contributiva dado que “una gran proporción del cuentapropismo en Chile tiene un ingreso de subsistencia”. Para éstos sectores, una alternativa serían los monotributos, que han sido implementados por ejemplo en Argentina y Uruguay, y que permiten acceso a prestaciones de seguridad social básicas para familias de bajos recursos (Castelao Carruana, 2016) (Amarante y Perazzo, 2013).

Por otra parte, en torno a las propuestas y alternativas que plantean la eliminación del sistema de capitalización individual y la instauración de un sistema de reparto, Gálvez es tajante al plantear que “el modelo de AFP no es una política que esté orientada a financiar pensiones”. En esa línea, destaca la llamada “Propuesta C” (Bravo, 2015) que plantea el reemplazo del sistema actual por un sistema de reparto. Constaría de un pilar no contributivo que se acotaría a las Pensiones Básicas Solidarias y se plantea que no se requeriría financiamiento externo en el presente ni en el futuro, ni cotización a cargo del empleador. El punto central de esta propuesta está en el fin de la capitalización. Dos años después, la propuesta de la Coordinadora No+AFP (2017) agrega que las prestaciones bajo un sistema de re-

parto serían la pensión mínima contributiva, la pensión universal no contributiva, además de criterios como la certeza de ingresos, un tope de contribución y el reconocimiento a las mujeres cotizantes. Para Manuel Riesco, la factibilidad de un sistema de estas características se sustenta en que actualmente el sistema chileno ya opera en gran parte desde el Pilar Solidario y que las AFP aportan con sólo un tercio de las prestaciones. Respecto a los parámetros a considerar para garantizar un sistema de reparto, Riesco plantea tres: la tasa de cotización, la edad de jubilación y la proporción de adultos mayores que está en el sistema no contributivo.

Sobre de los trabajadores independientes e informales, Riesco plantea que esta es una condición general de la masa trabajadora en Chile y “lo que está equivocado es la vieja conceptualización de crear una muralla china entre los trabajadores formales y los trabajadores informales, son todos formales y son todos informales”, por lo que un sistema de reparto resolvería la condición de estos trabajadores. Para Gálvez, no solamente el sistema de pensiones, sino la condición laboral en general de estos trabajadores les impide hoy visualizar la cotización como algo necesario y justo: “obviamente no puedes tomar decisiones del futuro, estás aceptando el trabajo precarizado que tienes en el presente”.

Tenemos entonces dos posibles perspectivas. Si la condición de los independientes e informales permite discernir entre quienes tienen capacidad contributiva y quienes no, las políticas van enfocadas a mejorar la capacidad del Estado para pesquisar esta condición. Por el contrario, si la condición de independientes e informales atraviesa a la clase trabajadora en su conjunto, no es posible hacer distinciones entre quienes pueden contribuir y quiénes no y por tanto la clave estaría en la eliminación de la capitalización individual.

BIBLIOGRAFÍA

- Amarante, V; Perazzo, I. 2013 “Trabajo por cuenta propia y monotributo en el Uruguay” en *Revista Internacional del Trabajo*, (132), 623 – 641.
- Bravo, D. 2015 *Informe Final Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones* (Santiago de Chile: Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones).
- Castelao Caruana, M. E. 2016 “La formalización de los trabajadores por cuenta propia en Argentina: análisis del programa Monotributo Social y de los factores que condicionan su alcance” en *Equidad y Desarrollo*, (26), 13-38.
- Coordinadora Nacional de Trabajadores No + AFP. (2017). Nuevo sistema de pensiones para Chile. Santiago.

ANEXO 2

Tabla 11
Balance del sistema de pensiones chileno (2008 - 2017)

Indicador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Afiliados ¹	8.372.475	8.558.713	8.751.068	8.957.495	9.268.872	9.525.048	9.746.467	9.961.722	10.178.437	10.433.137
Afiliados dependientes ¹	8.076.405	8.245.710	8.401.719	8.613.250	8.945.336	9.120.852	9.296.439	9.447.662	9.620.269	9.867.644
Afiliados independientes ¹	296.070	300.854	305.241	306.640	302.889	389.596	435.670	498.443	543.287	549.760
Afiliados voluntarios ¹	0	12.149	44.108	37.605	20.647	14.600	14.358	15.617	14.881	15.793
Total afiliadas (M) ¹	3.806.589	3.913.861	4.025.495	4.127.136	4.283.489	4.417.480	4.551.054	4.661.235	4.771.660	4.879.330
Total afiliados (H) ¹	4.565.877	4.644.847	4.725.573	4.830.357	4.985.383	5.107.568	5.195.412	5.300.487	5.406.777	5.553.807
Aportantes (Cotizantes) ²	4.022.796	4.103.502	4.420.308	4.640.012	4.871.832	4.992.319	5.093.672	5.192.625	5.284.337	5.393.032
Aportantes dependientes ²	3.957.398	4.024.523	4.325.782	4.543.860	4.763.458	4.874.574	4.965.216	5.050.755	5.139.394	5.254.918
Aportantes independientes ²	65.398	73.964	91.442	94.323	107.350	116.693	127.033	140.386	142.385	135.737
Aportante voluntario ²	0	5.015	3.084	1.829	1.024	1.052	1.423	1.484	2.558	2.377
Aportantes Mujeres Total ²	1.562.125	1.621.316	1.743.275	1.828.540	1.941.864	2.020.226	2.112.638	2.167.161	2.229.676	2.282.731
Aportantes Hombres Total ²	2.460.670	2.482.186	2.677.033	2.811.472	2.929.968	2.972.093	2.981.034	3.025.464	3.054.661	3.110.301
Total pensionados ³	396.855	461.451	531.001	680.076	761.508	822.369	892.037	973.837	1.056.668	1.218.855

Indicador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Monto promedio autofinanciado ^{3,4}	s/í	192.340	199.378 (134.795) ⁵							
Monto promedio + Aporte Previsional Solidario ^{3,4}	173.766	165.658	160.917	156.504	162.398	166.896	182.241	187.605	210.784	220.013 (147.390) ⁵
Beneficiarios Pilar Solidario PBS Vejez ⁶	358.445	398.828	407.118	405.116	406.123	400.768	401.656	399.514	398.651	399.510
Beneficiarios Pilar Solidario APS Vejez ⁶	4.485	237.978	370.216	436.791	539.888	586.883	635.745	686.489	725.754	774.083
Monto total APS + PBS (en miles de \$) ⁶	23.773.514	37.161.421	45.792.223	55.438.354	60.004.733	62.638.698	69.226.310	75.266.700	81.125.598	94.911.591
Tasa de reemplazo hombres ⁷	s/í	s/í	s/í	s/í	s/í	41,9	s/í	32,8	s/í	33,5
Tasa de reemplazo mujeres ⁷	s/í	s/í	s/í	s/í	s/í	33	s/í	28,8	s/í	30,3

Datos del 31 de diciembre del año en curso, salvo tasas de reemplazo.

¹ Fuente: Informe estadístico trimestral de afiliados y cotizantes, Superintendencia de Pensiones (Rescatados de la WEB en abril de 2018). Corresponde al número de afiliados activos.

² Fuente: Informe estadístico mensual de afiliados y cotizantes, Superintendencia de Pensiones (Rescatados de la web en abril de 2018). Corresponde al número de afiliados activos que cotizaron en diciembre del año en curso, por remuneraciones devengadas en noviembre del año en curso.

³ Fuente: Superintendencia de Pensiones. Corresponde a pensionados por vejez edad.

⁴ Monto en pesos.

⁵ Mediana reportada por la Superintendencia de Pensiones para el caso del monto autofinanciado y el monto autofinanciado más el Aporte Previsional Solidario.

⁶ Fuente: Superintendencia de Pensiones, incluye pagos retroactivos.

⁷ Fuente: OCDE Pensions at glance 2013 2015 y 2017 (informes que consideran a Chile dada su incorporación a la OCDE en 2010).

s/í Sin información

Silvania Mejías y Danilo Panes

REESTRUCTURACIÓN NEOLIBERAL Y CRISIS DEL SISTEMA PREVISIONAL

ANÁLISIS A PARTIR DE LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y LA ACCIÓN DE LOS TRABAJADORES EN CHILE

1. INTRODUCCIÓN A MODO DE PRESENTACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN

Abordar el problema de las pensiones en un contexto de desigualdad, tanto en Chile como en América Latina, implica necesariamente realizar un análisis respecto de las transformaciones neoliberales que han orientado la acción estatal bajo una lógica subsidiaria, ampliando a su vez la profundización de la mercantilización de diversas esferas de la vida con la privatización de las condiciones de su reproducción social. En ese contexto, durante el 2016, un conflicto que estalla tornándose protagonista, es el que eleva la demanda por un sistema previsional alternativo al actual en Chile, que por una parte pone el acento en la superación de las lógicas focalizadas que emanan del Estado, y por otra exige el fin al sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que gestionan los fondos los trabajadores a través de lógicas de capitalización individual. Desde ese escenario es que la Coordinadora NO + AFP logra posicionarse como un actor legítimo dentro del debate, desde una perspectiva crítica y propositiva, apuntando a una reforma que establezca un sistema de reparto solidario, tripartito y administrado por el Estado.

* Artículo basado en la investigación homónima, realizada bajo la Convocatoria CLACSO-CLATE: Desigualdades, Exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe.

La razón de un movimiento social por pensiones justas, estaría dada no solo por las pocas garantías que el sistema otorga en cuanto pensiones que no superan el tercio del salario del cotizante en su vida económicamente activa —y que desde luego no se condice con los costos de la vida, y con el tiempo y montos de ahorro invertidos en las AFP—, sino que también emerge la noción del “robo” por parte de las administradoras, al tener éstas altos niveles de rentabilidad los cuales no son socializados entre los trabajadores: datos correspondiente al mes de abril de 2018, indican que los fondos de pensiones al 31 de marzo de 2018 acumulan un total de US\$215.541 MM, equivalente a \$130.458.648 MM, lo que se traduce en una proporción del PIB del 72,6%. En lo que respecta a la rentabilidad de los Fondos —cuestión que impacta directamente en los trabajadores—, los datos muestran que para el mes de marzo la rentabilidad del fondo A fue de -1,23%; del fondo B de -0,69%; para el fondo C de -0,01%; del fondo D de un 0,33%; y para el fondo E, de un 0,57%. En cuanto a la rentabilidad acumulada en el año (de enero a marzo de 2018), las cifras indican para el fondo A una rentabilidad del -2,15%; para el fondo B un -1,13%; para el fondo C un -0,20%; para el fondo D de un 0,44%; y para el fondo E un 0,85% (Superintendencia de Pensiones, 2018).

Por otra parte, Manuel Riesco (2013), economista del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA), señala que la privatización de las pensiones ha significado la *expropiación* de más de un 13% de los salarios a lo largo de tres décadas. En ese sentido, es comprensible la configuración del momento histórico en el que nos encontramos, en que las AFP han perdido su legitimidad, dado que estos altos niveles de acumulación de capital a través de la rentabilidad obtenida, no se condicen con la realidad de las pensiones. Muestra de ello es que, ya el 2015 la Comisión Bravo identificaba que el 50% de los pensionados en Chile entre los años 2007 y 2014 recibían pensiones iguales o menores a los \$82.650 (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

A raíz de ello, las formas de enfrentar esta crisis de legitimidad, desde el ejecutivo ha sido generar reformas que no se condicen con la demanda social, ya que no buscan poner fin a las lógicas de acumulación y concentración económica que se dinamiza en torno al sistema. Es más, ante la mínima posibilidad de reforma, salta la defensa de sectores empresariales vinculados a las AFP, con la finalidad no poner en riesgo la continuidad de su lucrativa actividad. Ejemplo de ello, frente a la reforma enviada en 2017 por Bachelet al parlamento, son las declaraciones de Andrés Santa Cruz, presidente de la Asociación de AFP: “espero que esta sea una señal de que nos vamos a tomar el tiempo necesario para hacer las cosas bien (...) las cosas se estaban

haciendo un poco rápido y hay que tomar la pausa necesaria al respecto” (El Mostrador Mercados, 2017a).

Bajo esta actual situación, es que se vuelve relevante generar un análisis que no solo de cuenta de las características y normatividad del sistema que emana de preceptos neoliberales, sino también que releve las alternativas establecidas por la colectividad social reunida en la Coordinadora NO + AFP, como una salida sustentable a la precarización de los pensionados y que contribuya a reducir las brechas de desigualdad socioeconómica. Aquí la relevancia política de comprender el fenómeno adquiere fuerza dado los alcances del conflicto. En ese sentido, el presente artículo da cuenta de los resultados de la de investigación “Reestructuración neoliberal y crisis del sistema previsional. Análisis a partir de las transformaciones del Estado y la acción de los trabajadores en Chile”, la que trató de dar cuenta de las principales características y factores que estructuran en Chile actualmente, un sistema de pensiones que reproduce la desigualdad socioeconómica, y de los elementos que desde la acción social y la propuesta de la Coordinadora NO + AFP, se configuran como alternativas a dicha situación, a través de: (i) Profundizar en el análisis de las lógicas que se encuentran en la base del marco normativo del Sistema de Pensiones en Chile; (ii) Comprender los aspectos del sistema previsional que se relacionan directamente con la reproducción de la desigualdad socioeconómica (iii) Identificar la relación entre las modificaciones realizadas al Sistema en los últimos años y las consecuencias directas en la deslegitimación de éste; (iv) Conocer los aspectos que inciden en la emergencia de la acción colectiva propositiva por parte de diversos sectores de la sociedad civil, especialmente organizaciones de trabajadores agrupados en la Coordinadora NO + AFP; (v) Establecer qué elementos planteados por el programa de la Coordinadora NO + AFP podrían integrar una alternativa sustentable al sistema previsional actual.

2. LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS

La investigación que origina este artículo se llevó a cabo entre los meses de noviembre de 2017 y abril de 2018. Para su desarrollo se operó a través de una estrategia metodológica de carácter mixto, no experimental y longitudinal (Hernández, Fernández, y Baptista, 2006), que permitió abordar el problema por medio de: (1) el método analítico-sintético, el cual permite analizar el fenómeno a partir de su descomposición, permitiendo con ello conocer las particularidades de los elementos que lo integran, y simultáneamente captar su interrelación a través de síntesis; (2) el método lógico-histórico, que permite establecer un reconocimiento al desarrollo de los fenómenos con el

fin de generar ciertas correspondencias analíticas en la interacción de los elementos (Zayas, 2010). Además, la investigación se definió de tipo: (1) cualitativa, ya que a partir de las palabras de las personas es posible producir datos descriptivos y conseguir hallazgos comprensivos relativos al fenómeno (Taylor y Bodgan1986), y; (2) documental, a partir de que el trabajo investigativo se realizó sobre material de índole permanente, al que se puede acudir como fuente, y que aportó información para dar cuenta de una realidad (Cázares, Christen, Jaramillo, Villaseñor y Zamudio, 1999).

Respecto a las fuentes de información, fueron de dos tipos: (1) se estableció como fuente de información primaria la producida a través de nueve entrevistas semi-estructuradas, las cuales se aplicaron individual y grupalmente a informantes claves dentro del ámbito de investigación, abarcando con este instrumento nueve dimensiones (antecedentes, estructura organizativa, marco programático, tácticas de movilización, movimiento sindical, relación gubernamental, relación con partidos políticos, alianzas sociales y medios de comunicación), que permitieron comprender el fenómeno a través del relato de los entrevistados en el marco de la investigación (ver anexo N°1); (2) Se utilizaron fuentes de información secundaria, donde destacan bibliografía teórica, datos cuantitativos analizados, normativa jurídica relativa al sistema de pensiones en Chile, notas de prensa, entrevistas, entre otras. Los datos fueron tratados sistemáticamente a partir de fichas de contenido como instrumento de producción de información (Cázares et al., 1999), con la finalidad de un abordaje ordenado de la fuente documental, consignando coherentemente las principales ideas y elementos discutidos o contenidos en ellas, y las reflexiones e interpretaciones que se hacen a partir de su lectura y análisis. En ese sentido, la estrategia de análisis se basó en el análisis de contenido de la información emanada de las entrevistas, y un análisis de textos y documentos a la información contenida en las fuentes documentales. Así se dio paso a la interpretación y sistematización del contenido producido.

En cuanto a la muestra, se definió de tipo no probabilístico, ya que el estudio remite a una indagación que tiene por finalidad contribuir a la profundización de conocimiento respecto al sistema de pensiones en Chile, donde las fuentes de información son dadas por un escenario jurídico, económico, político y social, que puede ser abordado a partir del criterio “en cadena o bola de nieve”, donde se facilite la aproximación hacia las unidades de información. La decisión adoptada se sustenta criteriosamente en que cada fuente de información conduce a otras fuentes “y así sucesivamente hasta alcanzar el nivel de información suficiente para dar por terminada la investigación”

(Sandoval, 2002: 123). Por consiguiente, el tamaño muestral estuvo dado por los niveles de saturación de información.

3. REFERENCIAS CONCEPTUALES: CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA TRANSFORMACIÓN NEOLIBERAL

Para el análisis de la crisis previsional en Chile, es necesario comprender las profundas transformaciones globales, articuladas en torno al despliegue e implementación del neoliberalismo. Estas mutaciones se inscriben en un proceso más amplio de reorganización del capital, orientado a potenciar sus niveles de acumulación y reforzar su proyecto de dominación (De la Garza, 2003; Antunes, 2003). A continuación, se desarrolla una caracterización general de las principales tendencias de éste proceso, con énfasis en las nuevas dinámicas de acumulación capitalista a escala mundial y su estrecha vinculación con los cambios experimentados por el Estado y la condición obrera.

3.1. CAPITAL FINANCIERO, ESTADO Y FONDOS DE PENSIONES.

A nivel mundial, el capital experimenta un proceso de reorganización de su patrón de acumulación orientado a contener y/o dar solución a la crisis estructural y global que atravesó el capitalismo durante la década de los setenta. Según David Harvey (1990), esta transformación posibilita la estructuración de un nuevo régimen de acumulación flexible, donde se imbrican, a través de los sistemas financieros, procesos complejos de flexibilización de la producción, los procesos laborales, los mercados de mano de obra, los productos y las pautas de consumo. En ese sentido, algunos elementos comunes de las políticas económicas neoliberales que triunfaron en todos los países capitalistas avanzados durante las dos últimas décadas, pueden resumirse en un paquete de medidas orientadas a profundizar la austeridad presupuestaria y la regresión fiscal, reducción del gasto público, altos niveles privatización y fortalecimiento de los derechos del capital, apertura sin límites de los mercados financieros y los intercambios, flexibilización del trabajo asalariado y reducción de la cobertura social (Wacquant, 2004), donde destaca la hegemonía del capital financiero como fuerza dirigente del desarrollo capitalista (Chesnais, 2003: 38).

El protagonismo cada vez mayor de ese capital está vinculado a la formación de configuraciones sistémicas nuevas y a vínculos macroeconómicos y macro-sociales inéditos, en cuyo centro se sitúan los mercados financieros y el nuevo accionariado. Para François Chesnais (2003), la centralidad actual del mundo de las finanzas está vinculada indisolublemente a una nueva fase de internacionalización y/o mundialización del capital, condición de posibilidad para la extensión global del dominio del mercado. Esto permite comprender

que la financiarización de la economía representa una transformación sistémica del capitalismo maduro. En la misma dirección, García Linera (2011b) se refiere a cómo el capitalismo contemporáneo profundiza una tendencia histórica a la formación de una base mundializada para la producción.

En términos generales, el conjunto de transformaciones asociadas a éste proceso constituyen las bases de lo que entendemos por neoliberalismo, y se organizan principalmente en torno al despliegue global de nuevos mecanismos de acumulación por desposesión, comprendidos aquí como procesos de mercantilización y privatización tanto de los bienes naturales como de los bienes comunes sociales, principalmente a partir (Harvey, 2004). En este punto, cobra especial relevancia comprender el rol que ocupa el Estado, identificando las orientaciones y determinaciones de su acción.

En ese sentido, Enzo Faletto (1989), en su esfuerzo por comprender la especificidad del Estado en América Latina, aborda la acción estatal a partir de los múltiples sujetos sociales que orientan su acción política en función de obtener la posibilidad de definir, en el Estado y mediante él, un modo de relación con el resto de los grupos sociales. Desde ésta perspectiva, el Estado puede ser entendido como un conjunto de relaciones —sociales, económicas, de poder o dominación—, que poseen un carácter social histórico concreto, las cuales posibilitan una acción estatal que permite la realización de ciertos intereses sociales, a partir de los diversos recursos de los que dispone. Así entonces, se desarrolla en enfoque multidimensional, que rescata al Estado no solo a partir de su dimensión material en tanto régimen político e institucional, sino también en su dimensión simbólica e ideológica, en tanto crea y transmite un conjunto de creencias, concepciones y saberes que cristalizan una determinada correlación de fuerzas entre las clases y grupos sociales (García Linera, 2010).

Pues bien. Para Harvey (2004), uno de los elementos fundamentales de las políticas de desposesión es la vuelta al dominio privado de derechos de propiedad común conquistados por las luchas obreras; políticas implementadas globalmente por mandato de la ortodoxia neoliberal (115). En la nueva trama neoliberal, los Estados nacionales, pese a estar seriamente debilitados en tanto poderes autónomos, conservan importantes poderes de disciplinamiento de la fuerza de trabajo, así como de intervención en los flujos y mercados financieros, lo cual explica su centralidad para el desarrollo del neoliberalismo (Harvey, 2006). El correlato ideológico de ésta tendencia, instala la idea de subsidiaridad, en la que el Estado solo debe llevar a cabo aquellas actividades esenciales que el sector privado no quiere o no puede desempeñar. Por un lado, focaliza el gasto social, y por otro, logra resguardar el

desarrollo de nichos de acumulación regulada y fomentar la actividad empresarial, cuestión muy distinta a lo que las bases liberales de la teoría neoliberal plantean en torno al papel Estado, en la cual, debiese reducirse progresivamente su poder de intervención, promoviendo el desarrollo del libre mercado, el comercio y la privatización de activos.

Lo anterior, sostiene la retirada de la provisión pública en torno a un amplio abanico de áreas asociadas con la subsistencia y la reproducción social de los trabajadores —tales como la vivienda, la salud, la educación y las pensiones, entre otros— posibilitando su provisión y administración privada, a pesar de que su desempeño como garante de éstos servicios ha sido predatorio y con propensión a las crisis (Lapavitsas, 2016: 409). Así entonces, se configura un escenario mundial en el cual las actividades del capital financiero y su imbricación con los poderes estatales, producirían una nueva ola de “cercamiento de los bienes comunes”, principalmente a partir de la pérdida de derechos a través de los procesos de privatización y apropiación capitalista.

Para profundizar la comprensión del actual régimen de acumulación flexible y de las nuevas dinámicas de acumulación por desposesión, es preciso comprender las especificidades de las formas de expropiación en la actual forma de capitalismo financiarizado. Para Costas Lapavitsas (2016), el concepto de expropiación financiera refiere a una forma histórica específica de explotación, distinta cualitativamente a la explotación productiva, en la cual las ganancias son extraídas directamente desde los ingresos, fundamentalmente salariales, de la clase trabajadora. Esta forma de explotación se realiza en la esfera de la circulación, y en concreto, evidencia su carácter de clase, basada en una relación de poder asimétrica entre los trabajadores y los gerentes del sector financiero (190). Las dinámicas de explotación en las transacciones y relaciones financieras suponen entonces, una transferencia directa de valor desde los ingresos de los trabajadores hacia el empresariado, configurando una nueva división de los flujos de ingresos nominales, que tenderían a tomar la forma de interés (Lapavitsas, 2016).

Uno de los elementos centrales de la financiarización ha sido la privatización de los sistemas de pensiones, dirigiendo una fracción del salario individual hacia la posesión privada de los activos financieros (Lapavitsas, 2016: 307). Los fondos especulativos de cobertura y las grandes instituciones del capital financiero operan como la punta de lanza de la acumulación por desposesión, reforzada frecuentemente por el poder del Estado (Harvey, 2004: 114). Es preciso señalar que los patrones han sido distintos en cada país según los factores históricos, políticos, consuetudinarios y culturales de la provisión de pen-

siones. (Lapavitsas, 2016: 308). En definitiva, la expropiación financiera a partir de los fondos de pensiones, opera como una poderosa palanca para hipotecar una parte de los salarios venideros, atando a los trabajadores a las dinámicas del capital financiero (Pierre, 2015). Sobre esta base, las cuentas de jubilación privatizadas, al igual que el régimen salarial, aumentan la desigualdad entre la población jubilada (Russell, 2013: 29).

Para Matari Pierre (2015), si los fondos de pensión se han transformado en “punta de lanza” del capitalismo contemporáneo, es porque articulan determinaciones de la dominación financiera con ciertas condiciones de explotación de la clase trabajadora. Esto aclara que, de ningún modo comprender los grados de autonomía de las finanzas en el régimen de acumulación flexible, significa el abandono y/o la negación del papel primordial que ocupa la extracción de plusvalía y la explotación de aquellos que venden su fuerza de trabajo en el movimiento general del sistema capitalista (Chesnais, 2003).

3.2. TRANSFORMACIONES DEL TRABAJO Y LA CONDICIÓN OBRERA

Las transformaciones asociadas al fenómeno neoliberal han contribuido a una profunda mutación de la condición obrera. De acuerdo a los planteamientos de Antunes (2000; 2003), al alero de la reestructuración productiva impulsada por la fase de mundialización del capital financiero, emergen nuevos procesos de trabajo, donde se consolida la flexibilización de la producción, los nuevos padrones de búsqueda de productividad y las nuevas formas de adecuación de la producción a la lógica del mercado, inaugurando los fenómenos de heterogeneización, complejización y fragmentación de la clase obrera. Con la consolidación del neoliberalismo, la estructuración de las relaciones sociales se reconfigura, emergiendo fenómenos en el mundo del trabajo vinculados a procesos productivos que se sintetizan en los fenómenos de flexibilización salarial, contractual y organizacional; el aumento de la tercerización, la subcontratación y los procesos de encadenamiento productivo.

Así, la condición obrera adopta una nueva fisionomía en función de la polarización entre las ocupaciones modernas bien remuneradas con altas y nuevas calificaciones, y las precarias, inseguras, y mayoritarias en el mundo (De la Garza, 2011: 14), lo cual no es sinónimo de su desintegración y/o reemplazo. Desde ésta perspectiva, este conjunto de segmentos se agrupan en tanto que dependen de la venta de su fuerza de trabajo, configurando la totalidad del trabajo social, la clase trabajadora y el mundo del trabajo (Antunes, 2003: 103). En esta dirección, la comprensión de la condición obrera precisa de una teoría del trabajo y el sujeto laboral ampliado (De la Garza, 2005), lo cual implica comprender que los alcances y las determinaciones del

sistema global del capital de nuestros días se extienden también a las esferas de la vida fuera del trabajo. Aquí, el interés por la constitución de subjetividades y la acción obrera son centrales, pero comprende que su formación y/o gestación puede tener un nivel de vinculación intensa o débil con la vida del trabajo. El rendimiento de éstos planteamientos permite re-posicionar la “cuestión obrera” en el centro de las discusiones sociológicas actuales, desde una mirada que trasciende el lugar de trabajo a la hora pensar sus ámbitos de politización.

Ahora bien, el reconocimiento de esta condición ampliada no conlleva el desplazamiento de lo que García Linera (2011a) denomina formas de autonomía política, es decir, de las estructuras de organización y acción propias de la clase obrera, tales como el sindicalismo. Ahora bien, las transformaciones contemporáneas del capitalismo han contribuido a su debilitamiento a través de la desindustrialización y la ruptura de su potencial de crítica social (Boltanski y Chiapello, 2002: 362), configurando un modelo de sindicalismo corporativo constreñido exclusivamente a la cuestión salarial. Sin embargo, tal como plantea García Linera (2011a), en el caso del sindicalismo, el salario nunca fue posicionado como único referente aglutinador y movilizador. De hecho, uno de los rasgos específicos del movimiento obrero latinoamericano es su temprana y crucial relación con el Estado (Faletto, 1977). Si bien desde su génesis el sindicalismo emerge como creación autónoma, es también prontamente asimilada y apuntalada por el propio Estado.

Ahora bien, desde estas perspectivas se busca comprender las resistencias a las dinámicas de acumulación por desposesión (Harvey, 2004) y las formas de expropiación financiera (Lapavistas, 2016), articuladas a partir del mundo del trabajo. Para esto, en coherencia con lo expuesto anteriormente, en el estudio realizado, se analizan las dinámicas de politización de los procesos de trabajo, a partir del reconocimiento de dos dimensiones complementarias de reivindicación y de acción sindical (Campusano, Gaudichaud, Osorio, Seguel, y Urrutia; 2017). En primer lugar, se reconoce una dimensión de (a) politización endógena, referida a la conflictividad gestada en la empresa, en tanto unidad productiva, y en la cual se desarrollan principalmente las luchas salariales y/o relativas a las condiciones de trabajo, hasta formas más complejas de control sobre la producción; y otra dimensión de (b) politización exógena, en tanto procesos de cuestionamiento, ruptura y/o transformación de las formas institucionales que organizan la vida en común y las relaciones sociales de producción, orientándose a la disputa del producto global del trabajo expresado en el capital social total, que se traduce tanto en salarios indirectos como en derechos sociales (ver anexo N°2).

De manera complementaria, se incorpora al marco de análisis los aportes teóricos y prácticos del enfoque de recursos de poder (power resources) desarrollados principalmente por autores como Erik Olin Wright y Beverly Silver. Este enfoque, destaca cuatro tipos de recursos de poder sindical que atraviesan la elaboración y el desarrollo de las estrategias de lucha en un escenario de aparente declive del sindicalismo. Desde ésta perspectiva, los sindicatos deben adaptar sus acciones a los contextos específicos, encontrando una combinación adecuada de recursos para afrontar problemas particulares. Es así que los sindicatos latinoamericanos deben disponer de la posibilidad de una elección estratégica (Schmalz, 2017: 38) (ver anexo N°3).

En síntesis, la integración coherente de éstas propuestas analíticas, referidas a la politización de los procesos de trabajo y el despliegue de los recursos de poder sindical, permite la construcción de un marco de análisis integrado de la acción de los/as trabajadores/as en el periodo neoliberal, que reconozca sus posibilidad de constitución política e identitaria a partir de su experiencia productiva y/o reproductiva (De la Garza, 2005). Por último, reconocer la actualidad de la pregunta por la condición obrera en el periodo neoliberal no puede escindirse del estudio de la construcción de nuevas formas de confrontación social contra el capital (Antunes, 2000), y el reconocimiento del actor sindical en tanto agente capaz de intervenir en las disputas y en la organización de los trabajadores (De la Garza, 2005; 2011), relevando el estudio de sus dinámicas y estrategias de acción y reivindicación.

4. HALLAZGOS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS EN RELACIÓN AL SISTEMA DE PENSIONES

4.1. REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO Y DEL SISTEMA DE PENSIONES

Es imposible comprender la instalación las AFP al margen de las transformaciones en el carácter del Estado y el mundo del trabajo. En ese sentido, el análisis histórico permite caracterizar a Chile como uno de los casos paradigmáticos de éste nuevo patrón de acumulación flexible, en el cual se imbrican elementos de continuidad de las estructuras y tendencias históricas propias del capitalismo en Latinoamérica, con los nuevos elementos gestados a partir del proceso de destrucción-creación radical que siguió a la contrarrevolución neoliberal de 1973 (Agacino, 2006; Gaudichaud, 2015).

En ese sentido, el Estado neoliberal chileno adopta una reorientación de su acción como resultado del proceso de refundación capitalista llevada a cabo a finales de la década de los 70', pero en ningún caso ha perdido centralidad su participación en el proceso de trans-

formación y profundización neoliberal. Faletto (1998) plantea que el modelo neoliberal que se conformó en Chile, entre los años 1973-1990, además de vincularse con una nueva forma de dependencia, trae consigo transformaciones socioeconómicas ligadas a políticas de carácter neoliberal, que se ven expresadas en el ascenso de una nueva alianza de poder conformada por sectores empresariales de carácter financiero, y tecnocracias gerenciales que se hacen cargo de las decisiones políticas a partir de lógicas de gestión y eficiencia (Faletto, 1989). Todo ello en favor de la apertura de nuevos nichos de acumulación regulada para los capitales privados, generando una suerte de capitalismo de servicio público (Ruiz, 2013a), a través de la privatización de distintos servicios concebidos como derechos sociales, experimentándose así la privatización y mercantilización de las condiciones de vida, a resolverse en el mercado (Ruiz y Boccardo, 2014).

Ya en 1980, en el ámbito político —con implicancias económicas— se establece una nueva constitución que define la amplitud institucional del futuro régimen democrático, viéndose limitado el ámbito de acción estatal, lo que habría gestado un desplazamiento de la política por la economía (Faletto & Kirkwood, 1976). Así las relaciones sociales de fuerza que se han impuesto a partir de la dictadura se han legitimado en democracia, donde ésta asumió la concepción procedimental de la política (Ruiz, 2013b), inhabilitando la discusión en torno a los derechos sociales arrebatados con la transformación neoliberal y, a una nueva definición por parte de la sociedad respecto a su modelo de desarrollo. La reestructuración autoritaria termina por ser la expresión política de una alianza que es capaz de instalar las concepciones ideológicas respecto a cómo se entiende a la sociedad y el Estado, a partir de sus concepciones económicas en torno al libre mercado (Ruiz & Boccardo, 2014).

Ello se vio expresado también en las restricciones institucionales implementadas durante la dictadura militar, las que fueron complementadas con el ejercicio de estrategias de disciplinamiento en el espacio de trabajo, formando nuevos marcos heterogéneos de subordinación de la clase trabajadora (Julián, 2014: 121). Al respecto, es preciso comprender el actual modelo de relaciones laborales en el marco del Plan Laboral de 1979, formulado por José Piñera, el cual tuvo como propósito crear una nueva normativa laboral que reforzará el poder empresarial y la capacidad de control sobre la fuerza de trabajo. Se constituyó principalmente a través de dos Decretos Ley (DL): el DL 2.756, sobre organización sindical, y el DL 2.758 sobre negociación colectiva. Ambos se centran en cuatro aspectos que serán posteriormente la columna vertebral del Código del Trabajo: 1) negociación colectiva centrada en la empre-

sa; 2) huelga que no paraliza; 3) libertad sindical y; 4) despolitización sindical. Así la transformación implementada en dictadura y profundizada en democracia, significó una creciente pérdida del peso de la clase trabajadora y sus sindicatos en la dirección de la sociedad (Gaudichaud, 2014; Boccardo, 2015).

Aquello implicó un cambio de las relaciones fuerza entre capital y trabajo a través de la reestructuración de las relaciones laborales, consolidando al trabajo precario como uno de sus principales componentes (Gaudichaud, 2014; Julián, 2014). Se puede sostener que el modelo de precariedad laboral se define por la desregulación del mercado de trabajo por parte del poder político; los procesos de modernización, reingeniería y reestructuración productiva, y de las lógicas de organización del trabajo; y una tendencia internacional y global de la economía a generar regímenes de trabajo y de modelamiento de las relaciones laborales y de producción flexibles altamente desiguales (Julián, 2014: 135-136). Este proceso se refuerza reduciendo al mínimo los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, evitando que esta fuerza vuelva a tener poder de negociación más allá de la unidad productiva mínima, desincentivando institucionalmente sus posibilidades de organización sindical e inhibiendo el ejercicio de derechos laborales elementales, tales como la huelga (Boccardo y Goyenechea, 2014).

En lo relativo al sistema de pensiones, éste sufrió un cambio estructural a partir de 1981. Resulta necesario hacer memoria y plantear que Chile fue el primer país en Latinoamérica en establecer un sistema de previsión social, a nivel de política pública el año 1924. Se estableció un sistema de protección social para los trabajadores que perdían su capacidad de autosustento debido a los avances de la edad, discapacidad o fallecimiento de la principal fuente de ingresos de una familia, el cual se sostuvo bajo lógicas de reparto a través de la existencia de cajas previsionales asociadas a gremios, las que establecían las condiciones de afiliación y cobertura, donde se operaba bajo el paradigma de la seguridad social. El ahorro se configuraba de forma tripartita a partir de aportes del Estado, del empleador y un porcentaje de salario del trabajador, el cual se destinaba a un fondo común que permitía financiar las diversas prestaciones generadas. Se debe tener en cuenta que este sistema estaba en construcción, y que además era heterogéneo, atomizado y fragmentado, lo que implicaba diferenciación al interior de los obreros: los que tenían a través de una caja mayor capacidad política de presionar al Estado, eran las que obtenían mejores beneficios (Kremerman, 2018). Por otra parte, las miradas críticas al sistema planteaban que Chile no se podía desarrollar porque no tenía una tasa de ahorro suficiente, y que el ahorro

existente se encontraba concentrado en las cajas de previsión. Ahí estaba el dinero, y cuando viene la crisis del 80', se desmonta el sistema de seguridad social a partir de ese diagnóstico, y se implementan las AFP (Guzmán, 2018).

Cabe señalar que Chile fue uno de los pocos países del mundo donde se sustituyó completamente el sistema de reparto por un sistema de cuentas de capitalización individual administradas por entidades privadas (AFP). Un cambio tan profundo políticamente, sólo podía realizarse bajo una dictadura que transformó radicalmente las bases económicas y políticas del país, fortaleciendo a nuevos grupos empresariales vinculados al capital financiero a partir de la subordinación de la acción estatal a sus dinámicas de acumulación, y al despliegue de nuevas estrategias de precarización y disciplinamiento de la fuerza laboral, incapaz entonces de resistir su implementación.

Bajo esta lógica se materializó el traspaso de servicios públicos del Estado a manos privadas en los ámbitos de la salud, educación, vivienda y previsión social. Las cifras indican que el gasto social fiscal efectuado, a poco tiempo del andar de las reformas se ve reducido de modo significativo, excepto en lo que refiere a fondos de pensiones: en el año 1985, respecto al año 1970, el aporte estatal fue menor en salud en un 36%, en educación en un 24% y en vivienda en un 34%. En el caso de la previsión social, fue superior en un 8%, lo que se explica a partir de los gastos que involucra el traspaso de un sistema desde el Estado, hacia otro de carácter privado (Tironi, 1988: 92). Los argumentos que se sostuvieron para realizar la transformación es que estas AFP abrían el campo de inversiones y potenciarían el desarrollo del mercado de capitales, posicionándolas como agentes centrales en la dinamización de la economía.

Así se permite que los capitales privados ingresen al sistema, administrando las cotizaciones obligatorias que imponen a los trabajadores. El papel que juega el Estado en este proceso, es el de incentivar el cambio al nuevo modelo previsional. En ese sentido, el sistema de capitalización individual, se consagra jurídicamente en el DL 3.500 (Subsecretaría de Previsión Social, 2018), donde cada uno de los afiliados cotiza el 10% de sus ingresos brutos en una cuenta que capitaliza la AFP a la cual se afilie el trabajador. Así se generan los ahorros para financiar las pensiones cumplidos los 60 años en el caso de las mujeres, y los 65 en el caso de los hombres. En paralelo, se permite que los cotizantes existentes antes de 1980 continúen en el antiguo sistema —actualmente administradas por el Instituto de Previsión Social (IPS) (Superintendencia de Pensiones, 2018; Vergara, 2017)—. Por otra parte, quedan exentos del traspaso los funcionarios de las FF.AA. y de Orden “cuyas pensiones siguieron siendo adminis-

tradas por cajas de previsión (CAPREDENA y DIPRECA), inclusive para quienes comenzaron a cotizar posterior a la reforma de 1980” (Vergara, 2017: 13).

Cabe señalar que el sistema de AFP a estas alturas ha experimentado numerosos cambios, que habrían tenido como objeto perfeccionar su diseño inicial, pero siempre conservando sus características fundamentales. El primero de esos cambios que más impacto ha traído al sistema, es el realizado el año 2002 bajo el gobierno de Ricardo Lagos, por medio de la Ley 19.795 que modifica el DL 3.500 en materia de inversión de los Fondos de Pensiones. Esta medida que afectó a unos 6.500.000 de afiliados hasta ese entonces en el sistema (Jarpa, 2002), consistió en la creación de los multifondos de inversión, modificación contenida en la reforma al mercado de capitales, que ofrecía a los trabajadores nuevas alternativas para hacer “más rentables” sus ahorros, obligando a cada AFP manejar cinco fondos de pensiones distintos, los que se diferencian por el nivel de riesgo e inversión: siendo el fondo A el que más arriesga en instrumentos relacionados con el movimiento de acciones en el mercado financiero, y el fondo E es el más conservador ya que invierte solo en papeles de renta fija.

La segunda modificación importante al sistema, se hace bajo las lógicas de una política fiscal restrictiva, que se traduce en la creación del Sistema de Pensiones Solidarias y el Aporte Previsional Solidario durante el primer mandato de Michelle Bachelet. A inicios de su gestión gubernamental en 2006, la presidenta convoca a la formación de un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional conocido como “la Comisión Marcel”, conformada por 15 expertos con gran capacidad técnica en el tema previsional, que son parte de la esfera de la política pública y representan todo el espectro político partidario. La instancia tuvo como objetivo elaborar propuestas para reformar el sistema, las que serían dadas a conocer a través de un informe, sometido a la consideración de la autoridad política para la formulación de las reformas administrativas y legales que podrían materializarlas.

En tres meses la comisión abordó su tarea, apuntando alternativas para consolidar un gran sistema de protección social, bajo la idea de que

Tenemos que asumir que si bien el actual sistema de pensiones ha tenido una serie de éxitos y beneficios, también tiene un conjunto importante de deficiencias que debemos superar (...) es momento de (...) hacer una evaluación y hacer las reformas y las correcciones necesarias. Hay supuestos sobre los que se construyó, que no se cumplieron. El sistema tiene baja cobertura, baja densidad de cotizaciones, deja fuera a una enorme cantidad de trabajadores independientes, prácticamente el 95%, muestra poca competencia y altas comisiones, no da

cuenta de las complejidades del trabajo moderno, alta rotación, alta informalidad (...) y discrimina a la mujer, entre otras de las falencias conocidas” (Bachelet, 2006: 5-6).

Así la comisión resulta ser la forma institucional a través de la cual el gobierno intenta enfrentar el inicio de la crisis de legitimidad de las AFP. Sus resultados plantearon que, si bien el sistema no estaba en crisis, se debía disponer de una serie de mecanismo para su mejora. Entre ellas se establecía que para subsanar la exclusión previsional —el que según el diagnóstico realizado se constituía como uno de las principales debilidades del sistema— y la tasa de reemplazo en torno al 44% —relación entre la pensión y las remuneraciones, que se prometió llegaría a 70% cuando se instaló el sistema previsional—, se debía crear una Pensión Básica Universal para las personas que no tuvieran acceso a ningún tipo de pensión. Además, debía extenderse este beneficio a las personas que tuvieran algunos ahorros en las AFP ya que alguna vez cotizaron, pero que son montos ínfimos que restringen la jubilación. A esta propuesta se le denominó Pilar Solidario, a través de la inyección de recursos estatales que subsidiando se hace cargo de lo que el negocio de las AFP no resuelve.

Por otra parte, dado que la competencia entre las AFP es bastante reducida —con un manejo oligopólico de los fondos—, la comisión propuso generar una licitación de los nuevos afiliados que se incorporan al sistema para que ellos pudiera elegir la administradora que ofreciera la menor comisión, y que también pudieran ingresar otras empresas al negocio previsional como nuevos agentes dentro del sistema (Guardia, 2006; Subsecretaría de Previsión Social, 2006). Otra de las propuestas que se establece en aquel entonces, es aumentar la edad jubilatoria en mujeres de 60 a 65 años en un plazo de 20 años, bajo la premisa de lograr así equidad de género al interior del sistema previsional. Además, se impulsa la idea de que en el largo plazo los trabajadores independientes también deben verse obligados a cotizar, a partir del ahorro voluntario (Marino, 2006).

Así se concreta la creación de la pensión solidaria a través de dos mecanismos: el Sistema de Pensiones Solidarias y el Aporte Previsional Solidario. El primero, dirigido a todas aquellas personas que carecen de previsión, y el segundo hacia personas que reciben pensiones bajo el ingreso mínimo. Esto último se efectúa a raíz de que se constata que el ahorro en el sistema previsional, en muchos casos no logra cubrir la pensión mínima (Ruiz & Boccardo, 2014). Esta reforma que fue llevada a cabo el año 2008 consagrándose en la Ley 20.255, permitió que 450.000 hombres y 750.000 mujeres fueran beneficiados por el Sistema de Pensiones Solidarias, que incorpora un pilar solidario

con financiamiento del Estado que complementa el sistema de capitalización individual, lo que opera bajo la lógica de devolver al Estado su papel de ente garante de la seguridad social (Subsecretaría de Previsión Social, 2018). Es innegable que en la base de la reforma, se encuentran nuevamente lógicas subsidiarias que el Estado neoliberal chileno aplica, focalizando los recursos en la población más vulnerable que no haya cotizado o haya cotizado poco en las AFP, y que a través del pilar solidario, tendría menos posibilidades de caer en situación de pobreza en la vejez (Superintendencia de Pensiones, 2018).

Cabe señalar que el caso de los trabajadores a honorarios, y tomando la recomendación que realiza la comisión, entre el primer gobierno de Bachelet y el primer gobierno de Sebastián Piñera, se impulsa en base a la ley 20.255 la obligación de cotizar en AFP, salud y seguros a los trabajadores a honorarios, la cual se podía realizar de forma voluntaria o con la devolución de impuestos correspondiente al 10% que retiene el Estado a los trabajadores a honorarios. Se estableció el año 2015 para poner en marcha esta obligatoriedad, ante lo cual las organizaciones de trabajadores a honorarios del sector público fundamentalmente, se movilizan logrando una prórroga de dos años a través de la ley 20.894, y el compromiso de una mesa de trabajo que apostara a una solución de fondo de características contractuales a la situación precaria en términos laborales que experimentan estos trabajadores.

Con la asunción a la presidencia de Piñera en 2010, se establece un gobierno que si bien en temas relacionados con la agenda valórica se distancia del ideario progresista de la Concertación, no presenta mayores diferencias a ésta en torno a las formas de abordar la gestión económica y política en el país. Posterior al gobierno de derecha, se da un proceso de reordenamiento de la Concertación, ahora “Nueva Mayoría”, que lleva a Bachelet a un segundo gobierno iniciado el 2014, donde se defiende un programa de reformas que intentan dar respuesta a las distintas demandas presentes dentro de la activación del movimiento social, pero que de ningún modo ponen en peligro la estabilidad del modelo ni se cuestionan los pilares que ordenan a la sociedad.

En ese contexto, Bachelet convoca a una segunda Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones por medio del DS N°718 del Ministerio de Hacienda, la que fue integrada por 24 expertos nacionales e internacionales, que tuvo como objeto estudiar el sistema con fines diagnósticos de su funcionamiento actual, y con perspectivas a elaborar propuestas que resolvieran sus deficiencias. Se realizó una encuesta de opinión que arrojó como resultado problemas de legitimidad del sistema, lo que emana de la convicción de

un 72% de la población en creer que un cambio total del sistema de AFP mejoraría las pensiones, ya que el 66% responsabiliza a las administradoras de esta situación. En ese sentido, un 79% de las personas que participaron de la encuesta, parecían estar de acuerdo con la creación de una AFP estatal, y un 69% se cambiaría a ella si existiese. Además, se logró diagnosticar que el sistema tal cual cómo opera hoy, no se apega a los principios de solidaridad, suficiencia y universalidad considerados en el Convenio 102 sobre la seguridad social de la OIT (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

A partir del diagnóstico, se establecieron tres propuestas para superar las deficiencias del sistema previsional chileno. La propuesta A planteaba fortalecer el pilar solidario de la reforma del 2008, con especial énfasis en la mejora del pilar contributivo y teniendo en cuenta la igualdad de género, continuando con el incentivo al ahorro y la inversión; la propuesta B, apuntó a buscar la legitimidad del sistema respondiendo a los principios de la seguridad social, a través de la creación de un seguro social basado en el principio de la solidaridad entre los afiliados con carácter intergeneracional; la propuesta C apeló a una transformación radical con perspectivas de realizar el giro hacia un sistema de reparto puro. La propuesta A fue apoyada por 12 comisionados, la B por 11 y la C por 1. Por consiguiente, se recomienda que el Estado asuma a través del Pilar solidario, abarcar un 80% de la población aumentando el Sistema de Pensiones Solidarias (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015: 18-19).

Cabe señalar que en agosto de 2017, en su último año de gestión, Bachelet anuncia y firma un nuevo proyecto de reforma que modifica el sistema de pensiones creando el nuevo ahorro colectivo, a través del envío de tres iniciativas de ley al Congreso, bajo el argumento de “fortalecer nuestra seguridad social (...) Como país debemos impulsar cambios que sean viables, abordando el imperativo de elevar las pensiones sin elevar la creación de nuevos empleos y el ahorro de todos que es necesario para que nuestra economía crezca” (Jara y Soto, 2017). El proyecto incluyó varias medidas que buscan la transparencia del sistema, introducir mayor competencia y eficiencia en la gestión, potenciar la participación de los cotizantes, y perfeccionar la regulación del sistema de capitalización individual; todo ello con un enfoque especial en la “clase media trabajadora” que no alcanzaría a tener pensiones bajo los estándares esperados.

En ese sentido, el paquete de reformas consideró: un proyecto que crea el Nuevo Ahorro Colectivo de 5% a aplicarse gradualmente en seis años, donde el 3% será de ahorro personal heredable y el 2% restante será abonado bajo una lógica solidaria a un Fondo de Ahorro Colectivo que busca beneficiar a todos los afiliados al siste-

ma independiente de su nivel de ingreso, donde se fortalecerá el Pilar Solidario; una reforma constitucional que busca crear el Consejo de Ahorro Colectivo, entidad estatal y autónoma que sería el encargado de administrar este nuevo ahorro adicional de cotización, que funcionaría bajo las garantías de un trabajo transparente, probo, eficiente y eficaz, integrado por siete profesionales de alta formación técnica, reconocida trayectoria, y propuestos por el Presidente de la República para ser ratificados por el senado; por último un proyecto que modifica y perfecciona el marco regulatorio de funcionamiento de las AFP (Pizarro, 2017; Macías, 2017).

En menos de un mes acontecida la firma de Bachelet, al paquete de reformas se le retiró por segunda vez la urgencia para su despacho al congreso desde Hacienda, bajo el argumento de priorizar el proyecto de ley que crea el 5% de cotización adicional. En septiembre, se termina quitando la urgencia al proyecto de creación del Consejo de Ahorro Colectivo. Estas tensiones que se dieron por la agenda reformista del gobierno, se expresaron en la desaceleración económica que experimentó el país, y que además trajo costos políticos importantes a la Nueva Mayoría. El haber retirado las urgencias y retrasado el envío de reformas¹ del sistema de pensiones, se basa en las indecisiones al interior del bloque dirigente a partir de los distintos intereses que allí se vuelcan, además de las presiones que el gremio empresarial genera para no mermar sus niveles de acumulación en las AFP.

4.2. CRISIS PREVISIONAL Y LA ACCIÓN DE LOS/AS TRABAJADORES/AS EN CHILE

4.2.1. Movilizaciones e iniciativas gremiales (2000-2012)

Las iniciativas de las organizaciones de trabajadores/as comienzan a articularse a partir de la constatación material de los efectos críticos del sistema de capitalización individual. Durante la primera década de los años 2000, es posible identificar movilizaciones e iniciativas de carácter gremial que tempranamente comienzan a exhibir los límites concretos del sistema previsional y sus efectos, significando la gestación de incipientes estrategias y/o modalidades para enfrentar los efectos de la privatización del sistema previsional y la expropiación del ahorro de los/as trabajadores/as.

En primer lugar, es posible rastrear antecedentes se gesta en el sector del empleo público: Para el año 2000, la Asociación Nacional de

1 Al respecto, es preciso señalar que el proyecto fue rechazado por falta de Quorum el martes 23 de enero del presente año, a pesar de que la iniciativa contó con la aprobación en términos generales con 57 votos a favor y 33 en contra.

Empleados Fiscales (ANEF) en conjunto con otras organizaciones del sector público desarrolla una propuesta de reparación del daño previsional de los empleados del Estado. Esta propuesta giraba principalmente en torno a un retorno gradual a las antiguas cajas de previsión del gremio, debido al daño que significó a los funcionarios públicos el traspaso obligatorio desde el antiguo sistema de pensiones hacia las AFP. El problema del daño previsional se produjo por las propias lógicas de subcotización desarrolladas por el Estado en su condición de empleador. Previamente al paso al sistema de capitalización individual, la renta imponible de los empleados públicos difería de la renta efectiva que percibían, ya que en la renta existían asignaciones y bonificaciones que se consideraban no imponibles, y que representaban una gran parte, en algunos casos la mayor parte, de la renta del trabajador. Esto generó un daño previsional específico en el empleo público, generando una gran pérdida de poder ahorrativo en este sector de trabajadores.

En segundo lugar, es posible rastrear algunos elementos relevantes en el sector portuario. En particular, en este sector comienzan a articularse acciones y reivindicaciones lideradas principalmente por la Unión Portuaria de Chile (UPCH) en torno a la Ley N° 19.404, la cual otorga el beneficio de la rebaja de edad legal para pensionarse por vejez, por haber desempeñado un trabajo calificado como pesado. En este punto, es interesante destacar que las condiciones de salud y seguridad a las que se exponen los trabajadores portuarios determinaron la necesidad material de movilizarse por el logro de una jubilación anticipada.

“La industria portuaria es de mucho esfuerzo y riesgo en la actualidad, pero en tiempos recientemente pasados era aún peor, cargando sacos por 8 horas, en turnos muchas veces rotativos, sin implementos de seguridad y poco descanso dejó huellas imborrables en la salud de los trabajadores de esa generación. El pasivo accionar del Estado en regular esa situación provocó que esas situaciones se hicieran normales en los terminales, lo que conllevó a las movilizaciones de la Coordinadora entre el 2002 al 2006, pero tras las mejoras quedaron muchos trabajadores permanentemente dañados por lo que se demandaron Pensiones de Gracia para los trabajadores más lastimados primeramente en los puertos de Huasco, San Antonio-STI, Puerto Central, Pánul, Coronel, Lirquén, San Vicente, Talcahuano, Muelle CAP y ahora para todos los puertos de la UPCH.”²

El surgimiento de ésta reivindicación se estructura principalmente como una iniciativa de mitigación de los efectos del proceso de

2 “Nuestros logros”. Unión Portuaria de Chile (UPCH). Disponible en <https://www.unionportuaria.cl/que-es-la-upch/nuestros-logros/>

trabajo sobre la salud de los portuarios, los cuales se agudizaban a medida que los trabajadores envejecían y se aproximaban a la edad de jubilación. La jubilación opera así como una compensación monetaria ante los impactos derivados de una determinada actividad, similar a la oferta de mejores salarios en dichos sectores. Así entonces, se despliega una estrategia que, a través de la movilización, logra conseguir la reducción de la edad de jubilación y una bonificación asociada al reconocimiento de trabajo pesado³.

En este caso, el conflicto en torno a las pensiones se inscribe en un contexto gremial específico, donde cobran especial relevancia: el crecimiento de las faenas portuarias de acopio y la precarización de las condiciones de empleo; la extensión e intensidad de la jornada laboral; los aumentos en la productividad y la disminución de los salarios reales; la ineficacia de la legislación laboral y el abuso de los empleadores, y la falta de reglamentación de las faenas portuarias y la ineficiencia de los sistemas de fiscalización en el marco de la modernización de las faenas portuarias.

Frente a esto, durante el periodo de movilización, se construye la “Propuesta Nacional de los Trabajadores Marítimos Portuarios de Chile”, elaborada por la Coordinadora de Trabajadores Marítimos Portuarios de Chile el año 2004. En términos generales, ésta propuesta instala la idea de creación de una institución fiscal encargada de resolver la previsión de los trabajadores marítimos portuarios, a partir de la constitución de un fondo de propiedad común, de carácter tripartito, con aporte del Estado y las empresas, además de los fondos previsionales de todos los trabajadores afiliados. Su campo de acción no se reduciría a la administración exclusiva de los ahorros previsionales, sino también de otros aspectos propios de la seguridad social tales como: seguros de cesantía; fondos concursable destinado al desarrollo del sindicalismo, el arte y el deporte, además de programas habitacionales y educacionales para las familias portuarias.

En ambos casos, las organizaciones de trabajadores/as estructuran propuestas de cambio con orientaciones de retorno a las antiguas cajas de previsión social, a partir de la constatación de dos modalidades de daño previsional estrechamente vinculadas a condiciones históricas y específicas del trabajo en cada uno de los gremios. A pesar de no poder viabilizar sus propuestas, y por lo tanto, no alcanzar mejoras sustanciales en la realidad previsional de ambos sectores, es posible constatar que en ambos casos las medidas de reparación y/o mitiga-

3 “Nuevos frutos de la lucha: Trabajadores portuarios firman su jubilación anticipada”. 16 de mayo 2013. Disponible en: <https://resumen.cl/articulos/nuevos-frutos-de-la-lucha-trabajadores-portuarios-firman-su-jubilacion-anticipada-fotos>.

ción del daño previsional son frutos de la movilización e iniciativa sindical, que finalmente, es constreñida por los marcos estructurales del actual sistema previsional. Posteriormente, es posible rastrear iniciativas de acción y organización sindical que, si bien conservan una base de acción principalmente gremial, comienzan a estructurar un discurso de movilización en contra de elementos estructurales del sistema de capitalización individual.

En este proceso, relevamos el rol de la Confederación de Sindicatos Bancarios y Afines, pues los trabajadores de la banca logran comprender la dinámica financiera, y más precisamente, la lógica con la que operan actualmente los fondos de pensiones, a contrapelo de una tendencia general de desconocimiento y/o extrañamiento respecto los movimientos del capital financiero, o lo que las autoridades denominaron, “falta de educación previsional”. Esto les permite constituirse como “correa de transmisión” de información y conocimiento a otros actores del mundo del trabajo. Por ejemplo, frente a la increíble pérdida de fondos provocada por la crisis bursátil del año 2008, la confederación comienza a interponer una serie de demandas a las distintas administradoras de fondos con el objetivo de reparar en parte el daño económico sufrido por los trabajadores, producto de la especulación financiera que destruyó porcentajes significativos de sus fondos de pensiones⁴. Así es como comienzan a exhibirse más claramente los aspectos medulares de las dinámicas de expropiación financiera. Esta acción “[...] representa los intereses previsionales de 541 empleados del sistema financiero que sólo el 2008 perdieron más de 2 mil millones de pesos de sus ahorros para pensionarse debido a la especulación de las AFP’s realizada con dinero de los cotizantes”⁵.

Por último, también emergen otras iniciativas de gran fortaleza y proyección sindical, tales como el Movimiento Sindical por la Seguridad Social y la Previsión en la ciudad de Concepción, liderado por el Sindicato ENAP-Petrox, que además de la crítica a los efectos críticos

4 “Trabajadores bancarios presentan demanda contra AFP Cuprum”. 2012. Fuente: <http://bancariachile.cl/trabajadores-bancarios-presentan-demanda-contra-afp-cuprum/>.

5 “La acción, patrocinada por el abogado Laureano León, representa los intereses previsionales de 541 empleados del sistema financiero que sólo el 2008 perdieron más de 2 mil millones de pesos de sus ahorros para pensionarse debido a la especulación de las AFP’s realizada con dinero de los cotizantes. El Secretario General de la Confederación de Sindicatos Bancarios, Luis Mesina Marín, recordó que “durante el 2008 encabezamos un conjunto de movilizaciones, denunciando la debacle del sistema de capitalización individual. Las millonarias pérdidas de los ahorristas se deben a la administración especulativa, irresponsable y antisocial de las AFP’s”. 13 noviembre 2009. Fuente: <http://bancariachile.cl/trabajadores-bancarios-inician-demanda-contra-las-afps/>.

del actual sistema de pensiones, incorporaba a su discurso la necesidad de recuperar las mutuales para los/as trabajadores/as, asegurando sus derechos en torno a los accidentes laborales y las enfermedades profesionales, recuperando una lógica ampliada y fundante de los paradigmas de la seguridad social⁶.

4.2.2. Coordinadora Nacional de Trabajadores/as No + AFP (2013-2018)

Considerando los antecedentes presentados, es posible comprender a la Coordinadora Nacional de Trabajadores/as No + AFP como el resultado de un proceso complejo de maduración de múltiples respuestas del mundo sindical frente a las transformaciones y los efectos del sistema de Administración de Fondos de Pensiones (AFP's). Desde su emergencia, el marco programático de la coordinadora se centra en la propuesta de un nuevo Sistema de Reparto Solidario y con financiamiento tripartito de trabajadores/as, empresas y Estado, que reemplace el actual sistema de capitalización individual de las AFP. El objetivo es restituir la Seguridad y Previsión Social como derecho de los/as trabajadores/as, con prestaciones previsionales definidas y suficientes como imperativo ético.

En junio del año 2013, se constituye formalmente la Coordinadora Nacional de Trabajadores/as No + AFP, tras la confluencia de aproximadamente 30 organizaciones sindicales, tanto del sector público como privado, entre las que destacarían la Federación Nacional de los Profesionales de la Salud (FENPRUSS); la Confederación Nacional de Salud Municipal (CONFUSAM); la Confederación de Sindicatos Bancarios y Afines; la Unión Portuaria de Chile (UPCH); la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), y la Confederación de los Trabajadores del Metal (CONSTRAMET), entre otras⁷. En términos

6 “El objetivo, dijo el secretario del sindicato ENAP-Petrox, Iván Montes una de las entidades convocantes, es dar los primeros pasos públicos como movimiento en rechazo a las AFP y en demanda de reconstruir un sistema de reparto solidario, justo, moderno y que efectivamente entregue pensiones a los trabajadores y trabajadoras. Del mismo modo, se formula una fuente crítica hacia las Mutualidades, “que se han convertido en un negocio, dejando de lado la adecuada atención de los trabajadores”. Por lo mismo, la exigencia es una modificación de la Ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, para que efectivamente esté al servicio de los trabajadores. Fuente: <http://www.biobiochile.cl/noticias/2012/10/26/movimiento-sindical-por-la-seguridad-social-y-la-prevision-surge-en-concepcion.shtml>.

7 “Nace Amplia Coordinación Sindical para terminar con las AFP” Junio, 2013. Otras organizaciones firmantes: CGT – Confederación General de Trabajadores; CUT – Provincial Rancagua; Sindicato Unificado El Teniente; Sindicato Nacional Chesta Ingeniería; ASEMUCH – Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile; Federación de Trabajadores de la Salud Municipal – Maule; Sindicato de Trabajadores ENAP-PETROX;; Sindicato N°1 de Trabajadores de Huachipato; Sindi-

generales, se constituye como una organización de hecho, que en un principio articula múltiples organizaciones sindicales en torno al rechazo al actual sistema de pensiones. Posteriormente, la coordinadora incorpora la participación de diferentes organizaciones territoriales, categoría que agrupa a un conjunto heterogéneo de organizaciones sociales, políticas y comunitarias.

Desde un inicio, se contempla la formación de un equipo técnico. Este equipo tiene la particularidad de estar conformado por dirigentes sindicales de distintos gremios, y profesionales especialistas comprometidos con la construcción de una propuesta viable de transformación del sistema de pensiones, de todos modos supeditada a la discusión interna de las organizaciones sindicales, quienes definen el grueso de la propuesta.

En coherencia con lo anterior, la discusión en torno a las formas de lucha adoptadas por la coordinadora ocupa un lugar central en su quehacer político y social de su formación, y su despliegue debe comprenderse como una articulación compleja de múltiples opciones tácticas orientadas a movilizar y fortalecer coherentemente las múltiples dinámicas de politización y poder sindical de la Coordinadora Nacional de Trabajadores/as No + AFP (Campusano et al. 2017; Schmalz, 2017). A continuación, presentaremos un análisis general de las principales formas de lucha desplegadas por la coordinadora desde su formación a la actualidad:

a) Jornada de Paro y Protesta Nacional – 4 de noviembre: El 4 de noviembre del año 2016 la Coordinadora Nacional de Trabajadores/as No + AFP convoca a una jornada de paralización y protesta nacional, con principal énfasis en la posibilidad de desplegar una huelga multisectorial y de alcance nacional. Este hito es relevante pues a pesar de reconocer las limitaciones estructurales de la huelga se sostiene como horizonte de movilización compartido. La protesta social es positiva en términos de convocatoria y adhesión. Sin embargo, la paralización en términos de capacidad de afectación de la economía habría sido muy débil. El peso de la empresa privada en la estructura laboral chilena, y los altos riesgos asociados a paralizar en ella,

cato de Trabajadores Unidos Inchalam; Sindicato de trabajadores de los astilleros y maestranza de la armada – Talcahuano; Sindicato Boston College - La Florida; Sindicato SITRAMICH; Sindicato ACMA; Sindicato Nacional Jumbo; SINATE; Mutual de Carteros Correos Chile; ARTRASE – Asociación Regional de Trabajadores del SE-NAME; ANATISEL - Asociación de Trabajadores del Instituto de Seguridad Laboral; Sindicato SITECO; FETRACOMA - Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores de la Construcción, Madera y otros. Fuente: <http://bancariachile.cl/nace-amplia-coordinacion-sindical-para-terminar-con-las-afp/>.

merma la posibilidad de un paro general que logre impactar productivamente. La posterior evaluación del Paro Nacional, no difiere en sí es o no la paralización la estrategia adecuada para movilizarse, sino más bien cuáles son las condiciones para su realización. La huelga como forma de lucha obrera está directamente relacionada con el poder estructural de la clase trabajadora, asociado principalmente a la posición de los asalariados en el sistema económico. En otras palabras, el poder estructural se basa en el poder disruptivo, es decir, en el poder de interrumpir, afectar y/o limitar el beneficio del capital (Wright, 2000; Schmalz, 2017). La composición sindical de la coordinadora exhibe la debilidad estructural del sindicalismo como actor en Chile, en cuanto a su capacidad de afectar, a través de la huelga, las dinámicas de producción acumulación capitalista, a excepción del sector público – con mayor capacidad efectiva de paralización-, y algunos sectores estratégicos de la economía nacional, tales como el portuario.

b) Campaña “Cámbiate al Fondo E”: Los antecedentes de ésta campaña se inscriben en los esfuerzos previos de la Confederación de Sindicatos Bancarios y Afines, y se erige como una táctica defensiva que buscaría restringir el robo de las AFP, y en el mejor de los escenarios, lograr boicotear las ganancias de los grupos empresariales detrás de las administradoras de fondos⁸. La Coordinadora Nacional de Trabajadores/as NO + AFP profundiza y mediatiza esta campaña, recomendando a todos los afiliados cambiarse al fondo E para proteger los ahorros previsionales. Hacer esto no garantiza mejoras en las pensiones recibidas como jubilación, sin embargo, garantiza al largo plazo la disminución de las pérdidas, debido a ser el fondo más conservador. Esto último quiere decir que los fondos se exponen en menor medida a los impactos y/o variaciones provocados por el comportamiento y las dinámicas de los mercados internacionales: “Las AFP invierten nuestros fondos previsionales en títulos que cotizan en los mercados financieros, estas inversiones pueden ser en títulos de renta variables como las acciones cuyo valor sube y baja continuamente, también pueden invertir en títulos de renta fija como los bonos de deuda, en las que el estado o empresa que los emite se compromete a pagar un interés fijo. Los títulos de renta variable son más riesgosos pero eventualmente pueden dar mayores ganancias, y también arrojar mayores pérdidas. En cambio los títulos de renta fija suelen dar un interés bajo, pero fluctúan poco en la bolsa de

8 AFP: Las Razones para Cambiarse al Fondo E. Disponible en: <http://bancariachile.cl/afp-las-razones-para-cambiarse-al-fondo-e/>

valores. Dicho de otra manera los de renta variable son los más especulativos. Cada AFP mantiene un sistema de cinco tipos distintos de fondos previsionales, denominados A, B, C, D y E. Donde el fondo A es el más riesgoso y el E el más seguro, por su composición en renta variable y renta fija⁹. A pesar de su relativo impacto y/o el nivel real de adhesión, es relevante comprender la importancia para el sindicalismo del despliegue de tácticas defensivas frente a los nuevos procesos de desposesión y/o expropiación financiera (Harvey, 2004; Lapavitsas, 2016); en tanto procesos complejos que desafían a las organizaciones de trabajadores/as a comprender las nuevas dinámicas de acumulación y a diseñar estrategias de lucha contra los actores dirigentes del campo financiero.

c) *Plebiscito Nacional No + AFP - 2017*: La Coordinadora Nacional de Trabajadores/as No + AFP convocó a un Plebiscito Nacional para los días 29, 30 de septiembre y 1 de octubre. El objetivo del plebiscito es respaldar socialmente, a través de un proceso democrático y participativo abierto a toda la ciudadanía, el rechazo al actual sistema de pensiones, y además, la adhesión a la propuesta de un Sistema de Reparto Tripartito y Solidario. El plebiscito realizado por la coordinadora motivo la amplia participación de aproximadamente un millón de personas. Su evaluación es puesta en un contexto donde la participación de los trabajadores es minoritaria, incluso en las formas democráticas formales como las elecciones presidenciales. Su realización se produce en periodo de elecciones presidenciales, lo cual tensiona fuertemente la decisión de impulsarlo, principalmente por los cuestionamientos surgidos en torno a las proyecciones políticas de estos resultados. Sin embargo, el plebiscito logra constituirse como forma de posicionamiento político en la discusión propia del periodo electoral. Esto se logra a través de una amplia participación de respaldo en torno a la necesidad de terminar con las AFP. Además, fue exitoso en la medida en que se pone a prueba que una estructura de hecho con incipiente consolidación orgánica logra actuar con determinación, logrando una amplia participación de la sociedad civil. Esto le permite al actor sobrevivir al periodo electoral, el cual se plantea como un desafío para la propia coordinadora. En términos generales, el plebiscito se constituye como una de las formas de movilización de mayor poder social, pero de escaso poder institucional, es decir, capacidad de proyección de la legalidad para viabilizar sus intereses y salvaguardar su autonomía

9 "Protege tus fondos, Cámbiate al fondo E". Disponible en: <http://www.nomasafp.cl/inicio/?p=266>

(Schmalz, 2017), lo cual se ajusta la negación jurídica –condensada en el Plan Laboral de 1979– de la existencia de una fuerza laboral con capacidad de representar intereses más allá de la unidad productiva mínima. (Boccardo, 2015: 20).

d) Iniciativa Popular de Ley (IPL) – 2018: Esta es una propuesta del Sindicato Interempresa Nacional de Trabajadores de la Construcción, Montaje industrial y afines – SINTEC, aprobada en el 3er congreso de la Coordinadora Nacional de Trabajadores/as, y aceptada entonces como “hoja de ruta” del presente año 2018. Esta propuesta emanada desde los trabajadores de la construcción, apunta principalmente al desarrollo de una herramienta que permita fortalecer la proyección política del movimiento, a partir de un proceso de crecimiento y participación social y sindical que logre complejizar la propuesta de un nuevo Sistema de Pensiones de Reparto, Tripartito y Solidario. La Iniciativa Popular de Ley (IPL) intenta articular, a partir de redacción de la redacción de un Proyecto de Ley, un proceso complejo de fortalecimiento del poder asociativo de la coordinadora, orientado a sumar y fortalecer la actividad de otros sindicatos; el poder social de la coordinadora, incorporando la participación de otros sectores sociales organizados, y su poder institucional, en tanto el objetivo de ésta iniciativa es poder ingresar, conservando la independencia y autonomía política, a la discusión política y legislativa en torno al conflicto previsional. Todo esto permitiría a la vez, acumular las fuerzas necesarias para revitalizar el poder estructural del movimiento sindical, considerado como factor determinante en torno a la posibilidad real de transformación del actual sistema de pensiones. Este proceso, consideraría un proceso de encuentros, asambleas y/o cabildos en torno al conflicto previsional y la propuesta de la coordinadora, extendiéndose por todas las comunas y/o puestos de trabajo orientados a fortalecer el contenido de la propuesta, y comprometer la adhesión y el apoyo los espacios. Fenómenos actuales, tales como las transformaciones del empleo a honorarios en el Estado, y las nuevas dinámicas migratorias, son desafíos que deben ser incorporados a la propuesta de la coordinadora atendiendo sus especificidades. En esta dirección, problemáticas relacionadas directamente a la salud ocupacional, tales como el reconocimiento de trabajos pesados y/o enfermedades laborales, esperan también ser incorporadas a través de éste proceso.

En síntesis, la propuesta de la Coordinadora No + AFP, y su actual proyecto de Iniciativa Popular de Ley (IPL), se perfilan entonces, como las principales herramientas de autonomía e independencia política del movimiento, permitiendo que otro actores políticos, tales

como los partidos, logren adherir a la propuesta si lo desean, sin alterar y/o cambiar aspectos de su forma y contenido, debido a su carácter legítimo y representativo del mundo del trabajo y la participación de las y los trabajadores. En síntesis, podemos señalar que las tácticas de movilización de la coordinadora se despliegan sobre el supuesto de que deben desarrollarse articuladamente todas las formas de lucha posibles de trabajar, sobre una estrategia común de terminar con las AFP, y reemplazarla por un sistema de reparto solidario. Esto genera múltiples tensiones, entre sectores que defienden el impulso de formas de acción tradicionales dentro del movimiento sindical, tales como la huelga y la protesta, y sectores que apelan más a formas de acción de orientación ciudadana, apelando principalmente a acciones de corte activista. Ahora bien, para terminar de comprender la experiencia de la coordinadora, es preciso situarla en un contexto de crisis del sindicalismo tradicional. Además de las limitaciones estructurales que el modelo neoliberal impone a los procesos de organización y acción de los/as trabajadores/as, comienza a gestarse una crisis de legitimidad de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), principal referente y aglutinador de las organizaciones sindicales en Chile. Esta crisis se caracteriza principalmente por una falta de democratización interna, debilitamiento de representatividad y legitimidad de la central. Hasta el momento, se constata el avance de un vertiginoso ritmo de cuestionamiento, descomposición y fragmentación en su interior, lo cual repercute directamente en su dinámica de afiliación, participación y acción, y por lo tanto, en el desarrollo de su poder organizacional (Julián, 2016). Además, es la expresión de “[...] la propia incapacidad de las organizaciones tradicionales, que no han sabido –o querido– abrirse a organizar y promover nuevas formas de sindicalismo más cercanas a las modalidades de trabajo y producción en curso” (Boccardo y Goyenechea, 2014: 25).

5. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de síntesis general, los elementos presentados con anterioridad posibilitan establecer que, la *expropiación de los ahorros previsionales* de la extensa *clase-que-vive-del-trabajo*, es condición de posibilidad para el ascenso y la consolidación del neoliberalismo en Chile; experiencia pionera de una tendencia de alcances globales en torno a la implementación de nuevas dinámicas de acumulación capitalista (Chesnais, 2003; Harvey, 2004; Lapavitsas, 2016). Este es uno de los pocos países del mundo donde se sustituyó completamente el sistema de reparto por un sistema de cuentas de capitalización individual administradas por entidades privadas (AFP). Un cambio tan profundo políticamente, sólo podía realizarse bajo una dictadura que transfor-

mó radicalmente las bases económicas y políticas del país, fortaleciendo a *nuevos grupos empresariales vinculados al capital financiero* a partir de la *subordinación de la acción estatal a sus dinámicas de acumulación* (Ruiz, 2013; Ruiz y Boccardo, 2014; Gaudichaud, 2015) y al despliegue de *nuevas estrategias de precarización y disciplinamiento de la fuerza laboral*, incapaz entonces de resistir su implementación (Julián, 2013: 2014; Boccardo, 2015).

El *correlato ideológico* de éste fenómeno opera en dos niveles. En primer lugar, la idea de *subsidiaridad*, en la que el *Estado* solo debe llevar a cabo aquellas actividades esenciales que el sector privado no quiere o no puede desempeñar. Por un lado, esto permite la focalización del gasto social, y por otro, logra resguardar el desarrollo de nichos de acumulación regulada y fomentar la actividad empresarial, cuestión muy distinta a lo que las bases liberales de la teoría neoliberal plantean en torno al papel Estado, en la cual, debiese reducirse progresivamente su poder de intervención, promoviendo el desarrollo del libre mercado, el comercio y la privatización de activos (Ruiz, 2013; Ruiz y Boccardo, 2014).

En segundo lugar, comienza a desplegarse un discurso de ampliación de la ética, moralidad y mentalidad financista en amplias capas de la *clase trabajadora* y la ciudadanía en su conjunto, configurando un discurso en el que las *pensiones* se transforman en sinónimo de *inversiones* para las y los trabajadores (Lapavitsas, 2011). La idea de *trabajadores-propietarios* (Piñera, 2012) se presenta como el componente ideológico de esta profunda transformación, que formalmente sostiene que los trabajadores son propietarios son dueños de sus cuentas de capitalización individual, y por lo tanto, de los fondos ahorrados durante el transcurso de su vida laboral activa. En este esquema, la *crisis de las pensiones* debe resolverse individualmente, principalmente a partir de procesos de *autoexplotación*, postergando la edad de retiro y/o trabajando más, y/o a través del *endeudamiento*, componente esencial de los procesos de financiarización del capitalismo a nivel global (Chesnais, 2003; Lapavitsas, 2016). En palabras del ex Ministro del Trabajo y la Previsión Social del régimen militar, “[...] en el sistema chileno de capitalización individual, lo que determina el nivel de la pensión de un trabajador es el capital que éste acumula durante su vida de trabajo” (Piñera, 2012: 64).

Ahora bien, se ha logrado caracterizar la *crisis del actual sistema de capitalización individual*, que en la práctica, opera sobre una amplia franja de sectores asalariados que deben entregar forzosamente una fracción de su salario a administradoras privadas para que financien sus pensiones con tan solo una fracción de los fondos acumulados, convirtiéndose en renta de la que se benefician nuevos grupos

empresariales. Los niveles de rentabilidad de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en contraste con las pensiones que en promedio recibe la población, exhiben un profundo proceso *expropiación financiera* que evidencia las *asimetrías de fuerza y poder entre el mundo del trabajo y el actor empresarial, apuntaladas por la acción estatal*.

En este punto, cobra especial relevancia comprender las *dinámicas de politización sindical* (Campusano et al. 2017) frente a la crisis previsional, indagando en el despliegue y la conjugación de *estrategias de poder y revitalización sindical* (Schmalz, 2017). Al respecto, en primer lugar podemos constatar que las iniciativas de las organizaciones de trabajadores/as en Chile, comienzan a articularse a partir de la *constatación material de los efectos del sistema de capitalización individual* a principios del presente siglo.

En un principio, el carácter gremial de los conflictos constreñía las posibilidades efectivas de viabilizar y/o posicionar las propuestas emanadas desde los/as trabajadores/as organizados/as, las cuales en última instancia, tampoco modificarían sustancialmente la condición de las y los pensionados en relación a las constricciones estructurales impuestas por el sistema previsional. Sin embargo, la emergencia de la *Coordinadora Nacional de Trabajadores/as No + AFP*, logra constituirse como síntesis de un conjunto de experiencias hasta entonces desarticuladas, en torno esta vez a la propuesta de un nuevo *Sistema de Reparto Solidario y con financiamiento tripartito* de trabajadores/as, empresas y Estado, que reemplace el actual sistema de capitalización individual de las AFP.

En términos generales, sostendremos que la coordinadora comienza a perfilar un proceso más amplio de *politización exógena*, y de gestación de *dinámicas sociopolíticas* del sindicalismo; proceso que supone la existencia de demandas y objetivos que apuntan satisfacer los intereses de los trabajadores por medio de la interpelación de los distintos ámbitos de la sociedad rebasando el estrecho ámbito de lo laboral, abriendo la disputa por formas salariales indirectas en forma de derechos sociales (Campusano et al. 2017). Este nivel de politización supone un lugar central a los procesos de articulación con otras manifestaciones políticas sectoriales para el desarrollo de la disputa (Julián, 2016), en este caso, en torno al “uso” social y económico de una fracción del salario que perciben las y los trabajadores, y que ha sido expoliada por las nuevas dinámicas de acumulación financiera, caracterizadas por la lógica de la expropiación y el despojo (Harvey, 2004; Lapavitsas, 2016).

Así, comenzamos a evidenciar una nueva dinámica de articulación entre la *lucha social y política*, que a pesar de reconocer la centralidad del Estado como espacio de disputa política (Faletto, 1998),

y por lo tanto, proyectar su acción hacia él, busca fortalecer y potenciar reivindicativa y orgánicamente la autonomía e independencia política del movimiento sociolaboral, a partir de proceder en acciones colectivas hacia la restitución de derechos sociales que se articulen a partir el mundo del trabajo (De la Garza, 2005; Julián, 2016):

“Lo importante, más que un fenómeno sindical, que es una respuesta sindical evidentemente, es que surge o rebasa las fronteras estrechas del sindicalismo puramente tal, que pasa a ser como un discurso político. Y eso es lo relevante, es un mecanismo, una herramienta en la cual trabajadores tienen una posición política sobre políticas de Estado, o política social. Y eso es lo relevante, hablando en términos más políticos, el problema de Chile es que no se hace política (Entrevista. Dirigente FENATS. 17 de marzo 2018).

“En general toda la problemática ‘No más AFP’ ha permitido que los sindicatos comiencen a mirar la arena política, contribuyendo a que sean capaces de mirar más allá de la demanda economicista del bono o aumento de sueldo” (Entrevista. Dirigente CONFUSAM. 21 de marzo 2018).

“El aspecto más positivo de la propuesta ‘No más AFP’ es el llamado que realizan a la unificación de las organizaciones en una propuesta concreta y real para los trabajadores”(Entrevista. Dirigente SINTEC. 19 de marzo 2018).

Todo lo anterior, se articula concretamente en el diseño de estrategias de revitalización sindical (Schmalz, 2017), principalmente a través del fortalecimiento complejo, desigual y combinado del *poder asociativo, social e institucional* de la coordinadora, como opción estratégica frente a la debilidad de *poder estructural* del mundo del trabajo y a la crisis de las formas tradicionales del sindicalismo en el modelo neoliberal. El conjunto de *tácticas de movilización* empleadas por la coordinadora, y el supuesto de articulación de *todas las formas de lucha* posibles, operan sobre una estrategia común que apunta a terminar con las AFP, reemplazándolas por un sistema de reparto solidario y tripartito. La fortaleza de ésta propuesta y la viabilidad de su implementación, en último término, descansará más sobre la maduración de sus estructuras de movilización, acción y autonomía política, que en sus posibles fortalezas técnicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Agacino, R. 2006 “Hegemonía y contra hegemonía en una contra revolución neoliberal madura. La izquierda desconfiada en el Chile post-Pinochet”. Documento de trabajo. (Buenos Aires: CLACSO).
- Antunes, R. 2000 “La centralidad del trabajo hoy” en *Revista Papeles de Población* (México: Universidad Autónoma del Estado de México) vol. 6, N° 25, julio-septiembre.

- Antunes, R. 2003 *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo* (Buenos Aires: Ediciones Herramienta).
- Boccardo, G; Goyenechea, M. 2014 “Fundamentos del trabajo en el Chile neoliberal y la agenda laboral de Bachelet” en *Cuadernos de Coyuntura* N°6. (Santiago de Chile: Fundación Nodo XXI).
- Boccardo, G. 2014 “Neoliberalismo avanzado en América Latina hoy. Colombia, México, Perú”. Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Chile, Escuela de Postgrado. Facultad de Filosofía y Humanidades, Santiago de Chile.
- Boccardo, G. 2015 “Trabajo y el ocaso de la izquierda histórica en Chile” en *Cuadernos de Coyuntura* N°8 (Santiago de Chile: Fundación Nodo XXI).
- Boltanski, L y Chiapello, E. 2002 *El nuevo espíritu del capitalismo* (Madrid: Ediciones Akal).
- Campusano, K; Gaudichaud, F; Osorio, S; Seguel, P; Urrutia, M. 2017 “Conflictividad laboral y politización en los procesos de trabajo. Una propuesta teórica para el análisis de la trayectoria reciente del movimiento sindical chileno” en *Revista Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea].
- Cázares, L., Christen, M., Jaramillo, E., Villaseñor, L., y Zamudio, L. 1999 *Técnicas actuales de investigación documental* (México: Editorial Trillas).
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de pensiones 2015 *Informe Final*.
- Chesnais, F. 2003 “La teoría del régimen de acumulación financiarizado: Contenido, alcances e interrogantes” en *Revista de Economía Crítica*, N° 1. pp. 37-72.
- De la Garza, E. 2003 *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo* (México: Fondo de Cultura Económica).
- De la Garza, E. 2005 “Del concepto ampliado de trabajo al de sujeto laboral ampliado, en Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina” (Buenos Aires: CLACSO).
- De la Garza, E. 2011 “La revitalización del debate del proceso de trabajo” en *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho*, Ano 16, num. 26, 7-35.
- El Mostrador Mercados 2017a “Por segunda vez Gobierno pone freno a reforma a las pensiones: quita urgencia al proyecto que crea el nuevo Consejo de Ahorro Colectivo”. Consultado el 12

- de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/mercados/2017/09/12/por-segunda-vez-gobierno-pone-freno-a-reforma-a-las-pensiones-quita-urgencia-al-proyecto-que-crea-el-nuevo-consejo-de-ahorro-colectivo/>
- Faletto, E., et al. 1977 “Movimiento laboral y comportamiento político” Documentos de Trabajo FALCSO.
- Faletto, E. 1989 “La especificidad del Estado en América Latina” en *Revista de la CEPAL* (38), 69-87.
- Faletto, E. 2009 [1998] “De la teoría de la dependencia al proyecto neoliberal. El caso chileno” en Faletto, E. *Obras completas. Tomo I Chile* (Santiago de Chile: Editorial Universitaria).
- Faletto, E., y Kirkwood, J. 1976 *Política y comportamientos sociales en América Latina. CEPAL-FLACSO* (Santiago de Chile: FLACSO Chile).
- García Linera, A. 2010 “Sindicato, multitud y comunidad. Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia” en García Linera et al. *Tiempos de rebelión* (La Paz: Comuna y Muela del Diablo).
- García Linera, A. 2011a “Sindicato, multitud y comunidad. Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia” en *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia* (La Habana: Casa de Las Américas).
- García Linera, A. 2011b “El manifiesto comunista y nuestro tiempo” en *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia* (La Habana: Casa de Las Américas).
- Gaudichaud, F. 2015 *Las fisuras del neoliberalismo en Chile: Trabajo, democracia protegida y conflicto de clases* (Buenos Aires: CLACSO).
- Guardia, A. 2006 “Los claroscuros de la Comisión Marcel” en *El Mostrador*. Consultado el 15 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2006/07/26/los-claroscuros-de-la-comision-marcel/>
- Guzmán, P. 2018 Entrevista realizada en el marco de la investigación “Reestructuración neoliberal y crisis del sistema previsional. Análisis a partir de las transformaciones del Estado y la acción de los trabajadores en Chile”, realizada bajo la Convocatoria CLACSO-CLATE: Desigualdades, Exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe, por S. Mejías y D. Panes.
- Harvey, D. 1990 *Los límites del capitalismo y la teoría marxista* (México: Fondo de Cultura Económica).

- Harvey, D. 2004 El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión” en *Socialist Register* (Buenos Aires: CLACSO).
- Harvey, D. 2006 *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural* (México: Amorrortu).
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. 2006 *Metodología de la Investigación* (México: McGraw-Hill/Interamericana Editores).
- Jara, A. y Soto, C. 2017 “Gobierno firma proyecto que modifica sistema de pensiones” en *La Tercera*. Consultado el 20 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www2.latercera.com/noticia/gobierno-firma-proyecto-modifica-sistema-pensiones/>
- Jarpa, M. I. 2002 “Comienza a regir sistema de Multifondos en las AFP” en *El Mercurio Internet* (EMOL). Consultado el 12 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/economia/2002/08/01/91405/comienza-a-regir-sistema-de-multifondos-en-las-afp.html>
- Julián, D. 2014 “Bases del modelo de valoración precario del trabajo en Chile. Acercamientos desde la política laboral y la cultura del trabajo” en *Revista Sociológica*, año 29, N° 81, enero-abril, pp. 119-160.
- Julián, D. 2016 “Identidades y Re-significados del Actor Sindical. Diez Núcleos de tensión del sindicalismo en Chile” en *Revista Andamios* Vol. 13, N°30, pp. 171-194.
- Kremerman, M. 2018 Entrevista realizada en el marco de la investigación “Reestructuración neoliberal y crisis del sistema previsional. Análisis a partir de las transformaciones del Estado y la acción de los trabajadores en Chile”, realizada bajo la Convocatoria CLACSO-CLATE: Desigualdades, Exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe, por S. Mejías y D. Panes.
- Lapavitsas, C. 2016 *Beneficios sin producción. Cómo nos explotan las finanzas. Editorial Traficante de Sueños* (Madrid; Traficante de Sueños).
- Macías, O. 2017 Proyecto de Ley Reforma Previsional. Mesa Redonda “Nueva reforma al sistema de pensiones: perspectivas”. Facultad de Derecho Universidad Católica de Chile. 23 de agosto. Superintendencia de Pensiones. Consultado el 12 de diciembre de 2017. Disponible en: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-11351_recurso_1.pdf
- Marino, B. 2006 “Comisión Marcel propone equiparar edad de jubilación de hombres y mujeres” en *El Mercurio Internet*. Consultado el 15 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2006/07/06/224273/comision->

- marcel-propone-equiparar-edad-de-jubilacion-de-hombres-y-mujeres.html
- Pierre, M. 2015 “Jubilarse en el capitalismo de hoy. La clase trabajadora y los fondos de pensión” en *Revista Memoria* N° 256; pp. 48-50.
- Piñera, J. 2012 “Hacia un Chile de trabajadores-propietarios” en *Revista Derecho y Humanidades* N° 20, pp. 63-72.
- Pizarro, V. 2017 “Qué significa la reforma de pensiones que presentó Michelle Bachelet” en *Capital*. Consultado el 12 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.capital.cl/que-significa-la-reforma-de-pensiones-que-presento-michelle-bachelet/>
- Riesco, M. 2013 Entrevista en *El Ciudadano*. Disponible en: <https://www.elciudadano.cl/economia/manuel-riesco-economista-para-mejorar-las-pensiones-hay-que-terminar-con-las-afp/05/26/#ixzz5FaoKGUsA>.
- Ruiz, C. 2013a *Conflicto social en el neoliberalismo avanzado: análisis de clase de la revuelta estudiantil en Chile* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ruiz, C. 2013b “Estado, alianzas sociales y modelos de desarrollo en América Latina hoy”. Tesis doctoral, Universidad de Chile, Escuela de Postgrado, Facultad de Filosofía y Humanidades, Santiago.
- Ruiz, C., y Boccardo, G. 2014 *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social* (Santiago, Chile: Editorial El Desconcierto/Fundación Nodo XXI).
- Russell, J. 2013 “La expropiación capitalista de los ahorros de jubilación en América Latina y Estados Unidos” en *Revista Mundo Siglo XXI* N° 32(CIECAS-IPN), Vol. IX, pp. 25-31.
- Sandoval, C. 2002 “La formulación y el diseño de los procesos de investigación social cualitativos” en Sandoval, C. *Investigación Cualitativa* (Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES).
- Schmalz, S. 2017 “Los recursos de poder para la transformación sindical” en *Revista Nueva Sociedad Especial Sindicatos en Transformación*. Disponible en www.nuso.org
- Subsecretaría de Previsión Social 2006 *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile. Volumen I. Diagnóstico y propuestas de reforma*. Consultado el 12 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/documentos-interes-general/informe-consejo-asesor-presidencial-reforma-del-sistema-previsional-comision-marcel-2006.pdf>

- Subsecretaría de Previsión Social 2018 *Sistema de Pensiones*. Consultado el 30 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/seguridad-social/sistema-de-pensiones/>
- Superintendencia de Pensiones 2018 *Ficha estadística previsional N° 65* – abril 2018. Superintendencia de Pensiones. Consultado el 25 de abril de 2018. Disponible en: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articulos-13239_recurso_1.pdf
- Taylor, S. J., y Bodgan, R. 1986 *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados* (Buenos Aires: Paidós).
- Tironi, E. 1988 *Los silencios de la revolución* (Santiago de Chile: Editorial La puerta abierta).
- Vergara, J. 2011 “Los modelos democráticos de Schumpeter y Hayek” en García de la Huerta, M. y Ruiz Schneider, C. *República, liberalismo y democracia* (Santiago: LOM Ediciones).
- Wacquant, L. 2004 *Las dos caras de un gueto. La construcción de un concepto sociológico* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Wright, E. 2000 “Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise. AJS” Volume 105, N°4, pp. 957-1002.
- Zayas, P. M. 2010 *El rombo de las investigaciones en las ciencias sociales* (La Habana, Cuba: Editorial Academia).

ANEXOS

ANEXO N°1: INFORMACIÓN RESPECTO A ENTREVISTADOS PARTICIPANTES EN ESTA INVESTIGACIÓN.

TABLA N°1

Lista de personas entrevistadas que participaron en estudio Reestructuración neoliberal y crisis del sistema previsional. Análisis a partir de las transformaciones del Estado y la acción de los trabajadores en Chile

Fecha	Lugar Entrevista	Entrevistado	Responsabilidad
14/03/2018	Fundación SOL	Marco Kremerman Strajilevich	Economista Fundación SOL. Colaborador propuesta NO + AFP.
16/03/2018	Confederación de Sindicatos Bancarios y Afines	Ana Muga Sáez	Periodista Confederación Bancaria. Coordinadora comunicacional Coordinadora NO + AFP.
18/03/2018	Dependencias de la Federación Nacional de Trabajadores de la Salud (FENATS) – Hospital Barros Lucco	Raúl Muñoz	Dirigente Sindical

Fecha	Lugar Entrevista	Entrevistado	Responsabilidad
19/03/2018	Sede Sindicato Interempresa Nacional de Trabajadores de la Construcción, Montaje Industrial y Afines (SINTEC)	Sebastián Cubillos	Dirigente Sindical
21/03/2018	Centro de Salud Familiar (CESFAM) Carol Urzúa – Peñalolén	Atilio Herrera	Dirigente Confederación Nacional de los Funcionarios de Salud Municipal (CONFUSAM)
22/03/2018	Confederación de Sindicatos Bancarios y Afines	Patricio Guzmán Sinkovich	Asesor de la Confederación de Sindicatos Bancarios y Afines. Participante del equipo técnico en la elaboración de la propuesta NO + AFP.
29/03/2018	Dependencias de la Facultad de Economía y Admisitración de la Universidad de Chile	Mario Arredondo	Dirigente Sindicato de Trabajadores a Honorarios de la Universidad de Chile (SITRAHUUCH). Ex integrante de la Mesa Nacional de la Unidad Nacional de Trabajadores a Honorarios del Estado (UNTHE)
30/03/2018	Sindicato de Trabajadores Transitorios Estibadores Portuarios de Valparaíso	Pablo Klimpel Frugone	Director Sindicato de Trabajadores Transitorios Estibadores Portuarios de Valparaíso
10/04/2018	Sede Social Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)	Orietta Fuenzalida Reyes	Vicepresidenta de Previsión y Seguridad Social ANEF
		María Luz Navarrete	Dirigente histórica de la ANEF; Ex presidenta del gremio del Instituto de Normalización Previsional (INP)

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO N°2: OPERACIONALIZACIÓN CONCEPTUAL DE LAS DINÁMICAS DE POLITIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE TRABAJO A PARTIR DEL RECONOCIMIENTO DE DOS DIMENSIONES: POLITIZACIÓN ENDÓGENA Y POLITIZACIÓN EXÓGENA

Tabla N°2

Niveles de politización en relación al lugar de trabajo

Niveles de politización endógena
a) Económico salarial: Se expresa en la necesidad de la organización colectiva de trabajadores (sindicato) con el objetivo de mejorar sus condiciones económicas elementales por medio de aumentos salariales directos y/o indirectos.
b) Organización del proceso de trabajo: Este nivel se refiere a una organización de trabajadores que se plantea demandas y/u objetivos que implican algún grado de empoderamiento sobre la administración, organización y dirección del espacio de trabajo cuestionando el control del proceso de trabajo por parte del empresario.

Niveles de politización endógena

c) Control de la producción: Es un nivel de politización en el que las demandas y/o objetivos del sindicato cuestionan la propiedad del capital, ya sea apuntando a la participación conjunta de la toma de decisiones sobre los excedentes de la empresa (cogestión), o en su forma más avanzada, apuntando al control directo del capital y el excedente, y su distribución entre los trabajadores (control obrero).

Niveles de politización exógena:

d) Corporativista: Es un nivel en el que las demandas y objetivos trascienden el lugar de trabajo inmediato para abarcar intereses del conjunto de los trabajadores (o determinadas franjas de ellos), pero ciñéndose a lo estrictamente laboral como ámbito legítimo de la actividad sindical.

e) Sociopolítico: Este nivel de politización supone demandas y objetivos que apuntan satisfacer los intereses de los trabajadores (o determinadas franjas de ellos) por medio de la interpelación de los distintos ámbitos de la sociedad rebasando lo laboral, abriendo la disputa por formas salariales indirectas. En este sentido supone la articulación con otras manifestaciones políticas sectoriales en su disputa, pero sin llegar a plantearse un cuestionamiento de las relaciones sociales de producción ni de la propiedad privada de los medios de producción.

f) Rupturista: Es el nivel más desarrollado de politización, y se relaciona con un actor sindical cuyas demandas y/u objetivos apuntan a un cuestionamiento de las relaciones sociales de producción capitalistas como límite de los intereses de los trabajadores, incorporando la idea de algún tipo de proyecto político alternativo que altere significativamente la distribución del excedente.

Fuente: Campusano, et al. (2017) Conflictividad laboral y politización en los procesos de trabajo. Una propuesta teórica para el análisis de la trayectoria reciente del movimiento sindical chileno.

ANEXO N°3: OPERACIONALIZACIÓN TEÓRICA DEL ENFOQUE POWER RESOURCES

Tabla N°3
Recursos de poder para las estrategias sindicales

Recurso de poder	Definición general
Poder estructural	Se refiere a la posición de los asalariados en el sistema económico. El poder estructural se basa en el «poder disruptivo» y con ello, en el poder de interrumpir o limitar el beneficio del capital.
Poder asociativo	Se refiere a los proceso de organización y de creación de actores colectivos con capacidad de desarrollar estrategias. En otras palabras, se define como recurso la capacidad de asociación en organizaciones obreras colectivas políticas y/o sindicales.
Poder social	Se refiere a los márgenes de maniobra que resultan de la cooperación con otros grupos y organizaciones sociales, así como del apoyo de las exigencias sindicales por parte de la sociedad en general.
Poder institucional	Se trata entonces de la capacidad de aprovechar las instituciones para los propios fines mediante la práctica del lobby y el uso de las posibilidades legales, manteniendo, al mismo tiempo, la autonomía política.

Fuente: Elaboración propia a partir de Schmalz, S. (2017) Los recursos de poder para la transformación sindical.

Gonzalo Aguilar Riva

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES EN EL SALVADOR Y SU EFECTO SOBRE LA AMPLIACIÓN DE LAS BRECHAS DE GÉNERO EN LA COBERTURA Y EL MONTO DE LAS PENSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Un sistema de pensiones es un arreglo institucional y operacional diseñado con el objetivo de garantizar un ingreso compensatorio a las personas una vez que alcancen la edad en la que la sociedad, a través de sus normas, considera apropiado retirarse de la esfera del trabajo remunerado. Si bien existen sistemas de pensiones de carácter no contributivo –en los que la pensión de jubilación es garantizada por el Estado, independientemente de los aportes de las personas–, este estudio se ocupa del sistema privado de pensiones en El Salvador, un sistema contributivo de capitalización individual.

En particular, esta investigación busca mostrar la existencia de diferencias de género en cuanto a la cobertura y el monto de las pensiones de jubilación en el sistema privado de pensiones en El Salvador, vinculando las brechas con el funcionamiento del mercado de trabajo remunerado e identificando si el diseño del sistema contributivo de capitalización individual atenúa o incrementa estas brechas, pues como afirman Amarante *et al.* (2016:9), “los desbalances que eventualmente pueden surgir en los sistemas de seguridad social son producto en parte de los desbalances que se observan en los mercados de trabajo, y en parte pueden obedecer al diseño de los sistemas”.

Muchas de las reformas que se implementaron a los sistemas de pensiones en América Latina en la década de los noventa no incorporaron un enfoque de género (Bertranou, 2001; Montaña, 2004), por lo que ésta es una discusión relativamente reciente, que se ha vuelto todavía más importante en un contexto en el que se han incrementado los divorcios y los hogares con jefatura familiar femenina (Amarante *et al.*, 2016).

La investigación empírica que ha abordado el tema de las diferencias de género en los sistemas de pensiones, suele concluir que, a menos que en el diseño y la implementación de políticas públicas se adopte un enfoque de género, los sistemas de pensiones reproducen y profundizan las desigualdades existentes en el mercado de trabajo remunerado y no promueven la autonomía económica de las mujeres al momento de pensionarse (Rofman y Grushka, 2003; Ginn, 2003; Even y Macpherson, 2004; Stahlberg *et al.*, 2005; Bucheli *et al.*, 2006; Jefferson, 2009; Bardasi y Jenkins, 2010; Rofman y Oliveri, 2012).

Esta investigación busca contribuir a la generación de evidencia empírica para el debate en torno a la reforma de los sistemas de pensiones en El Salvador y en América Latina. Para este propósito, en este documento se describe brevemente la evolución normativa del sistema de pensiones salvadoreño, se presenta un marco teórico desde la economía feminista que permite sostener la hipótesis de que el sistema privado de pensiones reproduce e incrementa las brechas de género existentes en el mercado laboral remunerado, se muestra evidencia empírica sobre las diferencias de género en el mercado de trabajo remunerado y en el sistema de pensiones y, finalmente, se discuten medidas de política pública que debiesen ser adoptadas para reducir estas desigualdades.

2. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

En El Salvador, el sistema de seguridad social surgió en 1954 con la creación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), una entidad estatal que administraba el Programa de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales (PEMRP), que estaba dirigido a trabajadores dependientes que, como cotizantes a él, garantizaban su acceso –y también el de sus compañeras e hijos menores de 12 años– a atención médica, reemplazo de salario por enfermedad o accidente, y prestaciones en especie.

No fue sino hasta 1969 que se implementó de forma complementaria al PEMRP un sistema de pensiones por invalidez, vejez y muerte, de carácter obligatorio para los trabajadores asalariados del sector privado. Luego, en 1976, inició operaciones el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP), con el fin de admi-

nistrar un esquema de pensiones para los empleados administrativos del sector público, que se extendió en 1978 a los docentes del mismo sector en relación de dependencia.

En conjunto, el ISSS y el INPEP conformaban el Sistema Público de Pensiones (SPP) en El Salvador¹. El SPP cobró aún más relevancia cuando en 1983, en plena Guerra Civil, la nueva Constitución de la República estableció en su Artículo 186 que la seguridad social era un servicio público de carácter obligatorio. Luego, con la reforma de 1985, se extendió la cobertura en salud –el Programa de Enfermedad, Maternidad y Riesgos Profesionales– para los trabajadores no asalariados, aunque quedaron excluidos de la obligatoriedad de cotizar al SPP.

Tanto el ISSS como el INPEP operaban bajo un régimen de capitalización parcial, en el que los trabajadores cotizaban durante su vida laboral a un fondo común y tenían derecho a recibir una pensión si cumplían con los requisitos estipulados en la ley (Alvarenga, 2004). Los trabajadores asalariados debían jubilarse obligatoriamente a los 55 años en el caso de las mujeres y a los 60 años en el caso de los hombres, y eran merecedores de una pensión de jubilación si habían aportado al sistema durante al menos 15 años. La pensión se calculaba en función del promedio de los últimos 3 años del Ingreso Base de Cotización (IBC) en el caso del ISSS y de los últimos 5 en el caso del INPEP, llamados Salario Base Mensual (SBM) y Salario Básico Regulador (SBR), respectivamente.

No sólo existía un desequilibrio entre los aportes realizados y las pensiones recibidas, sino que al ser el ISSS y el INPEP regímenes de capitalización parcial, las pensiones de los trabajadores jubilados se pagaban utilizando los aportes de los trabajadores asalariados activos. La tasa de sostenimiento – la relación entre cotizantes activos y pensionados– se redujo, entre 1988 y 1997, de 13 a 10 en el caso del ISSS y de 6 a 3 en el caso del INPEP, generando presión financiera, al mismo tiempo que lo hacía el aumento de la esperanza de vida de la población (SSF, 2015).

Los estudios actuariales indicaban que el SPP entraría en desequilibrio financiero antes o alrededor del fin de milenio si no se modificaban los parámetros del sistema (Mesa-Lago y Durán, 1998). Tal como sucedió en otros países de América Latina, la existencia de desequilibrios financiero-actuariales fue el principal argumento para sustituir el sistema de pensiones de capitalización parcial salvadoreño por uno de capitalización individual (Arenas de Mesa y Gana, 2001).

1 En 1980 se creó el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), que administra las pensiones de los miembros de la fuerza armada del país, pero opera bajo un régimen particular.

Así, el gobierno de El Salvador planteó ante la Asamblea Legislativa en 1992 la necesidad de modificar el SPP, medida que fue aprobada en 1996 y que entró en vigencia en 1998. La reforma se materializó en la promulgación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP)², según la cual cada afiliado sería poseedor de una Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones (CIAP) administrada por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's), en la que se acumularían sus aportes y los de su empleador, los mismos que se utilizarían para pagar su pensión de retiro al jubilarse, aunque el Estado se comprometía a dar garantía de una pensión mínima.

De acuerdo con la SSF (2015:33), “la reforma se fundamentó en los principios de libertad, eficiencia, subsidiariedad y universalidad; entendiéndose a partir de ellos que la responsabilidad del futuro le corresponde a cada individuo o trabajador, quien elige libremente a la institución encargada de administrar sus recursos de manera eficiente, al operar bajo un mecanismo de mercado. Así mismo, el diseño propuesto pretendía ampliar la cobertura poblacional procurando así la universalidad y mantener la subsidiariedad a los trabajadores de menores ingresos por medio de la garantía estatal de pensión mínima”.

Los argumentos a favor de una reforma orientada a la privatización del SPP y a la implementación del SAP fueron que: (i) se reduciría la presión fiscal; (ii) habría competencia por la captación de los fondos, lo que redundaría en beneficios más altos para los cotizantes (menores costos de administración, mayores retornos a la inversión, etc.); (iii) se ampliaría la cobertura del sistema de pensiones, pues la precisión de los costos y beneficios individuales generaría una real valoración del ahorro previsional y crearía incentivos a la afiliación; (iv) se desarrollaría el mercado de capitales (Argueta, 2017).

La Ley SAP estableció mecanismos para el tránsito del sistema público al privado. Para esto, se dividió a los trabajadores cotizantes en tres grupos, de acuerdo a su edad: (i) los hombres y mujeres mayores de 55 y 50 años, respectivamente, debían permanecer afiliados obligatoriamente al ISSS o al INPEP; (ii) los hombres de entre 36 y 55 años y las mujeres de entre 36 y 50 años podían optar por permanecer en el SPP o cambiarse al SAP; (iii) todos los trabajadores de menos de 36 años debían afiliarse obligatoriamente a una de las AFP's del SAP.

Para los cotizantes que permanecieron afiliados al SPP, se efectuaron una serie de reformas paramétricas. Las tasas de cotización al

2 Disponible en: <https://www.ssf.gob.sv/descargas/Leyes/Leyes%20Financieras/Ley%20del%20Sistema%20de%20Ahorro%20para%20Pensiones.pdf>

ISSS y al INPEP debían incrementarse progresivamente hasta alcanzar el 14 % en todos los casos (7 % el trabajador y 7 % el empleador), el tiempo mínimo de cotización aumentó de 15 a 25 años y se modificó el cálculo de la pensión mensual.

La Ley SAP estableció que las pensiones de los jubilados del SPP se financiarían con los aportes de los trabajadores activos que permanecieran afiliados al sistema y con las reservas del ISSS y el INPEP hasta que se agotaran, luego de lo cual el Estado se obligaba a financiar el déficit a través de la implementación de un Fondo de Amortización con recursos del Presupuesto General de la República y a través de transferencias directas al ISSS y al INPEP.

Para los cotizantes que se afiliaran al SAP, las cotizaciones se destinarían a la cuenta individual de ahorro para pensiones de cada afiliado y al pago de la comisión de las AFP's por los servicios de administración de las cuentas y un seguro de riesgo. En el caso de quienes por elección u obligación migraran al sistema privado, el Estado compensaría sus CIAP a través de la emisión de un Certificado de Traspaso.

Al iniciar el régimen, la tasa de cotización máxima en el SAP fue de 9.5 % del IBC (5.0 % el empleador y 4.5 % el trabajador, de los cuales 1.0 % iban a su cuenta y 3.5 % al pago de la comisión), pero fue incrementándose progresivamente hasta alcanzar el 13.0 % en 2002, manteniéndose en ese nivel hasta antes de la reforma de 2017. Durante todo este período los empleadores han estado obligados a aportar el 6.75 % del IBC y los trabajadores el 6.25 % del IBC.

La Ley SAP dictaminó que para que un afiliado al sistema privado tuviese derecho a una pensión, debiese haber cotizado durante al menos 25 años y tener más de 60 años en el caso de los hombres y más de 55 en el de las mujeres, o haber cotizado durante al menos 30 años sin importar la edad. Si sucediera el caso de no cumplir el requisito de los 25 años cotizados a la edad de retiro, el afiliado podía continuar cotizando o bien solicitar la devolución de su saldo, mediante un reembolso equivalente al saldo de su cuenta individual, bien sea en un único pago o en seis pagos anuales.

Para calcular el monto de la pensión de jubilación en la modalidad de renta programa, cada año se divide el saldo de la CIAP entre el valor de la suma del capital técnico necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado multiplicado por 12.5, de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 131 de la Ley SAP. La garantía de pensión mínima se haría efectiva una vez el saldo de la cuenta de ahorro para pensiones se agotase, o si el monto de la pensión fuese inferior a la pensión mínima. El monto de la pensión viene dado por:

En abril de 2003 se aprobó el D.L. N° 1217³, que modificó el monto de las pensiones de quienes hubieran optado por el sistema privado al momento de entrar en vigencia la Ley SAP. Básicamente, la reforma establecía que si la pensión obtenida mediante el sistema privado resultaba ser menor a la que se hubiese obtenido de haber permanecido en el SPP, el Estado se obligaba a entregar un Certificado de Traspaso Complementario que equiparara la pensión entregada por la AFP con la que potencialmente hubiesen tenido que pagar el ISSS o el INPEP.

Luego, en septiembre de 2006 se aprobó el D.L. N° 100⁴, a través del cual se derogó el D.L. N° 1217, manteniéndolo vigente únicamente para quienes se hubieran jubilado antes de la entrada en vigencia del D.L. N° 100. Así, se estableció que para quienes optaron por el sistema privado, su pensión mensual se calcularía de forma idéntica a la de quienes optaron por permanecer en el SPP (30.0% del SBR por los tres primeros años cotizados más 1.5% por cada año adicional), garantizando su entrega de forma vitalicia. En una primera etapa la pensión se pagaría con los fondos acumulados en la CIAP y al agotarse, el Estado transferiría recursos al ISSS o el INPEP para su pago (Serpas, 2014).

También en septiembre de 2006 se aprobó el D.L. N° 98⁵, a través del cual se creó el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP). El FOP fue diseñado como un mecanismo que permitiera al Estado recaudar fondos para el pago de sus obligaciones previsionales. El FOP emitiría Certificados de Inversión Previsional (CIP) del tipo A –que servirían para financiar las pensiones de los jubilados del SPP y de los optados al sistema privado que se rigieran por el D.L. N° 100– y del tipo B –que servirían para financiar el pago de los Certificados de Traspaso y de los Certificados de Traspaso Complementarios de los jubilados regidos por el D.L. N° 1217–. Según se estableció en la Ley FOP, hasta un máximo del 30 % de los fondos acumulados en las CIAP's debía ser invertido obligatoriamente en CIP's A.

A fines de 2011, la deuda estatal con las AFP's por la emisión de CIP's A representaba el 29.5 % del fondo acumulado en las CIAP's

3 Disponible en: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2003/05-mayo/12-05-2003.pdf>

4 Disponible en: http://archivo.elsalvador.com/documentos/reformas/reforma_ley_sap.pdf

5 Disponible en: https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072944635_archivo_documento_legislativo.pdf

(SSF, 2015). Así, en marzo de 2012 se aprobó el D.L. N°1036⁶, que ampliaba el límite de inversión a 45 % y disminuía la comisión máxima que podía ser cobrada por las AFP's en concepto de costos de administración y seguros de 2.7% a 2.2%, manteniendo constante la tasa de cotización total e incrementando 10.3 % a 10.8 % el porcentaje de la cotización destinado a la cuenta de ahorro individual.

Ni la implementación de la Ley SAP ni las reformas efectuadas a ella han permitido alcanzar los objetivos que se propusieron inicialmente. En cuanto a las finanzas públicas, la privatización del sistema de pensiones ha provocado el incremento de la deuda. Si bien es cierto que el sistema público tal como estaba diseñado iba a enfrentarse a un problema de financiamiento, la operación del sistema privado no ha resuelto el problema sino que, por el contrario, ha convertido al Estado en deudor de las AFP's, obligado por el desfinanciamiento del sistema público y el carácter subsidiario que asume en el sistema privado. Un estudio publicado por Melinsky (2012) estimó que el valor presente de la deuda de pensiones a 2011 era equivalente al 72 % del PIB de ese año, mientras que la Superintendencia del Sistema Financiero (2015) lo estimó en 94 % del PIB.

Por otra parte, la reforma del sistema de pensiones no ha cumplido sus presupuestos respecto a la competencia. El número de AFP's cayó de cinco a dos entre 1998 y 2000, manteniéndose el duopolio desde entonces. Los traspasos anuales cayeron de 16.0 % a 0.2%, puesto que el Art. 12 de la Ley SAP establece que para que un empleado se traslade de una AFP a otra debe realizar al menos 12 cotizaciones mensuales en una AFP, además que en la realidad muchas empresas trabajan con una sola AFP aunque el empleado esté afiliado a otra (Mesa-Lago, 2011). La más clara evidencia de que la competencia es ficticia es que el cobro de la comisión por gastos de administración y seguros es igual en las dos AFP's, y es idéntico al máximo permitido.

Asimismo, Serpas (2014), con base en información de la Superintendencia del Sistema Financiero, afirma que entre 1998 y 2013 el número de afiliados a las AFP ha crecido a una tasa promedio de 10.5 % anual, pero el número de cotizantes efectivos sólo lo hizo al 3.5 % anual. Lo anterior se corresponde con el incremento de la PEA que se encuentra afiliada a las AFP's (que entre 1998 y 2010 pasó de 26.1 % a 62.7 %) y con el hecho de que la PEA que cotiza efectivamente se ha mantenido relativamente estable, oscilando entre 17 % y 19 % (Mesa-Lago, 2011). Dicho de otro modo, el sistema privado de pen-

6 Disponible en: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2012/03-marzo/30-03-2012.pdf>

siones no ha logrado incrementar realmente la cobertura del sistema de pensiones.

3. MARCO TEÓRICO SOBRE LA EXISTENCIA DE BRECHAS DE GÉNERO EN EL MERCADO DE TRABAJO REMUNERADO Y EL ROL DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

En un sistema previsional de capitalización individual, el monto de la pensión que recibirá una persona al jubilarse depende tanto de los fondos que haya logrado ahorrar en su cuenta con los aportes que realizó durante su participación en el mercado de trabajo remunerado, como de otras características propias del diseño del sistema de pensiones. En esta sección se discute teóricamente porqué las pensiones de jubilación de los hombres podrían ser mayores que las pensiones de jubilación de las mujeres a menos que se adopten medidas de política pública con enfoque de género.

De acuerdo con Rodríguez (2015:35), “Uno de los principales aportes de la economía feminista fue la recuperación de un debate de larga data dentro del feminismo: aquel conocido como «debate del trabajo doméstico» que, tempranamente y en diálogo con la teoría marxista, argumentó sobre la necesidad de visibilizar el rol del trabajo doméstico no remunerado en el proceso de acumulación capitalista, y las implicancias en términos de explotación de las mujeres, tanto por parte de los capitalistas como de «los maridos».”

Para el desarrollo de su argumentación, la teoría económica feminista conceptualiza la “economía del cuidado”. La economía del cuidado hace referencia a las prácticas de autocuidado, de cuidado interpersonal, de generación de condiciones previas necesarias para realizar el cuidado y de gestión del cuidado. El cuidado, como conjunto de actividades, busca atender las necesidades de personas que por su edad o condición lo requieren, pero también las de aquellas personas que podrían proveérselas por cuenta propia pero que no lo hacen (Rodríguez, 2015:36).

Usualmente el trabajo de cuidado no es remunerado. En este sentido, las labores de cuidado se convierten en un subsidio al capital, pues éste no se ve obligado a garantizar salarios que cubran el valor real de reproducción de la fuerza de trabajo, que debiese incluir el trabajo que le ha sido previamente incorporado por las labores de cuidado (Espino, 2012:201). Dicho de otro modo, “la contribución que el trabajo doméstico realiza a la producción de plusvalía es la de mantener el valor de la fuerza de trabajo por debajo del costo de su reproducción” (Marco y Rodríguez, 2010:100). De este modo, el mercado de empleo remunerado se articula con la esfera del trabajo no remunerado.

En el análisis neoclásico convencional, que es predominante en el ámbito académico, se obvia lo que ocurre en la esfera de la economía del cuidado, y se centra únicamente la atención en el mercado de empleo remunerado. En la explicación neoclásica, las decisiones sobre la participación en el mercado de empleo remunerado se toman racionalmente de acuerdo con las preferencias de los individuos y los salarios disponibles, como si no existieran las necesidades de cuidado como condición previa para que lo demás ocurra.

La economía feminista, por el contrario, distingue estos dos planos y cuestiona porqué las mujeres son asignadas mayoritariamente a la realización de las actividades de cuidado. Como bien afirman Peña y Uribe (2013:10), “La dedicación femenina a las tareas relacionadas con la economía del cuidado no es una decisión libre y propia. Está sesgada por factores sociales, económicos, laborales y políticos que permean la sociedad. La división sexual del trabajo adjudica roles específicos, tanto a hombres como a mujeres, y es la raíz de una serie de desigualdades al interior del hogar.”

En buena cuenta, la división sexual del trabajo es la que condiciona el patrón de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo remunerado. Jefferson (2009) afirma que existe una tendencia a que las mujeres tengan un patrón de uso del tiempo distinto al de los hombres, sobrecargándose sobre ellas las labores de reproducción del hogar por la presunción de que son más capaces para realizar este tipo de labores. En el extremo, la carga inequitativa para la realización de las labores de cuidado conduce a las mujeres a situaciones de inactividad laboral, pero también a la búsqueda de empleos informales o de medio tiempo que les permitan compatibilizar las labores de cuidado con las remuneradas (Rofman y Grushka, 2003).

La división sexual del trabajo no sólo opera al interior de los hogares, sino también a nivel social. En esta lógica, la división sexual del trabajo determina cuáles son las actividades que “pueden” realizar las mujeres y, por lo tanto, las áreas y las ocupaciones en las que “pueden” emplearse (Torns y Recio, 2012). Estas ocupaciones “femeninas” suelen ser las más precarizadas en términos de las condiciones de empleo que se ofrecen, tanto respecto de los salarios como de otras prestaciones sociales.

En correspondencia con lo anterior, las brechas de género en el mercado de trabajo remunerado se explican porque la división sexual del trabajo condiciona a las mujeres a enfocar su trabajo para la realización de las labores propias de la economía del cuidado. Así, las mujeres ven limitadas sus posibilidades de incorporarse al mercado

de trabajo remunerado y, cuando logran hacerlo, suele ser a través de empleos de medio tiempo o informales, lo que implica, por sí mismo, ingresos más bajos y sin prestaciones laborales.

Existen, entonces, factores vinculados al mundo del trabajo que afectan la posibilidad de las mujeres de recibir una pensión en el futuro. En principio, un sistema de pensiones de capitalización individual resulta perjudicial para las mujeres porque no reconoce el trabajo de cuidado que éstas realizan. Dado que esto es así, la tasa de cobertura femenina será menor a la masculina. Incluso si se incorporan a la esfera del trabajo remunerado, las mujeres están más expuestas que los hombres a desempeñarse en el sector informal o en actividades peor remuneradas. De esta forma, los ahorros de aquellas serán menores a los de éstos, lo que significa que sus pensiones también lo serán, reproduciendo durante la vejez las desigualdades de género previamente observadas.

Por otra parte, existen factores programáticos, de diseño del sistema de pensiones, que pueden originar diferencias en el monto que reciben los hombres y las mujeres como pensión de retiro. Usualmente, la edad de jubilación de las mujeres es menor a la de los hombres, y como afirman Amarante *et al.* (2016), una edad jubilatoria menor para las mujeres puede entenderse como un subsidio en un sistema de reparto, mientras que en un sistema de capitalización individual las deja con menos tiempo para acumular fondos en su cuenta de ahorro individual.

Otro de los factores programáticos que debe analizarse es el tiempo mínimo de cotización para poder acceder a una pensión de jubilación. En la medida en que el tiempo exigido de cotización sea más alto, será más difícil alcanzarlo para las mujeres que para los hombres, teniendo en cuenta que la edad de retiro de las primeras es menor que la de los últimos y que su trayectoria laboral es menos estable. De hecho, las reformas a los sistemas de pensiones que ampliaron el tiempo mínimo de cotización para aminorar la presión sobre los fondos públicos han sido perjudiciales para las mujeres (James *et al.*, 2003; Dion, 2006).

Entre los factores programáticos también debe analizarse el uso de tablas de mortalidad diferenciadas para el cálculo de la pensión. En general, los sistemas de capitalización individual calculan el monto de la pensión utilizando una expectativa de vida más alta para las mujeres, por lo que el fondo ahorrado debe dividirse entre más períodos, reduciendo el monto mensual disponible. Por el contrario, en un sistema de reparto, la garantía de pensión vitalicia asume implícitamente que la expectativa de vida de los hombres y las mujeres es idéntica (Bertranou, 2001).

Como se ha argumentado, muchas de las brechas observadas en el sistema de pensiones provienen de la división sexual del trabajo, porque condiciona a las mujeres a abocarse a la economía del cuidado, que suele ser la esfera no remunerada del proceso productivo. En términos de políticas públicas, esto implica varias discusiones: (i) cómo contabilizar y retribuir el trabajo de cuidado; (ii) cómo reasignar el trabajo de cuidado; (iii) cómo garantizar el acceso de las mujeres a la esfera del trabajo remunerado en condiciones de equidad y dignidad; (iv) cómo diseñar o rediseñar el sistema de pensiones para que sea equitativo.

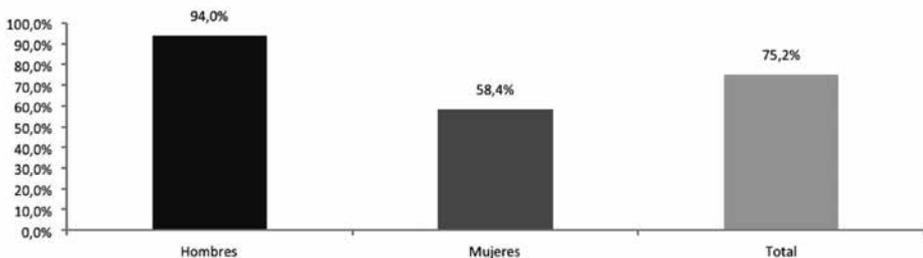
4. EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE DESIGUALDADES DE GÉNERO EN EL MERCADO DE TRABAJO REMUNERADO Y LAS PENSIONES

4.1. PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO REMUNERADO

Los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2016 de El Salvador –EHPM 2016, en adelante–, muestran que el 75.2 % de personas en edad de trabajar que no se encuentran estudiando están trabajando de forma remunerada (como asalariados o por cuenta propia) o están buscando un empleo o iniciar un negocio propio. Sin embargo, la brecha de género es enorme: mientras que el 94.0 % de los hombres trabaja de forma remunerada o busca hacerlo, esto sólo ocurre con el 58.4 % de las mujeres (ver Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1.

Tasa de actividad en el mercado de trabajo remunerado en El Salvador, por sexo^{a,b}



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2016). Elaboración propia.

a Hombres entre 15 y 59 años, mujeres entre 15 y 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

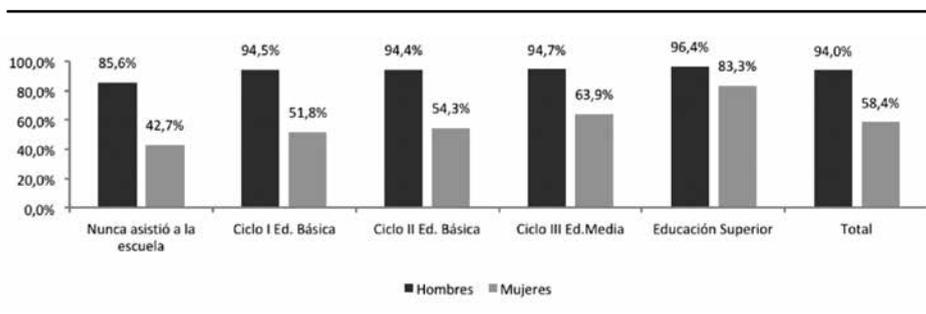
El nivel educativo es una variable que permite matizar los resultados expuestos anteriormente. Las cifras de la EHPM 2016 muestran que

la brecha de género se va cerrando a medida que el nivel educativo aumenta. En el caso de los hombres, la tasa de actividad en el mercado de trabajo remunerado oscila alrededor de 95 % para todos los niveles educativos (excepto para quienes nunca asistieron a la escuela), mientras que pasa de 42.7 % para las mujeres que nunca fueron a la escuela a 83.3 % para aquellas mujeres que asistieron o culminaron la educación superior técnica o universitaria (ver Gráfico 4.2).

Si el nivel educativo fuese el que explicase la tasa de incorporación al mercado de trabajo remunerado, la asociación positiva entre ambas variables debiese observarse tanto entre los hombres como entre las mujeres, pero no es el caso. Este hecho refuerza la idea previa: el proceso de división sexual del trabajo asigna a los hombres al mercado de trabajo remunerado y a las mujeres a las labores de cuidado y reproducción del hogar, aunque un mayor nivel educativo incrementa la probabilidad de las mujeres de participar en el mercado de trabajo remunerado.

Gráfico 4.2.

Tasa de actividad en el mercado de trabajo remunerado en El Salvador, por sexo, según nivel educativo^{a b}



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2016). Elaboración propia.

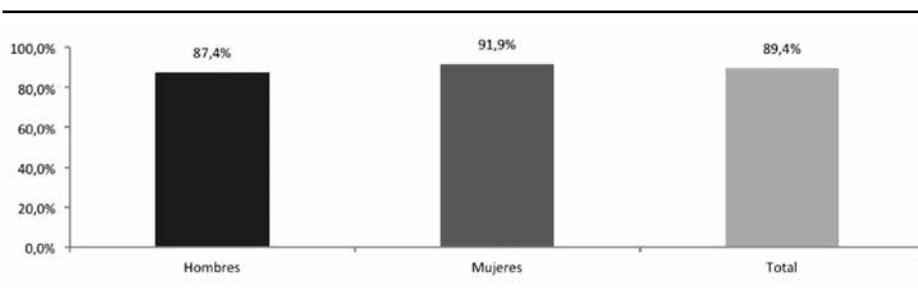
a Hombres entre 15 y 59 años, mujeres entre 15 y 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

4.2. OCUPACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO REMUNERADO

Si bien muchas mujeres salvadoreñas quedan fuera de participar del mercado de trabajo remunerado, aquellas que lo hacen tienen una probabilidad más alta que los hombres de tener un empleo asalariado o por cuenta propia. Los datos de la EHPM 2016 muestran que la tasa de ocupación femenina es de 91.9 % y la masculina de 87.4 %. De hecho, aunque los niveles cambian un poco, se observa un patrón muy similar cuando el análisis se realiza desagregando por nivel educativo (ver Gráficos 4.3 y 4.4).

Gráfico 4.3.
Tasa de ocupación en el mercado de trabajo remunerado en El Salvador, por sexo^{a b}

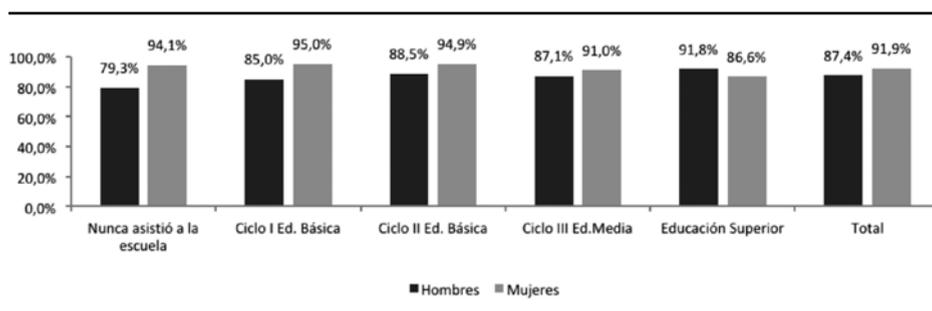


Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2016). Elaboración propia.

a Hombres activos entre 15 y 59 años, mujeres activas entre 15 y 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

Gráfico 4.4.
Tasa de ocupación en el mercado de trabajo remunerado en El Salvador, por sexo, según nivel educativo^{a b}



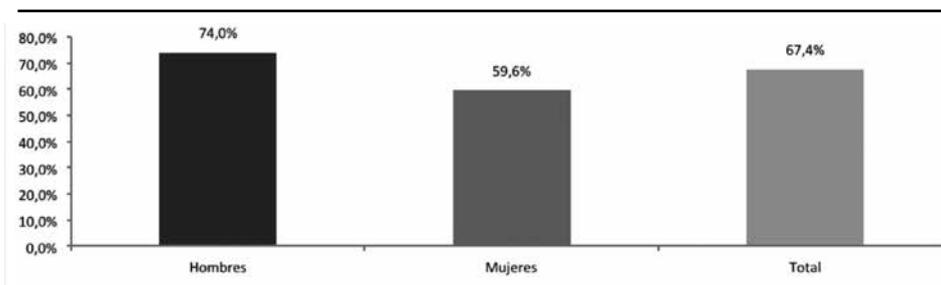
Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2016). Elaboración propia.

a Hombres activos entre 15 y 59 años, mujeres activas entre 15 y 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

Evidentemente, resulta fundamental analizar si el trabajo que se realiza es asalariado o por cuenta propia. Los datos de la EHPM 2016, que en este caso sólo se reportan para quienes residen en áreas urbanas, muestran que el 67.4 % de quienes tienen un empleo son asalariados, en comparación con el 32.6 % que trabaja por cuenta propia. El análisis por sexo evidencia que la tasa de empleo asalariado es mayor entre los hombres que entre las mujeres: 74.0 % y 59.6 %, respectivamente (ver Gráfico 4.5).

Gráfico 4.5.
Tasa de empleo asalariado en El Salvador, por sexo^{a b c}



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2016). Elaboración propia.

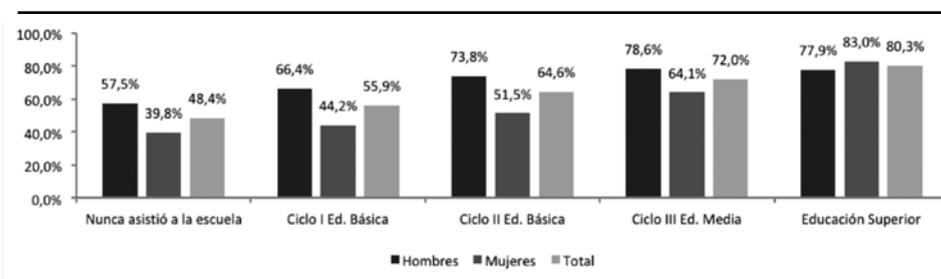
a Hombres ocupados entre 15 y 59 años, mujeres ocupadas entre 15 y 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

c Sólo zona urbana.

A diferencia de lo que ocurre con la tasa de ocupación, la tasa de empleo asalariado aumenta –tanto para los hombres como para las mujeres– a medida que el nivel educativo es mayor. Aun más, la brecha entre hombres y mujeres se va cerrando mientras más alto es el nivel educativo, llegando incluso a observarse que la tasa de empleo asalariado de las mujeres con educación superior es mayor a la de sus pares hombres (ver Gráfico 4.6).

Gráfico 4.6.
Tasa de empleo asalariado en El Salvador, por sexo, según nivel educativo^{a b c}



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2016). Elaboración propia.

a Hombres ocupados entre 15 y 59 años, mujeres ocupadas entre 15 y 54 años.

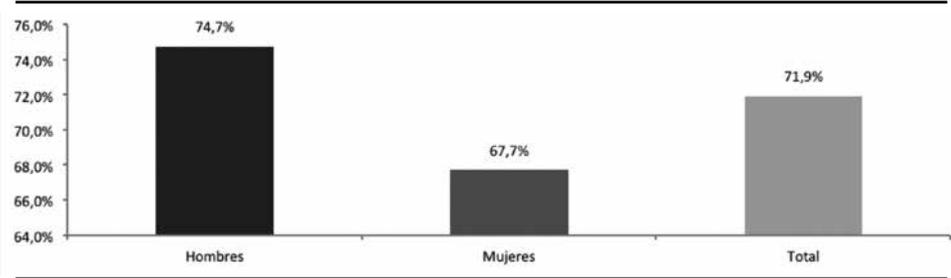
b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

c Sólo zona urbana.

La situación ocupacional de los asalariados varía en función del sexo. De acuerdo con los datos de la EHPM 2016, el 71.9 % de los asalariados salvadoreños son “ocupados plenos” –trabajan 40 horas o más a la semana y perciben un ingreso mayor o igual al salario mínimo–, mientras que el 28 % son subempleados –trabajan involuntariamente menos de

40 horas a la semana o trabajan 40 horas o más pero reciben un salario inferior al mínimo—. La tasa de ocupación plena es de 74.7 % para los hombres y de 67.7 % para las mujeres (ver Gráfico 4.7).

Gráfico 4.7.
Tasa de ocupación plena en el mercado de trabajo remunerado en El Salvador, por sexo^{a b c}



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2016). Elaboración propia.

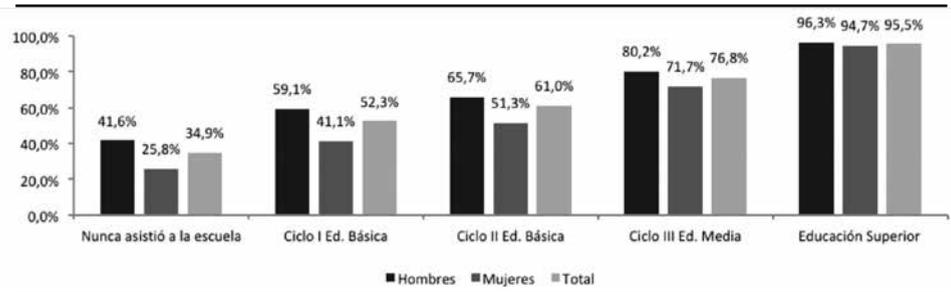
a Hombres asalariados entre 15 y 59 años, mujeres asalariadas entre 15 y 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

c Sólo zona urbana.

De modo similar a lo que ocurre con la tasa de empleo asalariado, la tasa de ocupación plena crece a medida que aumenta el nivel educativo, tanto para las mujeres como para los hombres. Aún más, la brecha entre hombres y mujeres se acorta significativamente, pasando de aproximadamente 16 % entre quienes nunca asistieron a la escuela a menos de 2 % entre quienes cursaron o culminaron educación superior técnica o universitaria (ver Gráfico 4.8).

Gráfico 4.8.
Tasa de ocupación plena en el mercado de trabajo remunerado en El Salvador, por sexo, según nivel educativo^{a b c}



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2016). Elaboración propia.

a Hombres asalariados entre 15 y 59 años, mujeres asalariadas entre 15 y 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

c Sólo zona urbana.

4.3. INGRESOS EN EL MERCADO DE TRABAJO ASALARIADO

La relación entre nivel educativo e ingresos laborales en El Salvador se ha desarrollado con amplio rigor metodológico en estudios econométricos que utilizaron variantes de la ecuación de Mincer para estimar la tasa de retorno. De acuerdo con la evidencia empírica, los ingresos laborales en El Salvador aumentan entre 7.5% y 10% por año de escolaridad adicional (Salamanca, 2015).

Por otra parte, como afirman Amarante *et al.* (2016: 27) para los países de América Latina, citando a Hoyos y Ñopo (2010), “las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres, aunque se han reducido en los últimos años, también continúan siendo significativas, y una porción muy relevante no puede ser explicada por las diferencias en características de hombres y mujeres”.

Los datos de la EHPM 2016, aunque son únicamente de carácter descriptivo, guardan relación con lo que se ha expuesto anteriormente. En El Salvador, el ingreso mensual promedio por trabajo asalariado –que es el que está sujeto a cotización obligatoria– es de aproximadamente US\$ 342, pero varía de acuerdo con el sexo, según se observa en la Tabla 1: US\$ 355 para los hombres y US\$ 322 para las mujeres.

La Tabla 2 muestra también que en El Salvador, el ingreso salarial mensual promedio aumenta con el nivel educativo tanto para los hombres como para las mujeres, acortándose, sin cerrarse, la brecha entre ambos: el salario promedio mensual de las mujeres que nunca asistieron a la escuela equivale al 71 % del de sus pares masculinos, mientras que el de las mujeres que cursaron o culminaron educación superior equivale al 92 % del de los hombres con el mismo nivel educativo.

Tabla 2
Ingreso salarial promedio (en US\$) en El Salvador, por sexo, según nivel educativo^{a b}

	Total	Hombres	Mujeres
Nunca asistió a la escuela	177	202	143
Ciclo I Ed. Básica	225	250	182
Ciclo II Ed. Básica	264	287	216
Ciclo III Ed. Media	319	341	287
Educación Superior	576	599	551
<i>Total</i>	<i>342</i>	<i>355</i>	<i>322</i>

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2016). Elaboración propia.

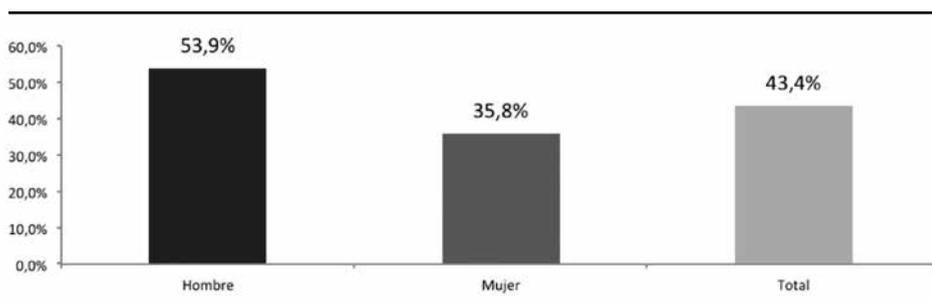
a Hombres asalariados entre 15 y 59 años, mujeres asalariadas entre 15 y 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

4.4. PENSIONES

Lo que ocurre en el sistema de pensiones debiese corresponderse con lo que ocurre en el mercado de trabajo remunerado. Antes se ha mostrado que la tasa de actividad es mayor entre los hombres que entre las mujeres. Dado que es necesario participar del mercado de trabajo remunerado para cotizar al sistema de pensiones, la probabilidad de que un hombre esté afiliado es mayor que la de una mujer. Al respecto, los datos de la ELPS 2013 revelan que el 53.9 % de los hombres está afiliado a alguna institución previsional, en comparación con el 35.8 % de las mujeres (ver Gráfico 4.9).

Gráfico 4.9.
Tasa de afiliación al sistema de pensiones en El Salvador, por sexo^{a,b}



Fuente: Encuesta Longitudinal de Protección Social (2013). Elaboración propia.

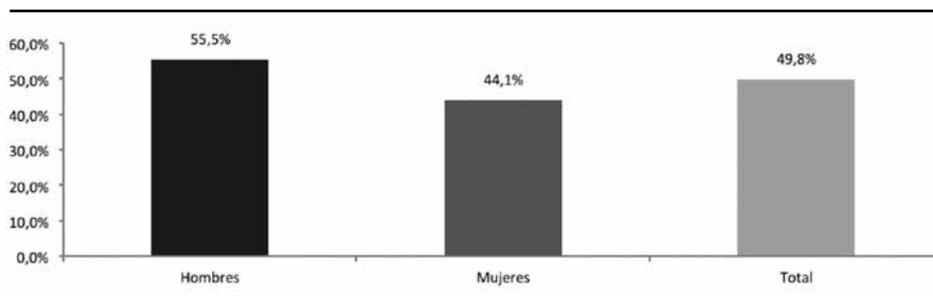
a Hombres entre 18 y 59 años, mujeres entre 18 y 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

También se ha mostrado con anterioridad que en El Salvador la tasa de empleo asalariado es mayor entre los hombres que entre las mujeres, lo que explica que aún cuando se analiza la tasa de afiliación únicamente entre las personas activas, la probabilidad de estar afiliado al sistema de pensiones sigue siendo mayor para los hombres que para las mujeres: 55.5 % y 44.1 % respectivamente, de acuerdo con la información de la ELPS 2013 (ver Gráfico 4.10).

En lo anterior también se evidenció que la tasa de empleo asalariado se correlaciona positivamente con el nivel educativo y que las brechas entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo asalariado se van acortando a medida que éste aumenta. Los datos de la ELPS 2013 respecto de la afiliación al sistema de pensiones de las personas activas guardan relación con este funcionamiento, pues la tasa de afiliación pasa de 16.2 % entre quienes nunca asistieron a la escuela a 84.7 % entre quienes cursaron o culminaron la educación superior. Más notorio aún es el cierre total de la brecha de afiliación entre hombres y mujeres entre quienes cursaron o culminaron educación superior (ver Gráfico 4.11).

Gráfico 4.10.
Tasa de afiliación al sistema de pensiones en El Salvador (activos), por sexo^{a,b}

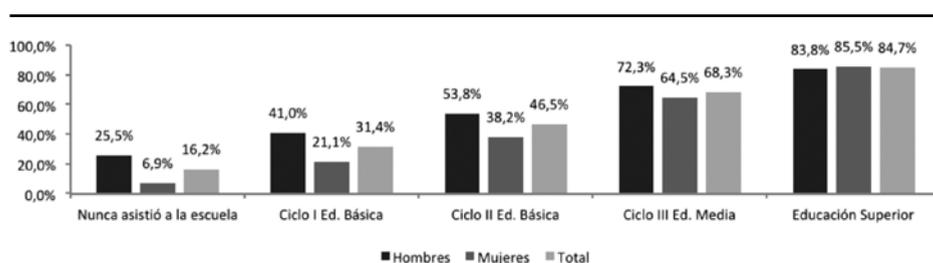


Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2016). Elaboración propia.

a Hombres activos entre 15 y 59 años, mujeres activas entre 15 y 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

Gráfico 4.11.
Tasa de afiliación al sistema de pensiones en El Salvador (activos), por sexo, según nivel educativo^{a,b,c}



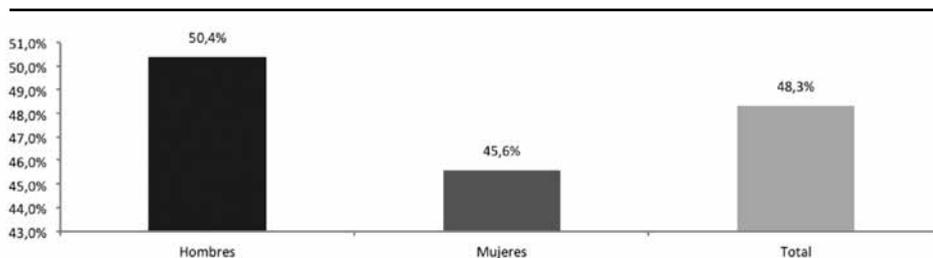
Fuente: Encuesta Longitudinal de Protección Social (2013). Elaboración propia.

a Hombres activos entre 18 y 59 años, mujeres activas entre 18 y 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

Sin embargo, estar afiliado al sistema de pensiones no significa necesariamente estar cotizando a él, pues es posible haberse afiliado a una AFP pero encontrarse en una situación que no obligue a aportar. Al respecto, los datos de la ELPS 2013 muestran que el 48.3 % de los afiliados son cotizantes efectivos, aunque la tasa de cotización es mayor entre los hombres que entre las mujeres: 50.4 % y 45.6 %, respectivamente (ver Gráfico 12). Estos resultados guardan relación con el hecho de que la tasa masculina de ocupación plena es más alta que la femenina.

Gráfico 4.12.
Tasa de cotización al sistema de pensiones en El Salvador (afiliados), por sexo^{a,b}



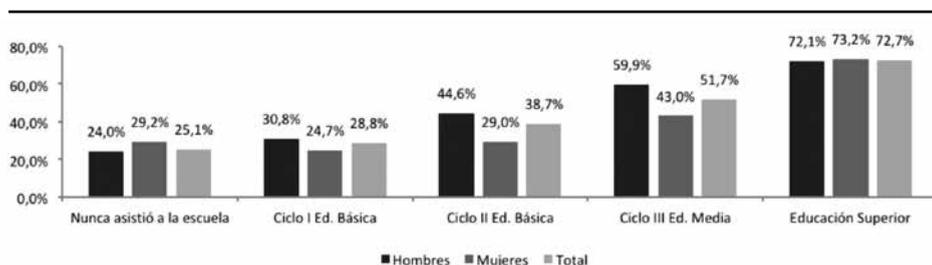
Fuente: Encuesta Longitudinal de Protección Social (2013). Elaboración propia.

a Hombres afiliados entre 18 y 59 años, mujeres afiliadas entre 18 y 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

Cuando el análisis de la tasa de cotización se realiza de acuerdo con el nivel educativo de los afiliados, los datos de la ELPS 2013 muestran que existe correlación positiva entre ambas variables: entre los afiliados que no asistieron a la escuela el 25.1 % cotiza al sistema de pensiones, mientras que entre quienes cursaron o culminaron la educación superior la tasa de cotización alcanza el 72.7 % (ver Gráfico 4.13). Estos datos se corresponden con los de la tasa de ocupación plena en el mercado de trabajo remunerado. Debe notarse que la brecha de cotización entre hombres y mujeres se cierra entre quienes cursaron o culminaron la educación superior.

Gráfico 4.13.
Tasa de cotización al sistema de pensiones en El Salvador (afiliados), por sexo, según nivel educativo^{a,b}



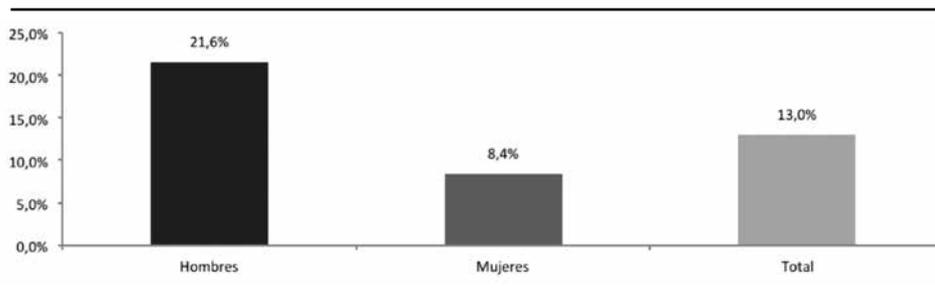
Fuente: Encuesta Longitudinal de Protección Social (2013). Elaboración propia.

a Hombres afiliados entre 18 y 59 años, mujeres afiliadas entre 18 y 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

La naturaleza de la información estadística disponible en El Salvador impide conocer el historial de vinculación al mercado de trabajo de quines se encuentran en edad de retiro. Pese a esto, los datos de corte transversal pueden concebirse como una buena aproximación de las brechas de género que ocurrirán en el futuro, dado que no se han efectuado reformas con enfoque de género al sistema de pensiones. En esta línea, los datos de la ELPS 2013 muestran que sólo el 13.0 % de las personas en edad de jubilación recibe una pensión contributiva, pero la brecha entre hombres y mujeres es notoria: 21.6 % y 8.4 %, respectivamente (ver Gráfico 4.14).

Gráfico 4.14.
Tasa de jubilación en el sistema de pensiones en El Salvador, por sexo^{a,b}

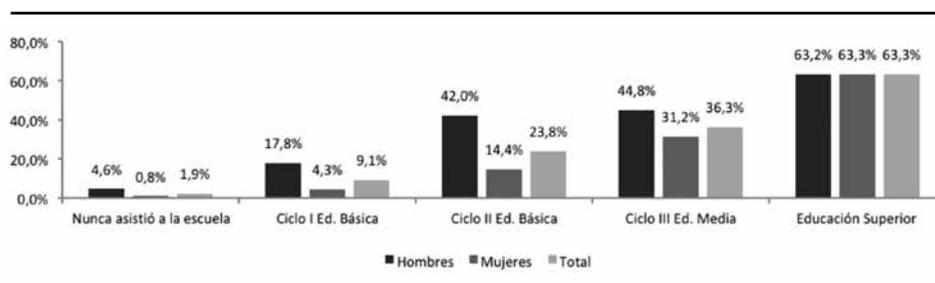


Fuente: Encuesta Longitudinal de Protección Social (2013). Elaboración propia.

a Hombres mayores 59 años, mujeres mayores de 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

Gráfico 4.15.
Tasa de jubilación en el sistema de pensiones en El Salvador, por sexo, según nivel educativo^{a,b}



Fuente: Encuesta Longitudinal de Protección Social (2013). Elaboración propia.

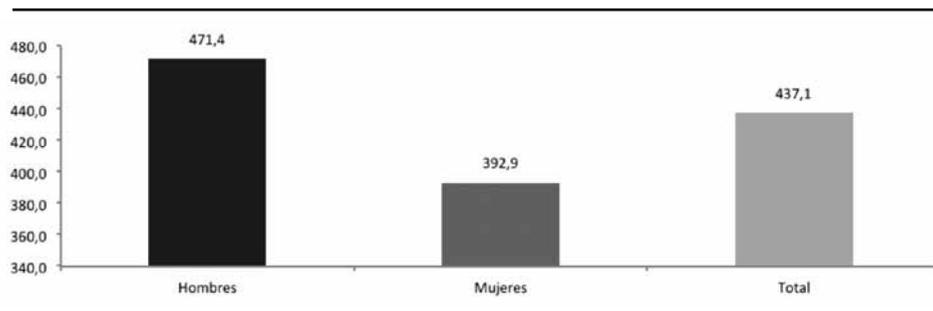
a Hombres mayores 59 años, mujeres mayores de 54 años.

b Se considera únicamente a quienes no se encuentran asistiendo a ningún centro de educación formal.

Los datos de la ELPS muestran también que existe correlación positiva entre el nivel educativo y la tasa de jubilación en el sistema de pensiones contributivo en El Salvador, como es de esperarse si se tiene en cuenta que existe correlación positiva entre el nivel educativo y la tasa de actividad, la tasa de empleo asalariado y la tasa de ocupación plena en el mercado de trabajo remunerado. La brecha entre hombres y mujeres se cierra con el nivel educativo aumenta, lo que es consistente con el funcionamiento del mercado de trabajo remunerado (ver Gráfico 4.15).

Finalmente, los datos de la ELPS revelan que las pensiones de jubilación de las mujeres son menores a las de los hombres. En promedio, los hombres jubilados en el sistema de capitalización individual reciben una pensión mensual de US\$ 471, mientras que las mujeres reciben, en promedio, una pensión mensual de US\$ 393. Así, una mujer jubilada en el sistema privado de pensiones en El Salvador obtiene una pensión que representa aproximadamente el 83 % de la de un hombre (ver Gráfico 4.16). La limitada disponibilidad de observaciones impide realizar este cálculo según nivel educativo.

Gráfico 4.16.
Pensión de jubilación mensual promedio (en US\$) en el sistema privado de pensiones en El Salvador, por sexo



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2016). Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La información disponible en la Encuesta Longitudinal de Protección Social 2013 da cuenta de que en El Salvador existe una brecha sustancial entre hombres y mujeres en cuanto a la proporción que recibe una pensión de jubilación a través del sistema contributivo de pensiones. Esta brecha, que se va cerrando a medida que aumenta el nivel educativo, puede ser explicada por los niveles en las tasas de afiliación y de cotización efectiva al sistema contributivo de pensiones, que son mayores entre los hombres.

La brecha de género en las tasas de afiliación y de cotización efectiva al sistema contributivo de pensiones se corresponde, de acuerdo con los datos de la ELPS 2013 y de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2016, con los fenómenos que ocurren en el mercado de trabajo remunerado: las tasas de actividad, trabajo asalariado y ocupación plena son mayores entre los hombres que entre las mujeres. Al igual que en lo anterior, las brechas se acortan o se cierran mientras más alto es el nivel educativo.

La teoría feminista ofrece una buena explicación para lo que los datos muestran: existe una esfera de la producción, la economía del cuidado, que se aboca a generar las condiciones previas para que la producción mercantil pueda ocurrir. La economía del cuidado no suele ser reconocida como actividad productiva y, por tanto, no se obtiene una retribución monetaria por ella, lo que en la práctica significa que las labores de cuidado operan como un subsidio al capital, manteniendo el costo de reproducción de la fuerza de trabajo por debajo de su valor real.

La teoría feminista argumenta también que no existe una asignación equitativa en términos de género para la realización de las labores de cuidado, sino que son las mujeres quienes son asignadas usualmente al cumplimiento de estas actividades, pues el proceso de división sexual del trabajo, y su reproducción a través de instituciones formales e informales, excluye total o parcialmente a las mujeres de la esfera del trabajo remunerado y, por tanto, limita sus posibilidades de acceder a una pensión de jubilación en el sistema contributivo de pensiones.

El diseño del sistema privado de pensiones alienta que las brechas de género originadas por la división sexual del trabajo se reproduzcan durante la vejez básicamente porque la pensión de jubilación se obtiene de los fondos que han sido individualmente aportados durante la vida laboral. En un contexto en el que las mujeres no participan del mercado de trabajo remunerado o lo hacen en el sector informal, dada su ocupación en la realización de labores de cuidado, es poco probable que ellas aporten al sistema contributivo de pensiones y que obtengan posteriormente una pensión de jubilación.

Existen otros elementos del sistema privado de pensiones que son perjudiciales para las mujeres en relación a los hombres: (i) si la edad de jubilación es menor para las mujeres –como efectivamente ocurre en El Salvador–, tendrán menos tiempo para acumular fondos en su cuenta de ahorro individual; (ii) si el cálculo de la pensión mensual se realiza utilizando tablas de mortalidad con una expectativa de vida mayor para las mujeres –como ocurre en El Salvador–, el fondo ahorrado deberá dividirse entre más períodos, reduciendo el monto de la pensión de jubilación de ellas.

De hecho, la evidencia obtenida con los datos de la ELPS 2013 muestra que, efectivamente, el monto promedio mensual de la pensión de jubilación de las mujeres afiliadas al sistema privado de pensiones es menor que el de los hombres, lo que se explica tanto por lo que ocurre en el mercado de trabajo remunerado –en donde las mujeres ganan menos que los hombres, según datos de la EHPM 2016– como por las condiciones del diseño de pensiones –que les dan menos tiempo para ahorrar y que dividen sus fondos ahorrados en más períodos–.

En vista de todo lo anterior, es preciso discutir qué elementos debiesen introducirse como políticas públicas para garantizar a las mujeres mayor desarrollarse en condiciones de igualdad en la sociedad. Como primera cuestión, desde el ámbito del reconocimiento del trabajo de cuidado que muchas mujeres realizan, resulta imprescindible diseñar una estrategia metodológica que permita contabilizar el aporte de la economía del cuidado a la economía nacional, estableciendo en qué medida este es fundamental para la realización de otras actividades productivas.

En un plano más transformador, es necesario adoptar medidas desde la escuela y otros espacios de enseñanza en la sociedad para la deconstrucción de la división sexual del trabajo, hegemonizando la idea de que tanto hombres como mujeres tienen la misma responsabilidad para la realización de las labores de cuidado y que ambos son igual de capaces de desenvolverse en cualquier ámbito de la actividad productiva. En el corto plazo, esta medida debiese estar acompañada de políticas públicas orientadas a facilitar la incorporación de las mujeres en la esfera del trabajo remunerado formal, lo que implica poner a disposición de ellas bienes y servicios públicos que garanticen, por ejemplo, el cuidado de sus hijos menores.

Un tercer elemento tiene que ver con la implementación de políticas públicas orientadas a la erradicación de la desigualdad de género en las remuneraciones. Esto implica realizar esfuerzos por incrementar la formalización en el mercado de trabajo remunerado, por desarrollar estrategias de fiscalización para garantizar que las mujeres ganen salarios iguales a los de los hombres por el mismo trabajo realizado y por crear incentivos a la contratación de mujeres en áreas productivas y funciones que, tanto en el sector público como en el privado, han sido típicamente desempeñadas por hombres.

En cuanto al diseño del sistema de pensiones, resulta imprescindible implementar reformas con enfoque de género. Más allá de si el sistema de pensiones es de reparto o de capitalización individual, es necesario repensar los elementos del diseño para que garanticen a las mujeres contar con una pensión de jubilación y que esta facilite su autonomía económica en el hogar, pues en ambos sistemas los bene-

ficios se distribuyen de forma inequitativa entre hombres y mujeres (Marco, 2004; Jefferson, 2009).

Uno de los elementos a discutir, entonces, es que la edad de retiro de las mujeres sea menor a la de los hombres, lo que en un sistema de capitalización individual restringe el potencial de ahorro de las mujeres, mientras que en un sistema de reparto puede entenderse como un subsidio. Como afirman Amarante *et al.* (2016), “Aún cuando muchos países en la región mantienen una edad de retiro más baja para las mujeres, el incremento de la edad de retiro y la equiparación de la situación de las mujeres a la de los hombres ha sido una acción recurrente. Sin embargo, tal tendencia ha estado determinada fundamentalmente por las dificultades de sostener financieramente los sistemas ante el aumento de los ratios de dependencia.”

Otro elemento que debe ser discutido es el uso de tablas de mortalidad diferenciadas para el cálculo de las pensiones de hombres y mujeres. En un sistema de reparto, se asume implícitamente que la tabla de mortalidad es unisex, lo que garantiza que la pensión de las mujeres y de los hombres con igual capital aportado sea idéntica. En un sistema de capitalización individual, utilizar una expectativa de vida más alta para las mujeres implica que, para igual capital acumulado en la cuenta, su pensión sería menor a la de un hombre, mientras que si se utilizara una tabla unisex, su fondo se agotaría antes.

Todo lo anterior apunta en una dirección: el sistema de capitalización individual, por sí mismo, no promueve el cierre de las brechas observadas entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo remunerado. Aún con reformas en cuanto a la utilización de tablas unisex, por ejemplo, el sistema de capitalización individual presenta problemas de sostenimiento en el largo plazo, pues agotaría las pensiones de las mujeres más rápidamente.

Así, la discusión pasa a centrarse en cómo el Estado debiese resolver las brechas no resueltas por el sistema de capitalización individual. En esta línea, debe discutirse la necesidad de incorporar al sistema de pensiones un componente no contributivo amplio, que compense de algún modo el trabajo de cuidado que las mujeres realizan durante su vida. El componente no contributivo debiese contemplar más que la garantía de pensión mínima que está actualmente vigente, enfocándose también en aquellas mujeres que no aportaron al sistema de pensiones para dedicarse a la realización de labores de cuidado. Los bonos de maternidad son una alternativa a estudiar, aunque algunos consideren que este tipo de prestaciones reproducen los roles tradicionales de cuidado (Gilbert, 2006).

Por último, no es de menor importancia señalar que, como resulta obvio, cualquier intento por compensar y resolver las brechas

de género que el sistema privado de pensiones reproduce implica incrementar el gasto público, por lo que las reformas orientadas en esta dirección debiesen ser discutidas en un marco más amplio, en el que se plantee también una reforma fiscal que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, más aún si se tiene en cuenta que gran parte de la deuda pública de El Salvador corresponde a la deuda de pensiones adquirida a consecuencia de la privatización del sistema y del desfinanciamiento del sistema público.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarenga, L. 2004 “A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género” en *Cuadernos de la CEPAL N. 90*, pp. 219-240 (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Amarante, V.; Colacce, M. y Manzi, P, 2016 “La brecha de género en jubilaciones y pensiones: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay” en *Serie de Asuntos de Género N° 138* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Arenas de Mesa, A. y Gana, P. 2001 “Reformas de los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género” en *Serie Población y Desarrollo N° 18* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Bardasi, E. y Jenkins, S. 2010 “The gender gap in private pensions” en *Bulletin of Economic Research N° 62(4)*, pp. 343-363.
- Bertranou, F. 2001 “Pension reform and gender gaps in Latin America: What are the policy options?” en *World Development N° 29(5)*, pp. 911-923.
- Bucheli, M.; A. Forteza y I. Ross 2006 “Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación” en *Documento de Trabajo 04/06* (Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Economía).
- Dion, M. 2006 “Women’s welfare and social security privatization in Mexico” en *International Studies in Gender, State & Society N° 13(3)*, pp. 400-426.
- Espino, A. 2012 “Perspectivas teóricas sobre género, trabajo y situación del mercado laboral latinoamericano” en *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales* (Santiago de Chile: ONU Mujeres).
- Even, W. y Macpherson, D. 2004 “When Will the Gender Gap in Retirement Income Narrow” en *Southern Economic Journal N° 71(1)*, pp. 182-200.

- Gilbert, N. 2006 "Introduction: The challenge of pension reform and gender equality in aging societies" en *Gender Issues*, N° 23(1) pp. 3-5.
- Ginn, J. 2003 *Gender, pensions and the lifecourse: How pensions need to adapt to changing family forms* (Bristol: Policy Press).
- James, E.; Edwards, A. y Wong, R. 2003 "The Gender Impact of Pension Reform: A Cross-Country Analysis" en *World Bank Publications*, vol. 3074 (Washington D.C.: World Bank).
- Jefferson, T. 2009 "Women and retirement pensions: A research review" en *Feminist Economics*, N° 15(4), pp. 115-145.
- Marco, F. y C. Rodríguez 2010 "Pasos hacia un marco conceptual sobre el cuidado" en *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Marco, F. (Ed.) 2004 "Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género" en *United Nations Publications*, N° 90.
- Melinsky, E. 2012 *Valuación actuarial del SPP y del SAP* (San Salvador: ASAFONDOS).
- Mesa-Lago, C. 2011 *Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador (1998-2010)* (San Salvador: FUNDAUNGO).
- Mesa-Lago, C. y Durán, F. 1998 *Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador: antecedentes, objetivos y perspectivas* (San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung).
- Montaño, S. 2004 "La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina" en *Cuadernos de la CEPAL* N°90, pp. 11-31 (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- Peña, X. y Uribe, C. 2013 "Economía del cuidado: valoración y visibilización del trabajo no remunerado" en *Serie Programa Nuevas Trenzas* N° 15, Documento de Trabajo N° 191 (Lima: IEP).
- Rodríguez, C. 2015 "Economía feminista y economía del cuidado Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad" en *Nueva Sociedad*, N° 256, pp. 30-44.
- Rofman, R. y Grushka, C. 2003 "Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Argentina" en *Protección Social, Pensiones y Género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo).
- Rofman, R. y Oliveri, M. 2012 "Pension coverage in Latin America: Trends and determinants" en *Social protection and labor*, Discussion Paper N° 1217 (Washington D.C: World Bank).

- Serpas, L. 2014 *Sistema de pensiones salvadoreño: diagnóstico y opciones de solución a sus dilemas* (San Salvador: FUSADES).
- Ståhlberg, A.; Kruse, A. y Sunden, A. 2005 “Pension design and gender: Analyses of developed and developing countries” en *Gender Issues*, N° 22(3), pp. 6-45.
- Superintendencia del Sistema Financiero 2015 *Sistema Previsional de El Salvador: Diagnóstico y Evaluación de Escenarios* (San Salvador: Superintendencia del Sistema Financiero).
- Torns, T. y Recio, C. 2012 “Las desigualdades de género en el mercado de trabajo: entre la continuidad y la transformación” en *Revista de Economía Crítica*, N° 14, pp. 178-202.

Hugo Bai

ANÁLISIS CRÍTICO DEL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL

HACIA UN MODELO MÁS SOLIDARIO Y SIN LUCRO

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de un sistema de seguridad social jaqueado por dificultades financieras de diverso tipo, y ante la ola de reformas privatizadoras impulsadas por los organismos internacionales de crédito, Uruguay implementó en abril de 1996 un sistema de seguridad social mixto. A partir de la aprobación de la Ley 16.713, se creó, por un lado, un programa público reformado, administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), que paga una prestación básica y que se lo suele llamar régimen de jubilación solidario, de solidaridad intergeneracional o de reparto. Por otro lado, el sistema mixto también cuenta con un régimen de capitalización o ahorro individual, a cargo de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), que provee una jubilación complementaria, también llamada renta vitalicia.

El movimiento sindical uruguayo, nucleado en el Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), no participó en la discusión de la reforma e históricamente se opuso a varios de los aspectos centrales de la misma. En particular, junto con la principal organización social de jubilados y pensionistas ONAJPU, se ha opuesto al régimen de ahorro individual administrado por las AFAP.

A 22 años de implementado el nuevo sistema se están observando diferentes problemas y desafíos, algunos de ellos recientemente afrontados con cambios regulatorios y legislativos, que justifican un

análisis desde la óptica de los trabajadores. En este sentido, el objetivo central de esta investigación es analizar en profundidad el funcionamiento del sistema de capitalización individual, al tiempo de efectuar un análisis crítico del mismo, identificando sus principales problemas y perjuicios para los trabajadores, los jubilados y el Estado.

Actualmente, casi todos los actores políticos y sociales vinculados a la seguridad social reconocen la necesidad de instrumentar nuevos cambios que, en sintonía con lo que sistemáticamente plantea la OIT, deberían enmarcarse en un amplio diálogo social que busque grandes acuerdos para legitimar el pacto social que está por detrás de cualquier sistema de protección social. En ese sentido, la motivación de este trabajo es aportar un insumo técnico para que los trabajadores potencien su participación en los ámbitos de diálogo e intercambio sobre los problemas actuales y los desafíos futuros de la seguridad social.

El trabajo no solo aborda varios aspectos críticos del régimen AFAP y sus implicancias para los trabajadores sino que también describe y analiza algunos cambios regulatorios puntuales que se instrumentaron durante 2017, discutiendo si están en mayor o menor sintonía con los principales lineamientos ideológicos y programáticos que ha sostenido el PIT CNT durante estos años.

El documento se estructura de la siguiente manera. En el capítulo 2 se describe el sistema mixto uruguayo y las principales reformas que sufrió en los últimos años. A continuación se analiza la evolución reciente y, a la luz de las promesas realizadas en los 90, se repasan algunos de los aspectos más críticos del régimen de ahorro individual. En la cuarta sección se presentan algunas implicancias regresivas de la afiliación voluntaria a las AFAP. El capítulo 5 analiza los recientes cambios regulatorios en el pago de la renta vitalicia, simulando su posible impacto en la jubilación que percibirán los trabajadores. A continuación se describe la reciente solución dada a los trabajadores cincuentones, que posibilita la desafiliación de las AFAP y puso un tope a las comisiones cobradas por las administradoras. El trabajo culmina con un capítulo de conclusiones y reflexiones finales, seguido por las referencias bibliográficas consultadas.

2. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL URUGUAYO

Tal como se mencionó en la Introducción, desde 1996 Uruguay cuenta con un sistema de seguridad mixto integrado por dos pilares cuyas diferencias son conocidas. El régimen solidario es un régimen de reparto, donde los trabajadores activos, con sus aportaciones, financian las prestaciones de los pasivos juntamente con los aportes patronales, los tributos afectados y la asistencia financiera estatal. El equilibrio entre ingresos y egresos del sistema se da en cada período de tiempo. Por su parte, en el régimen de ahorro individual, los asegurados actuales y

futuros financian sus propias jubilaciones mediante el depósito de sus contribuciones en una cuenta individual en la que, luego de descontadas las comisiones, el dinero es invertido y su rendimiento agregado a dicha cuenta. El equilibrio se establece a largo plazo.

La reforma incorporó un régimen de transición para quienes tenían más de 40 años al 1° de Abril de 1996, quienes podían mantenerse íntegramente en el régimen de reparto con condiciones de aporte y acceso a prestaciones diferentes respecto a las del régimen mixto. Dentro de este régimen quedarían obligatoriamente incluidos quienes tenían menos de 40 años al 1° de Abril de 1996 y quienes ingresaran por primera vez al mercado laboral en forma posterior a esa fecha.

La tasa de aportes personales es de 15% del salario nominal y los aportes patronales, que se vierten íntegramente al régimen de reparto administrado por el BPS, tienen una tasa de 7,5% aunque en algunos sectores específicos este valor puede ser mayor o incluso nulo para aquellas actividades que están exoneradas. Los Artículos 7 y 8 de la Ley 16.713 establecen la forma en que deben distribuirse los aportes personales entre el régimen de reparto administrado por el BPS y el régimen de ahorro individual. En el Artículo 7 se establecen tres niveles de ingreso que, reajustados según Índice Medio de Salarios, determinan la siguiente distribución:

- Por las asignaciones computables de hasta \$ 53.374, el aporte personal se destina íntegramente al régimen de reparto.
- Por las asignaciones computables de entre \$ 53.374 y \$ 160.121, el aporte personal se destina íntegramente al régimen de ahorro individual a través de una AFAP.
- Por las asignaciones computables que superen los \$ 160.121, se establece un nivel de ahorro voluntario en que el afiliado puede aportar o no a la AFAP.

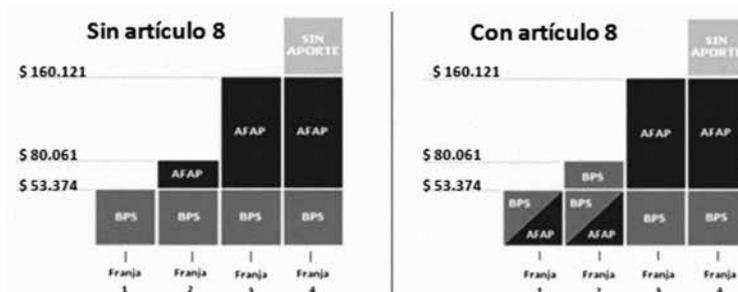
A partir de esta distribución de aportes personales definida con los niveles de ingresos mencionados, el Artículo 8 introduce la opción voluntaria de que el afiliado pueda hacer una distribución diferente. Con el objetivo de que todos los afiliados puedan integrarse al régimen de ahorro individual, para quienes ganan por debajo del primer nivel de \$ 53.374, se establece la opción voluntaria de que puedan destinar un 50% del aporte personal al régimen de capitalización individual y el restante 50% al régimen de reparto.

Para quienes hagan uso de esta opción y en algún momento superen el primer nivel de \$ 53.374, el segundo inciso establece que la parte del aporte personal entre dicho nivel y \$ 80.061 se volcará íntegramente al régimen de reparto. Por último, el tercer inciso del Artículo 8 indica que

quienes ingresen al sistema ganando entre estos dos últimos umbrales, aportarán al régimen de ahorro individual el 50% del aporte personal hasta el primer nivel de aportación. Esto último significa que quienes ingresan al sistema con este nivel de salarios, la normativa obliga a tratarlos como si hubieran optado por la distribución prevista en el Artículo 8. Si bien la Ley N° 16.713 no lo explicita, el decreto que la reglamentó establece que esta opción voluntaria será irrevocable. El siguiente gráfico muestra ambas distribuciones con y sin la mencionada opción.

Gráfico I

Distribución de aportes con y sin Artículo 8, según nivel salarial.



Fuente: Presentado en diversos trabajos del BPS y las AFAP

EL RÉGIMEN DE REPARTO ADMINISTRADO POR EL BPS

Dentro del subsistema administrado por el BPS, a partir de los cambios introducidos en 2009 por la Ley 18.395 de flexibilización en el acceso a las jubilaciones, los requisitos mínimos para la jubilación común son de 60 años de edad y 30 años de aportes. La ley también facilitó el acceso a la jubilación por edad avanzada y estableció un reconocimiento a las mujeres de un año adicional de aportes o servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado siendo éste menor o discapacitado, con un máximo total de 5 años. Esto último logró disminuir las importantes brechas de género vigentes en el sistema. (Lavalleya et al, 2017)

Dentro del régimen de reparto administrado por el BPS, el monto de la jubilación se determina multiplicando el sueldo básico jubilatorio (SBJ) por la tasa de reemplazo. A continuación se detalla brevemente la forma en la que se calculan ambos parámetros. Para el SBJ, la legislación exige comparar el promedio actualizado de salarios de los mejores 20 años con el promedio actualizado de los últimos 10 años. En caso de que el promedio salarial de los mejores 20 años sea el más altos, se toma este valor como SBJ. En caso contrario, se toma el

menor valor entre el promedio actualizado de los últimos 10 años y el promedio, siempre actualizado, de los mejores 20 años incrementado en un 5%. La actualización de los salarios se hace hasta el mes inmediato anterior al inicio del pago de la jubilación, utilizando el Índice Medio de Salarios (IMS).

Por su parte, como ocurre en general en los sistemas de reparto, la tasa de reemplazo se determina a partir de la edad y los años de servicio aportados al sistema. Quienes cuentan con 60 años de edad y 30 años de aporte (requisito mínimo) obtendrán una tasa de reemplazo de 45%, guarismo que irá subiendo a medida que aumenta tanto la edad como los años de aporte realizados, de acuerdo al siguiente cuadro.

Cuadro I
Tasas de reemplazo según edad y años de servicio

	Edad al cese										
	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
30	45.0	47.0	49.0	51.0	53.0	55.0	57.0	59.0	61.0	63.0	65.0
31	46.0	48.0	50.0	52.0	54.0	56.0	58.0	60.0	62.0	64.0	66.0
32	47.0	49.0	51.0	53.0	55.0	57.0	59.0	61.0	63.0	65.0	67.0
33	48.0	50.0	52.0	54.0	56.0	58.0	60.0	62.0	64.0	66.0	68.0
34	49.0	51.0	53.0	55.0	57.0	59.0	61.0	63.0	65.0	67.0	69.0
35	50.0	52.0	54.0	56.0	58.0	60.0	62.0	64.0	66.0	68.0	70.0
36	50.5	53.0	55.0	57.0	59.0	61.0	63.0	65.0	67.0	69.0	71.0
37	51.0	53.5	56.0	58.0	60.0	62.0	64.0	66.0	68.0	70.0	72.0
38	51.5	54.0	56.5	59.0	61.0	63.0	65.0	67.0	69.0	71.0	73.0
39	52.0	54.5	57.0	59.5	62.0	64.0	66.0	68.0	70.0	72.0	74.0
40	52.5	55.0	57.5	60.0	62.5	65.0	67.0	69.0	71.0	73.0	75.0
41	52.5	55.5	58.0	60.5	63.0	65.5	68.0	70.0	72.0	74.0	76.0
42	52.5	55.5	58.5	61.0	63.5	66.0	68.5	71.0	73.0	75.0	77.0
43	52.5	55.5	58.5	61.5	64.0	66.5	69.0	71.5	74.0	76.0	78.0
44	52.5	55.5	58.5	61.5	64.5	67.0	69.5	72.0	74.5	77.0	79.0
45	52.5	55.5	58.5	61.5	64.5	67.5	70.0	72.5	75.0	77.5	80.0
46	52.5	55.5	58.5	61.5	64.5	67.5	70.5	73.0	75.5	78.0	80.5
47	52.5	55.5	58.5	61.5	64.5	67.5	70.5	73.5	76.0	78.5	81.0
48	52.5	55.5	58.5	61.5	64.5	67.5	70.5	73.5	76.5	79.0	81.5
49	52.5	55.5	58.5	61.5	64.5	67.5	70.5	73.5	76.5	79.5	82.0
50	52.5	55.5	58.5	61.5	64.5	67.5	70.5	73.5	76.5	79.5	82.5

Fuente: elaboración propia en base a leyes 16.713 y 18.395

Este sistema cuenta con niveles mínimos y máximos. En el caso de los mínimos, la Ley 16.713 estableció valores crecientes con la edad al momento de retiro pero, dado su bajo valor, desde 2007 el Poder Ejecutivo estableció incrementos anuales adicionales al ajuste por IMS, lo que ubica su valor mínimo actual en \$ 10.967. Por su parte, el máximo jubilatorio va a ser el resultado del producto entre el tope de aportación (actualmente \$ 53.374) y la mayor tasa de remplazo posible que como se mencionó es de 82,5%. Esto determina una jubilación máxima de \$ 44.034. De acuerdo a lo establecido en el artículo 67 de la Constitución, las pasividades se ajustan periódicamente de acuerdo a la variación en el IMS.

EL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL ADMINISTRADO POR LAS AFAP

Dentro del régimen mixto, este trabajo centra su análisis en el pilar de capitalización individual, comúnmente llamado régimen AFAP, en el que empresas que operan en el derecho privado administran los ahorros de los trabajadores. Estos ahorros se invierten buscando la máxima rentabilidad posible y, a partir de los ahorros netos de comisiones y la rentabilidad obtenida, se constituye el Fondo de Ahorro Previsional (FAP). Las AFAP que actualmente están operando en el sistema uruguayo son cuatro: República (cuyos accionistas son Bancos estatales), Sura, Unión Capital e Integración.

De los aportes realizados por los trabajadores, estas empresas descuentan la comisión de administración, la comisión de custodia y la prima por el seguro colectivo de invalidez y fallecimiento que todos los afiliados están obligados a contratar.

Al momento de retirarse, el afiliado debe elegir una aseguradora, a los efectos de contratar una renta vitalicia a partir del saldo acumulado hasta dicho momento en su cuenta individual. Actualmente, por motivos que se abordan en la sección 5, solo está operando la aseguradora estatal Banco de Seguros del Estado (BSE). El monto de la prestación o renta vitalicia esta dado por el saldo acumulado y los coeficientes de renta que son calculados por el Banco Central del Uruguay (BCU), tomando en cuenta la expectativa de vida y la tasa de interés técnico con la que se exige a la aseguradora seguir rentabilizando los ahorros de la persona durante la etapa de retiro.

UN PRIMER PASO PARA HABILITAR LA SALIDA DE LAS AFAP: LA LEY 19.162

Uno de los aspectos históricamente cuestionados por el PIT CNT al sistema mixto era la imposibilidad de que los trabajadores que se habían afiliado voluntariamente por el Artículo 8 pudieran desafiarse de las AFAP. Lo que se cuestionaba era la irrevocabilidad de dicha opción, que en muchos casos se había tomado sin suficiente informa-

ción y conocimiento. Este punto fue abordado en el segundo Diálogo Nacional de Seguridad Social implementado en 2011, que culminó siendo la base de la Ley 19.162 de 2013 que se repasa brevemente.

Esta ley introdujo varios cambios en el sistema mixto, muchos de ellos centrados específicamente en el régimen de ahorro individual. El más importante fue, bajo ciertas condiciones, la posibilidad de revocar alguna de las opciones realizadas por los afiliados previstas en la ley 16.713. Para realizar estas revocaciones se impuso que el afiliado debiera contar previamente con un asesoramiento realizado por el BPS.

La primera posible revocación, que estuvo vigente durante dos años luego de aprobada la ley, consistió en que todas las personas mayores de 40 años al 1° de abril de 1996 que optaron por el régimen mixto en forma voluntaria pudieran dejar sin efecto dicha opción y pasar a formar parte del régimen de transición. Esta opción implicaba desafiliarse de las AFAP y que ésta transfiriera la totalidad del saldo de la cuenta de ahorro al BPS.

Por su parte, para aquellos menores de 40 años al 1° de abril de 1996 que obligatoriamente pasaron a formar parte del régimen mixto, la ley permitió que dejaran sin efecto la opción prevista en el Artículo 8 de la Ley 16.713, con carácter retroactivo a la fecha en que la hubieran realizado. Esta opción –explicada en la sección 2– y su posible revocación la pueden realizar en cualquier momento las personas de entre 40 y 50 años y se habilitó un período de 2 años para aquellos mayores de 50 años al momento de aprobarse la ley. En este caso la persona no se desafilia de la AFAP sino que, al revocar su opción prevista por el Artículo 8, modifica la distribución de aportes pasada y futura.

Entre los otros cambios relevantes se destaca la creación de 2 subfondos de ahorro previsional, el de acumulación y otro más “conservador” desde el punto de vista del riesgo asociado a sus inversiones, el subfondo de retiro, al que gradualmente se vuelcan los ahorros entre los 55 y 60 años de edad del afiliado. Además, se modifica la forma en que se asigna de oficio una AFAP para aquellos afiliados que no eligen ninguna, promoviendo la afiliación a las administradoras con menor comisión de administración.

3. EL RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL: EVOLUCIÓN RECIENTE Y ASPECTOS CRÍTICOS

Actualmente las AFAP tienen casi 1.370.000 afiliados de los cuales, en promedio, menos de 823.000 cotizaron durante 2017. El Fondo de Ahorro Previsional que administran alcanzó los U\$S 16.000 millones en diciembre del año pasado, una cifra cercana al 25% del PBI. Con el fin de acotar los riesgos de las inversiones financieras, las AFAP

se encuentran fuertemente reguladas sobre el tipo de instrumento en que pueden invertir, lo que ha promovido una fuerte participación de instrumentos de deuda pública que concentran el 75% de total de las inversiones realizadas.

Como ya se explicó, las AFAP realizan distintas deducciones a lo aportado por los trabajadores. Actualmente, las comisiones de administración van desde 13,3% en el caso de Integración hasta 4,7% para República. Estos guarismos determinan que las 4 administradoras presentes en el mercado estén cobrando por comisiones aproximadamente U\$S 90 millones al año. Por su parte, la prima por seguro de invalidez o fallecimiento que se destina a las aseguradoras varía entre 15,7% y 16,7% de los ingresos afectados, lo que determina que en el caso de la AFAP más cara no se está destinando a rentabilizar un 30% de lo aportado.

PROMESAS INCUMPLIDAS: COMPETENCIA Y EFICIENCIA¹

A continuación se analizan algunos resultados del régimen de ahorro individual a lo largo de estos 22 años, mostrando que el sistema está lejos de lograr los supuestos beneficios para los afiliados que se proyectaban al momento de promocionarlo en los años 90. Los defensores del sistema AFAP suelen argumentar que a diferencia de los regímenes estatales, la privatización promueve la competencia, mejorando la eficiencia del sistema en beneficio del trabajador. Sin embargo, los mercados de pensiones enfrentan diverso tipo de fallas que justifican fuertes regulaciones por parte del Estado buscando moderar sus impactos más negativos (Barr et al, 2012).

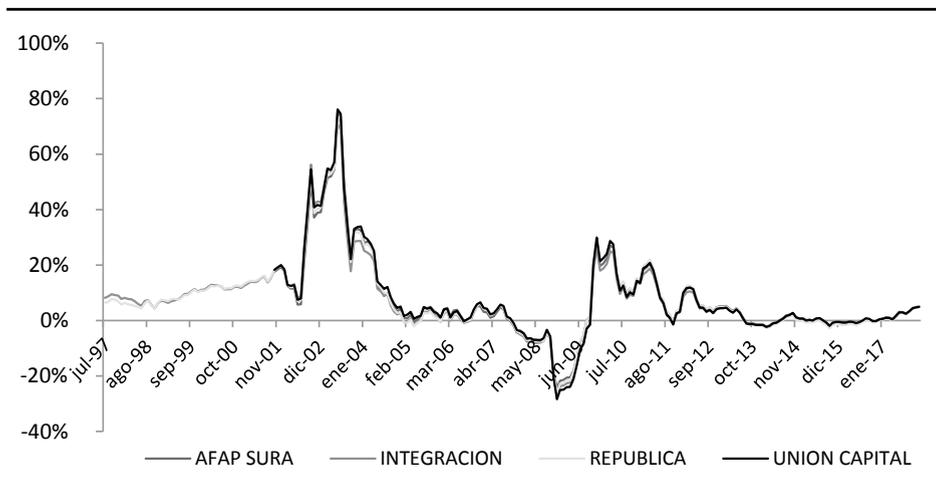
Para justificar la introducción de las AFAP, la promesa consistía en que mejoraría la eficiencia a través de la competencia que se desarrollaría en precios (comisiones) y la búsqueda de mayores rentabilidades de los fondos entre los múltiples participantes. Sin embargo, el mercado presenta fallas tales como economías de escala, altos niveles inversión y costos de ingreso y restricciones normativas, que origina fuertes barreras a la entrada. Otra de las fallas fundamentales en esta clase de mercados es la incertidumbre y asimetría de información entre los agentes que participan. En particular, es claro que los trabajadores no están en condiciones de evaluar y comparar el perfil de riesgo y las perspectivas de rentabilidad que ofrecen las inversiones de realiza cada AFAP y, como se analizó para el caso chileno, desconocen aspectos básicos del sistema de pensiones. (Comisión Bravo, 2015) Esta falta de información y conocimiento por parte de los afiliados restringe la posibilidad de que sus comportamientos tiendan a promover la competencia y por esa vía la eficiencia.

1 Parte de esta sección actualiza y complementa el análisis incluido en ERT (2015).

Para el caso uruguayo se observan similitudes importantes en el perfil de las inversiones realizadas por las AFAP, dando cuenta de portafolios poco diferenciados. Para el subfondo de acumulación, el 70% de los instrumentos financieros son papeles del gobierno y el Banco Central, principalmente Bonos extranjeros reajustables en pesos, Notas del Tesoro en Unidades Indexadas (UI)² y Letras de Regulación Monetaria en pesos. Dentro del subfondo de retiro, la concentración de papeles del gobierno y Banco Central para las 3 administradoras privadas se ubica entre 85% y 90%.

Por su parte, la rentabilidad bruta real anual ha sido muy similar entre las AFAP desde que se implementó el sistema. Resulta claro que la competencia por la vía de diferenciación de portafolio y la búsqueda de mayor rentabilidad relativa ha sido muy reducida.

Gráfico II
Rentabilidad bruta real anual en UR 1997-2018

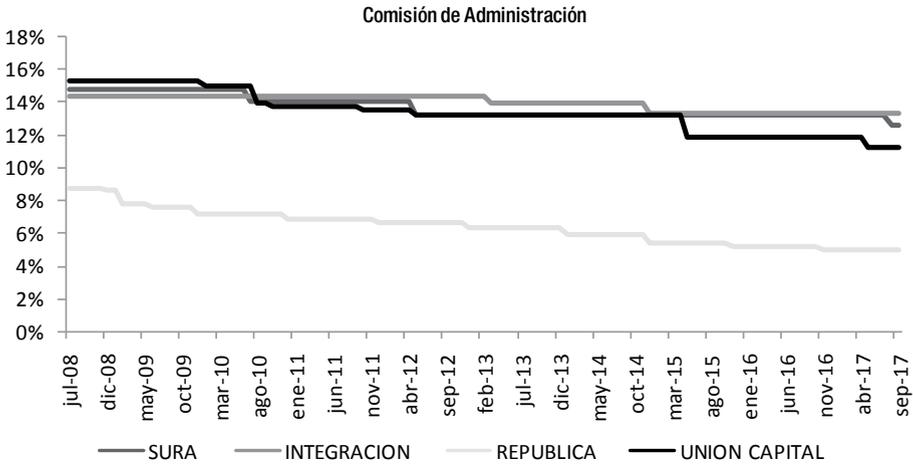


Fuente: BCU.

A continuación se presenta la evolución de las comisiones cobradas por cada AFAP, en el entendido que es otra de las variables relevantes para analizar la competencia en el mercado. En este caso se observan diferencias importantes entre República AFAP, que muestra una comisión sensiblemente más baja y decreciente, y las otras tres administradoras privadas para las cuales la tendencia a la baja ha sido muy moderada.

² La UI es una unidad de cuenta que evoluciona según el Índice de Precios al Consumo (IPC).

Gráfico III
Evolución de la comisión de administración desde julio de 2008.

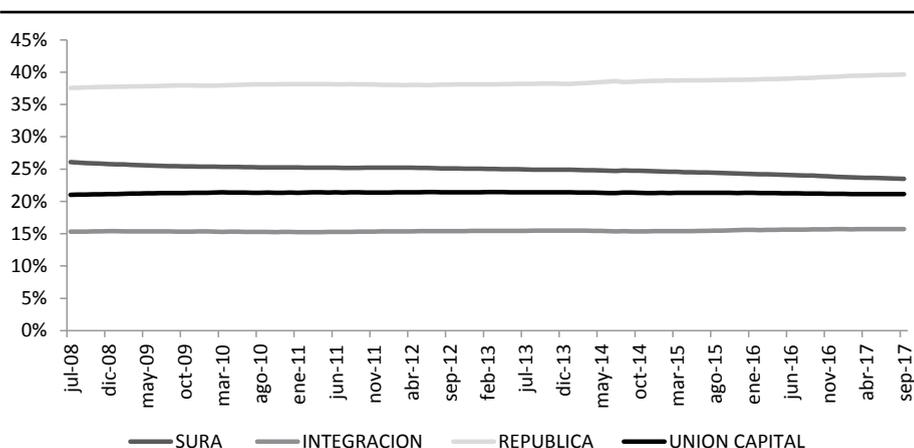


Fuente: BCU

Esta tendencia casi estable de las comisiones cobradas por las 3 AFAP de capitales privados no implica que sus ingresos se hayan mantenido estables. Por el contrario, en el marco de una economía en fuerte expansión que registró un histórico incremento del empleo registrado y del salario real, esto implicó un aumento de los ingresos muy importante para las AFAP. A partir de los Estados de Resultados, se observa que el crecimiento de lo recaudado por Integración AFAP alcanza al 215% mientras que en el caso de SURA y Unión Capital el incremento asciende a 166% y 129% respectivamente. Por su parte, República AFAP, que como se mostró bajó su comisión, logró un incremento de ingresos por este rubro de 26%.

Frente a las rentabilidades casi iguales y este claro diferencial en la comisión cobrada por la AFAP pública y las 3 privadas, cabría esperar un fuerte traspaso de afiliados hacia República. Sin embargo, el siguiente gráfico muestra una gran estabilidad en la proporción de afiliados a cada AFAP en los últimos casi 10 años, lo que convalidaría la hipótesis de escasa reacción de los afiliados ante cambios o diferencias entre las principales variables que determinan el monto de sus ahorros y, por lo tanto, su futura jubilación.

Gráfico IV
 Proporción relativa de afiliados a cada AFAP (promedio últimos 12 meses)



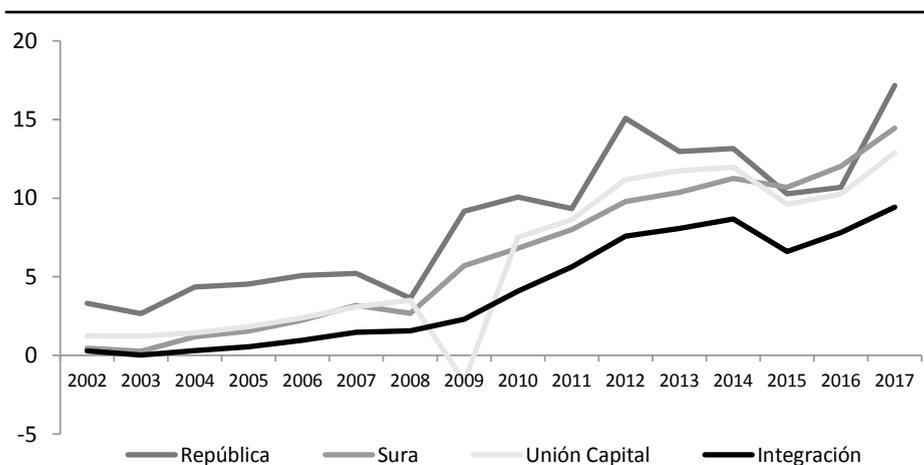
Fuente: BCU

Pese a su notoria estabilidad, en los últimos años efectivamente se registra un leve incremento en el peso relativo de los afiliados a República AFAP. Mientras en 2013 representaban un 38%, actualmente esa proporción se ubica próxima a 40%. Si bien pueden haber operado otros factores adicionales, este cambio seguramente esté asociado principalmente a la modificación introducida en la Ley 16.162, que establece que los afiliados de oficio pasarán a asignarse a la AFAP que cobre menor comisión.

La tercera variable relevante para analizar el nivel de competencia en este tipo de mercados es el nivel de ganancia de cada administradora. El fuerte aumento de ingresos mencionado recientemente fue acompañado por un notable aumento de los resultados operativos en dólares, dando cuenta de un saldo positivo y creciente para todas las AFAP³. El resultado operativo creció entre 230% y 542% a lo largo de estos últimos 10 años.

³ La única excepción es el resultado operativo levemente negativo de Unión Capital en 2009.

Gráfico V
Resultado operativo por AFAP (en millones de dólares)

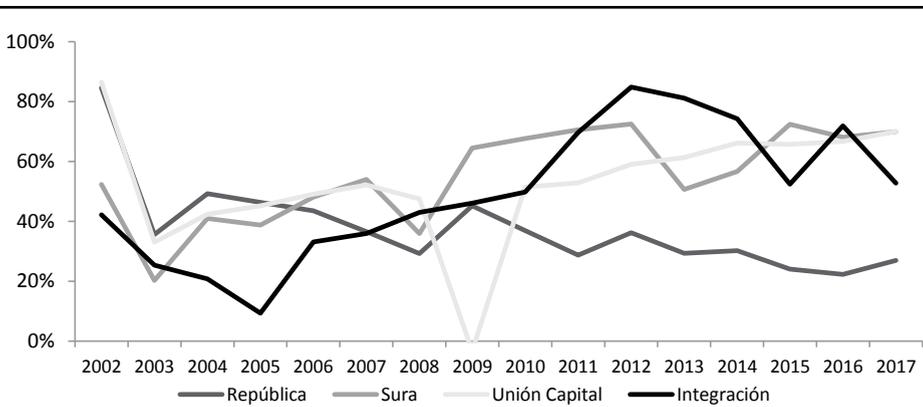


Fuente: BCU

Quizá uno de los indicadores más ilustrativos del lucro que existe en el sector es ver la participación del resultado operativo sobre el Patrimonio. Para las 3 AFAP privadas dicho guarismo ha tendido a crecer y en 2017, dos de ellas alcanzaron una proporción de 70% mientras que la restante se ubicó en 50%. Por su parte, en claro contraste, República AFAP presenta una relación resultado sobre patrimonio más baja y con una tendencia decreciente a lo largo de estos años.

Todo este análisis basado en las rentabilidades, comisiones y ganancias obtenidas por las AFAP exige ser precavido al momento de hablar de competencia y ganancias de eficiencia para el afiliado. Producto de la regulación pero también de incentivos propios del sistema, lejos de competir por las mejores inversiones buscando destacarse del resto, las administradoras han tendido a estar expuestas a riesgos relativamente parecidos, con portafolios escasamente diferenciados y niveles de rentabilidad similares. Si bien República tiene una comisión sensiblemente menor, esto no ha incrementado significativamente su cuota de mercado, mostrando a las privadas la inoperancia de competir por reducir costos en beneficio de los afiliados. Una mayor competencia en esta dimensión, solo tendría como resultado una caída generalizada de las ganancias, que por cierto, como quedó demostrado, han registrado un crecimiento muy importante lo largo de los últimos años y se ubican en niveles muy elevados si se los compara con el resto de los sectores de la economía.

Gráfico VI
Resultado sobre Patrimonio (ROE) por AFAP



Fuente: BCU

La estructura de mercado actual parece alejada de una competencia real, con participantes “cómodos” respecto a su cuota de mercado y nivel de ganancias. Más preocupadas por mantener dichas ganancias que por beneficiar al afiliado, las AFAP han conformado un mercado oligopólico altamente costoso que incide negativamente en el ahorro de los trabajadores. Adicionalmente, la comisión más baja de República AFAP sirve para mostrar la escasa respuesta de los trabajadores ante las señales del mercado. Por lo tanto, la promesa de que la privatización, la competencia y el lucro promoverían una mayor eficiencia en beneficio del afiliado resulta poco clara o al menos discutible. No solo por razones normativas y de equidad sino también por eficiencia (Barr, 1992), aparecen elementos para cuestionar la presencia de las AFAP en el mercado.

4. EL ARTÍCULO 8: IMPLICANCIAS REGRESIVAS DE LA AFILIACIÓN VOLUNTARIA A LAS AFAP

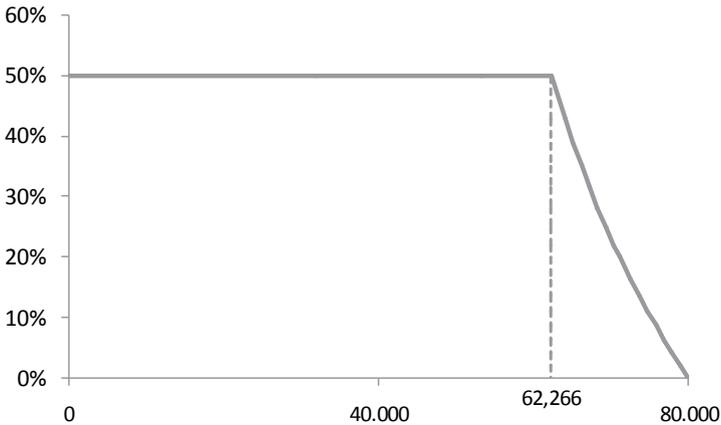
Tal como se explicó en el capítulo 2, el Artículo 8 posibilita que los salarios que actualmente ganan por debajo del primer nivel de \$ 53.374 puedan destinar un 50% del aporte personal al régimen de capitalización individual y el restante 50% al régimen de reparto. Un aspecto fundamental vinculado a esta opción voluntaria es la bonificación prevista en el Artículo 28 de la Ley. Este último establece que a los efectos del cálculo del sueldo básico jubilatorio (SBJ) de los afiliados que hubieren ejercido la mencionada opción, se incrementarán en un 50% las asignaciones computables mensuales por las que se efectua-

ron aportes personales al régimen de reparto. Esta bonificación tiene un tope en el primer nivel de aportación (\$ 53.374).

Esta bonificación constituye un incentivo fundamental para que a muchos trabajadores les pueda resultar conveniente la afiliación voluntaria. Por ello, resulta necesario comprender la forma en que funciona y detectar ciertas implicancias que se podrían calificar como no deseables para el sistema en su conjunto.

Teniendo en cuenta el mencionado tope y suponiendo una evolución salarial idéntica a lo largo de toda la trayectoria laboral, a continuación se muestra el monto global de la bonificación para cada nivel de ingresos. La bonificación se mantiene en 50% hasta un salario de \$ 62.266, en el que se aporta a la AFAP por \$ 26.687 y al BPS por los restantes \$ 35.579. Esta última cifra bonificada en 50% se ubica en \$ 53.374, valor equivalente al tope. A partir de este salario de \$ 62.266, el porcentaje de la bonificación efectiva va cayendo hasta que para salarios de \$ 80.000 se vuelve nulo.

Gráfico VII
Tasa de bonificación efectiva según nivel salarial



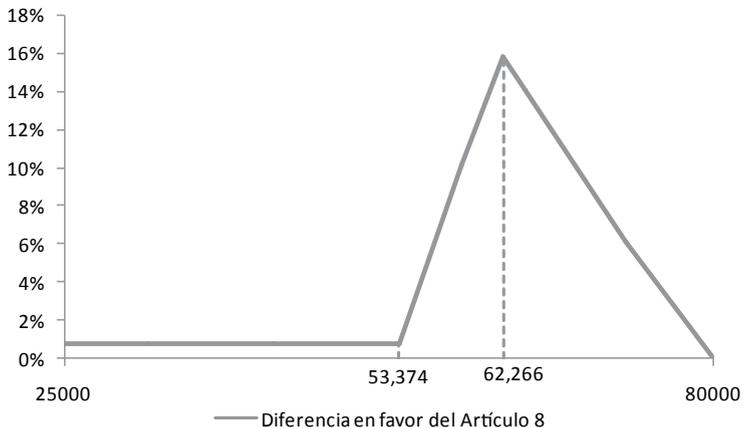
Fuente: elaboración propia

Frente a este comportamiento de la bonificación del Artículo 28, resulta interesante simular la conveniencia o no de firmar el Artículo 8 para diferentes niveles salariales. Para ello se recurre a un ejemplo muy sencillo: un hombre que se jubila a los 60 años, con 35 años de aporte ininterrumpidos hasta su retiro, de tal forma que comenzó a trabajar a los 25 años y su densidad de cotización a partir de ese momento fue

de 100%. Estos parámetros determinan que en el régimen de reparto obtenga una tasa de reemplazo de 50%. Como se mencionó, su salario crece igual que el IMS a lo largo de todo el período por lo que, expresado en ese índice se mantiene estable. La simulación supone que la rentabilidad real obtenida por la AFAP fue de 2,5% anual y que, en base al promedio ponderado por la cantidad de afiliados que tiene cada AFAP actualmente, la Comisión de Administración fue de 9,70% y la Prima del Seguro de invalidez y fallecimiento se ubicó en 16,33%⁴.

A partir de este ejemplo se calcula la jubilación que se alcanza con y sin Artículo 8 para diferentes niveles salariales. Como se observa en el siguiente gráfico, para salarios relativamente más bajos se registra una muy leve conveniencia de firmar el Artículo 8 que no supera el 1%. Por la forma de operar la bonificación, a partir de un salario de \$ 53.374 la conveniencia se torna creciente hasta ubicarse en un valor máximo de 15,8% para un sueldo de \$ 62.266. A partir de este nivel, el diferencial va decreciendo hasta volverse nulo para un salario de \$ 80.000 en que la opción del Artículo 8 se vuelve indiferente. Al hacer variar la evolución salarial, la tasa de reemplazo, la rentabilidad o las comisiones que cobran las AFAP, los resultados se mantienen.

Gráfico VIII
Diferencial favorable al Artículo 8 para este ejemplo



Fuente: elaboración propia

⁴ El ejemplo no incorpora la situación de los salarios más sumergidos para los que opera la jubilación mínima que paga BPS y que, a partir de un reciente cambio regulatorio, torna indiferente firmar o no el Artículo 8.

Esta observación permite identificar un componente de regresividad en el mecanismo, dado que el mayor beneficio de firmar el Artículo 8 no se concentra en los salarios más bajos sino especialmente en los salarios que se ubican entre el primer y segundo nivel de aportación. Hasta los \$ 62.266, la tasa de reemplazo del régimen solidario con opción del Artículo 8 alcanza 75% (superando el 50% sin la opción), al tiempo que a partir de los \$ 53.374 la proporción de lo aportado al BPS crece, hechos que combinadamente potencian la conveniencia de la opción en estos niveles salariales.

El salario fijo de \$ 62.266 marca el punto de máximo beneficio, ya que se mantiene la tasa de reemplazo de 75%, al tiempo que se aporta un 57,1% del total al régimen de BPS, que es notoriamente más beneficioso. A partir de ese umbral, si bien la proporción aportada al BPS continúa creciendo, la bonificación comienza a caer y ello genera una rápida caída de la tasa de reemplazo que determina una reducción del diferencial favorable al Artículo 8.

Una forma alternativa y quizás más clara de ver de ver esta concentración del beneficio entre los salarios más altos, es analizar las “tasas de reemplazo globales” con y sin Artículo 8. Para salarios de hasta el primer tope de aportación las tasas de reemplazo son constantes y, en este ejemplo, casi iguales. A partir de ese nivel salarial la situación cambia y mientras la tasa de reemplazo sin Artículo 8 comienza a descender, con Artículo 8 se torna creciente de tal forma que para un salario de \$ 62.266 se ubican en 46,5% y 53,9% respectivamente. Es una diferencia importante que a medida que crece el salario se va reduciendo debido a la caída más rápida en la tasa de reemplazo de quienes firmaron el Artículo 8 (ver gráfico IX en página siguiente).

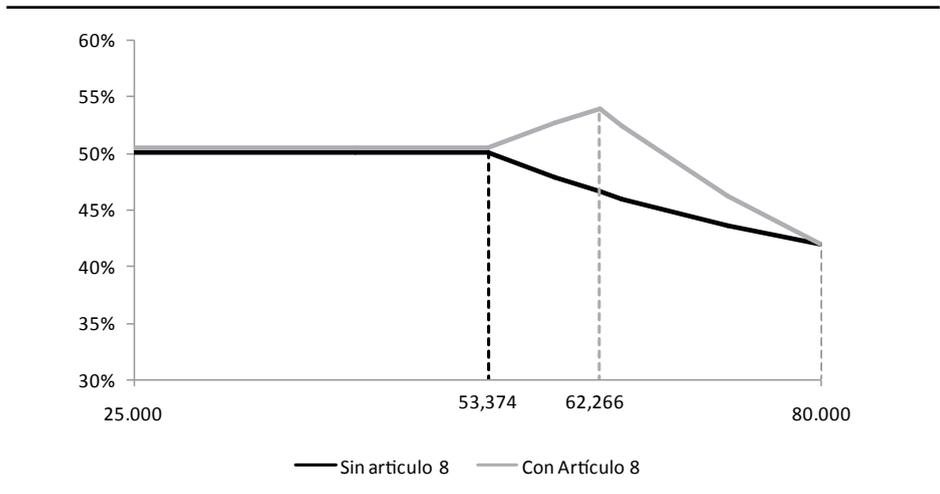
Por lo tanto, el análisis muestra que el mayor premio de optar por el Artículo 8 no se concentra en los salarios más bajos sino en aquellos que se ubican entre el primer y segundo tope de aportación. Adicionalmente, tal como lo muestra el gráfico reciente, el mecanismo es regresivo en la medida en que salarios relativamente mayores acceden a tasas de reemplazo efectivas más altas.

5. CAMBIOS RECIENTES EN EL PAGO DE LA RENTA VITALICIA E IMPACTO PARA LOS TRABAJADORES

En base a la situación crítica en el pago de jubilaciones del régimen AFAP –con el BSE como única aseguradora a pérdida presente en el mercado– el Banco Central, encargado de la regulación del sistema, impulsó una serie de modificaciones sobre la forma de cálculo de las jubilaciones que comenzaron a operar a partir de 2018. El objetivo fundamental de estos cambios pasa por solucionar la situación del BSE y generar incentivos para el reingreso de aseguradoras privadas

que posibiliten la competencia de mercado. Desde la perspectiva de los trabajadores, resulta interesante analizar el impacto de estos cambios en el valor de las futuras jubilaciones.

Gráfico IX
Tasas de reemplazo globales con y sin opción para este ejemplo



Fuente: elaboración propia

REGULACIÓN PREVIA A 2018

De acuerdo a la regulación que rigió históricamente hasta comienzos del presente año, para la determinación de esa renta o jubilación, las aseguradoras dividen los ahorros por las denominadas primas que dependen de la edad y del sexo de la persona. Esto último, que se modificó recientemente, significó durante 21 años que a diferencia de lo que cabría esperar por una prestación de seguridad social, personas de distinto sexo con el mismo ahorro acumulado no hayan cobrado la misma jubilación.

El cálculo de las primas de rentas vitalicias se realizaba a partir de una tabla de mortalidad discriminada por sexo de 1996, ajustada con un recargo del 20% que reducía “artificialmente” las probabilidades de morir, generando una disminución en el monto de la renta vitalicia a pagar. También se empleaban las probabilidades de generar derecho a pensión, discriminadas de acuerdo al sexo y edad de las personas. En el caso de las mujeres, se realizaba el supuesto de que solo una de cada 1.000 tenían cónyuge con derecho a pensión, un

supuesto que mitigaba su menor renta vitalicia producto de su mayor esperanza de vida.

Un último insumo necesario para el cálculo de la renta vitalicia es la denominada tasa de interés técnico, que era fijada discrecionalmente por el Banco Central en Unidades Reajustables⁵ y tenía por objeto reflejar la rentabilidad mínima que debían alcanzar las aseguradoras por invertir los ahorros acumulados por los trabajadores. El valor de la tasa de interés técnico que regía hasta 2018 era de 1,5%, luego de haberla bajado en 2012 desde 3%, una medida duramente cuestionada que implicó una significativa reducción de hasta 20% de las futuras rentas vitalicias.

CAMBIOS INSTRUMENTADOS A PARTIR DE 2018

Ante la crítica situación en el pago de jubilaciones de este sistema, el BCU impulsó cambios en prácticamente todos los parámetros que intervienen en el cálculo de la jubilación, así como también introdujo algunas variantes metodológicas relevantes. A continuación se detallan cada uno de los cambios operados:

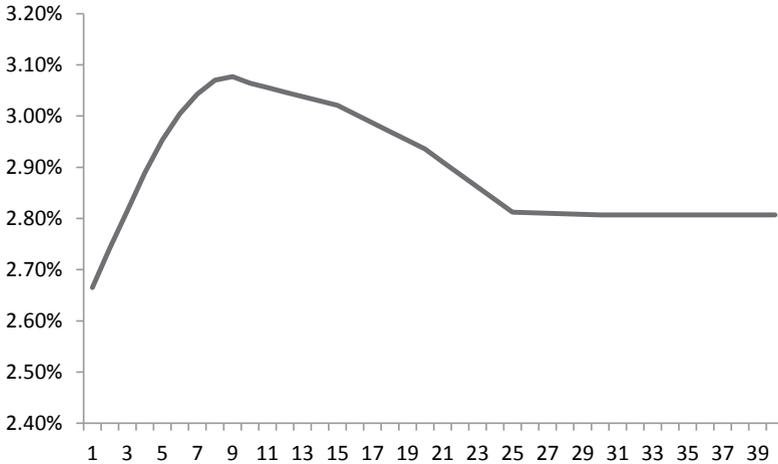
En primer lugar, se actualizaron las tablas de mortalidad que además pasaron a ser dinámicas y unisex, lo que implica erradicar la discriminación de género comentada en la regulación anterior. Dado el extenso tiempo transcurrido sin actualizaciones, el cambio supuso un incremento de casi 2 años en la esperanza de vida. Adicionalmente, se redujo significativamente el injustificado recargo actual de 20% en la mortalidad, pasando a emplear uno menor al 1%. Este último cambio mitigó fuertemente el impacto negativo de la actualización de la tabla de mortalidad sobre el valor de las rentas vitalicias.

En segundo lugar, se actualizaron las probabilidades de generar derecho a pensión que, al igual que las tablas de mortalidad, ya no incluyen distinción por sexo.

En relación a la tasa de interés técnico, el BCU resolvió abandonar la fijación de un valor único y se optó por incorporar una curva de tasas para los diferentes horizontes temporales en que las aseguradoras efectúan las inversiones. Esta curva de rendimientos con un valor para cada nodo o año, se estimará en cada semestre a partir de los datos que surjan del mercado financiero, tomando el promedio móvil de los últimos 24 meses. Esta actualización semestral incorpora cierta volatilidad en un parámetro muy relevante en el cálculo de la renta vitalicia, posibilitando cambios importantes en el valor de la jubilación según el semestre en que el trabajador se jubila. A continuación se muestra la curva de rendimiento que rige actualmente.

5 La Unidad Reajutable es una unidad de cuenta que se ajusta de acuerdo al Índice Medio de Salarios.

Gráfico X
Curva de rendimiento en UR, I Semestre 2018



Fuente: BCU

Otro cambio relevante incorporado en la nueva normativa es la introducción del cálculo de la llamada Renta Teórica Pura, realizado en base a los parámetros actuales actuariales antes definidos. Según el BCU “esta renta sería la que teóricamente podría obtener una persona que administrara su propia jubilación invirtiendo exclusivamente en títulos de mínimo riesgo. La Renta Teórica Pura será el nuevo parámetro regulatorio que permitirá a los usuarios –de manera estandarizada y sencilla– mensurar el impacto del costo de gestión de las aseguradoras en la renta inicial”.

A los efectos de contemplar los costos y ganancias esperadas de las aseguradoras, el Banco Central fijó un tope máximo de 0,75% como margen que las empresas pueden deducir para el cálculo de la tasa que ofrecen a los usuarios del sistema. Esto significa que las aseguradoras –actualmente solo el BSE– pueden reducir hasta en un 0,75% la curva de rendimientos ofrecida. De acuerdo a lo expresado por el BCU, este sería el parámetro a partir del cual, en un futuro, las aseguradoras podrían competir para captar afiliados.

BALANCE, IMPACTO ACTUAL Y RIESGOS A FUTURO

Desde el punto de vista técnico, varios de los cambios instrumentados eran necesarios. Quizá los más indiscutibles pasan por haber actua-

lizado las tablas de mortalidad y las probabilidades de generar derecho a pensión. Adicionalmente, al incorporar tablas de mortalidad dinámicas, se logra captar la mayor esperanza de vida que se sabe tendrán las generaciones más jóvenes. Considerados de forma aislada, la necesaria actualización de estos parámetros hubiera supuesto una reducción importante en el monto de las futuras rentas vitalicias. Sin embargo, dicho efecto fue en buena medida neutralizado por la significativa reducción del antiguo recargo de seguridad de 20% que incrementaba artificialmente la esperanza de vida.

Otro de los cambios relevantes, que de acuerdo a los principios en que se apoya la seguridad social podría calificarse de positivo, es pasar a emplear tablas unisex, evitando la discriminación por sexo que rigió en el sistema hasta comienzos de este año. Esto permite mitigar uno de los aspectos cuestionables de los regímenes de capitalización individual, que por la forma en que funcionan tienden a agudizar las brechas de género. Cabe señalar que en Europa, desde hace algunos años, la utilización de tablas de mortalidad unisex como medida de no discriminación de género se ha extendido a los seguros privados (Arza, 2017).

El otro cambio fundamental es el que refiere a la tasa de interés técnico que pasará a tener un valor diferente todos los semestres y al que, adicionalmente, las aseguradoras podrán deducirle hasta un 0,75% en concepto de gastos de administración y expectativa de lucro. Indudablemente, como se analiza en más adelante, este cambio otorga una fuente adicional de incertidumbre a este régimen, determinando montos jubilatorios que pueden ser muy diferentes según el semestre en que se retira cada trabajador.

A partir de los cambios mencionados, un primer análisis necesario es comparar las rentas vitalicias que se pagaban con la regulación anterior y aquellas que se comenzaron a pagar a partir del 1° de enero de este año. Dados los problemas mencionados en el sector asegurador y particularmente la delicada situación del BSE, el análisis supone, como es de prever, que el BSE aplicará la deducción máxima posible de 0,75% en la curva de rendimiento de interés técnico. El cuadro siguiente compara la renta vitalicia mensual obtenida por cada 1.000 UR de ahorro, con la regulación anterior (discriminada por sexo) y la vigente (unisex) (ver cuadro II en página siguiente).

La comparación permite apreciar que las diferencias en las rentas vitalicias a cobrar por la nueva regulación son relativamente acotadas. Mientras a los 60 años el cambio regulatorio presenta una mejora mínima de 0,1% tanto para hombres como para mujeres, a medida que crece la edad se constata un perjuicio que en el caso de las mujeres de 65 años se ubica en 1,8%.

Cuadro II
Renta vitalicia con regulación anterior y actual

Edad	Regulación anterior (cada 1.000 UR)		Regulación actual (cada 1.000 UR)	Beneficio por cambio regulatorio	
	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Unisex</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>
60	4.203	4.204	4.207	0.1%	0.1%
61	4.307	4.330	4.316	0.2%	-0.3%
62	4.440	4.465	4.433	-0.2%	-0.7%
63	4.568	4.608	4.558	-0.2%	-1.1%
64	4.708	4.761	4.692	-0.3%	-1.4%
65	4.868	4.923	4.835	-0.7%	-1.8%

Fuente: elaboración propia

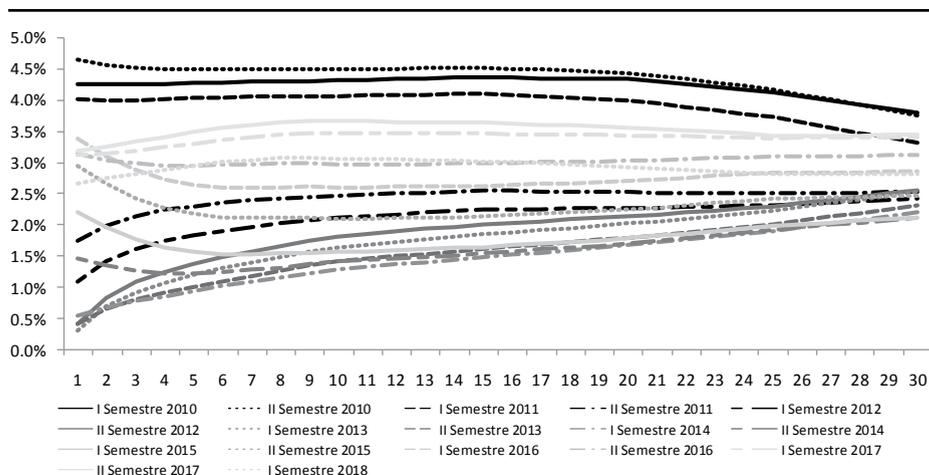
Sin embargo, a continuación se analiza el impacto que pueden tener los cambios semestrales en dicha curva. Para ello, inicialmente se trabaja con las curvas de rendimiento pasadas y los efectos que hubieran generado y, posteriormente, se simula el caso de que en los próximos semestres se mantengan los niveles de interés que rigen actualmente.

Para este análisis se estimaron las curvas de rendimiento semestrales que hubieran estado vigentes en los últimos 8 años. Tal como se observa en el gráfico siguiente, estas curvas presentan una volatilidad importante con un máximo adoptado en el II Semestre de 2010 (interés medio de 4,21%) y un mínimo observado en el I Semestre de 2014 (interés medio de 1,66%). De acuerdo a lo observado en los últimos 8 años, es posible afirmar que la curva de rendimiento que se está usando en el I Semestre de 2018 se ubica próxima a un nivel intermedio entre los extremos mencionados, con un interés medio de 2,89% (ver gráfico XI en página siguiente).

Resulta interesante comparar el monto de las rentas vitalicias que rigen actualmente con los valores que se hubieran observado en caso de que las curvas de rendimiento hubieran sido las de los 2 casos extremos mencionados⁶. Siempre bajo el supuesto de que las aseguradoras aplican el tope de 0,75% explicado anteriormente, las rentas vitalicias cada 1.000 UR ahorradas hubieran sido las siguientes.

⁶ Se puede argumentar que pueda existir una relación inversa entre el valor de la tasa de interés y el valor del Fondo de Ahorro Previsional del individuo, lo que podría mitigar el efecto analizado. De todas formas, se entiende que el análisis es válido ya que las magnitudes son suficientemente altas como para mostrar evidentes problemas de inequidad horizontal en función del período en que se retira el trabajador.

Gráfico XI
Curvas de rendimiento en UR de los últimos 8 años



Fuente: Elaboración propia en base a BEVSA

Cuadro III
Renta vitalicia cobrada cada 1.000 UR de ahorro

I Semestre 2018	II Semestre 2010		I Semestre 2014	
Valor	Valor	Diferencia (%)	Valor	Diferencia (%)
4.207	4.974	18%	3.590	-15%
4.316	5.088	18%	3.685	-15%
4.433	5.210	18%	3.789	-15%
4.558	5.340	17%	3.901	-14%
4.692	5.479	17%	4.021	-14%
4.835	5.628	16%	4.150	-14%

Fuente: Elaboración propia

Este análisis permite apreciar la elevada sensibilidad del monto jubilatorio ante cambios en la curva de rendimiento. Con la curva relativamente más alta observada en el II Semestre de 2010, las rentas vitalicias serían entre 16% y 18% más altas que las actuales. Por el contrario, si la curva de rendimiento a aplicar fuera la del I Semestre de 2014, la más baja de los últimos 8 años, las rentas vitalicias a cobrar serían entre 14% y 15% más bajas respecto a las vigentes.

Esta variante metodológica imprime una incertidumbre muy alta al monto de la renta vitalicia a cobrar que incluso dificulta mucho la elaboración de proyecciones relativamente realistas. Pensando en lo que pueda ocurrir en los próximos semestres, debe tenerse en cuenta que en los últimos meses las tasas de interés han bajado considerablemente y ello, de mantenerse, impactará en una reducción progresiva de las futuras rentas vitalicias a pagar en 2019.

Teniendo en cuenta este posible escenario, a continuación se simula qué ocurriría con la renta vitalicia de los próximos semestres en caso que las tasas de interés se mantengan incambiada respecto a la registrada entre Junio y Noviembre de 2017 (último semestre considerando en la medición que incluye el promedio de los últimos 24 meses). Un escenario como este implicaría una caída progresiva de la curva de rendimiento, en la medida en que la medición va sustituyendo semestres con tasas de interés relativamente más bajas en lugar de semestres pasados con niveles de rendimiento más elevados.

Ante el supuesto de un comportamiento de este tipo, a continuación se simula el impacto que tendría este descenso de la curva de rendimiento en las rentas vitalicias. Siempre bajo el supuesto de que las aseguradoras aplican el tope de 0,75%, el cuadro muestra que en el II Semestre del año que viene, las rentas vitalicias podrían reducirse entre 20% y 18% respecto a los niveles actuales.

Cuadro IV
Rentas vitalicias a futuro en caso de mantenerse interés actual

I Semestre 2018	II Semestre 2018		I Semestre 2019		II Semestre 2019	
	Valor	Dif. con I Sem 2018	Valor	Dif. con I Sem 2018	Valor	Dif. con I Sem 2018
4.207	3.885	-8%	3.608	-14%	3.365	-20%
4.316	3.991	-8%	3.712	-14%	3.467	-20%
4.433	4.108	-7%	3.828	-14%	3.581	-19%
4.558	4.233	-7%	3.951	-13%	3.702	-19%
4.692	4.367	-7%	4.083	-13%	3.832	-18%
4.835	4.510	-7%	4.224	-13%	3.972	-18%

Fuente: Elaboración propia

Una vez más, esta simulación teórica muestra la fuerte sensibilidad de las rentas vitalicias ante cambios en la curva de rendimiento. La simulación planteada aparece como un escenario plausible, que incluso

podría implicar un mayor descenso de las rentas vitalicias a futuro en caso de que las tasas de interés continúen bajando. Desde la perspectiva de los trabajadores, estas modificaciones son preocupantes en la medida que otorgan mayor incertidumbre aún al régimen de capitalización individual y pueden suponer un retroceso importante en relación a la suficiencia de las prestaciones.

6. LA SOLUCIÓN A LOS CINCUENTONES: DESAFILIACIÓN DE LAS AFAP Y TOPE A LAS COMISIONES

Durante los últimos 2 años la seguridad social y en particular el régimen mixto estuvieron en el centro del debate nacional a raíz del problema de los “cincuentones”, es decir, aquellos menores de 60 años al 1° de abril de 2016 para quienes el ingreso al régimen mixto fue obligatorio. Si bien el PIT CNT ya alertó sobre este problema y reclamó una solución en el Segundo Diálogo de Seguridad Social llevado adelante entre 2011 y 2012, el sistema político en general y el resto de los actores vinculados a la seguridad social –entre ellos las AFAP– no mostraron voluntad de encontrar una solución hasta que el problema se hizo evidente por parte de los damnificados.

El problema de los cincuentones radica en que en muchos casos, accederán a jubilaciones sensiblemente inferiores con respecto a la de sus pares mayores a 60 años al 1° de Abril de 2016, quienes pudieron permanecer en el régimen de transición administrado exclusivamente por el BPS. Dichas diferencias, que para carreras laborales idénticas en muchos casos eran de hasta 35% en el monto de la jubilación, se originaban principalmente por dos motivos. Por un lado, tenían poco más de 20 años para la capitalización individual lo que generaba rentas vitalicias extremadamente bajas. Por otro lado, la Ley 16.713 que creó el sistema mixto dispuso que no se tomaran en cuenta aquellos aportes previos a Abril de 1996 que superaran el primer nivel de aportación de \$ 53.374, lo que implicó que en muchos casos cobraran una jubilación menor a la que les correspondía por el pilar solidario. El colectivo afectado, que según estimaciones hechas por BPS podía abarcar entre 28.000 y 70.000 personas, eran personas de ingresos medios y altos. (Forteza et al, 2016).

Recién en diciembre de 2017 se terminó aprobando la Ley 19.590 que no solo promueve una solución parcial al problema de los cincuentones sino que, en el marco de intensas negociaciones, incorpora un artículo destinado a disminuir el lucro vigente en el sistema AFAP, dando respuesta a un planteo histórico del movimiento sindical. Dicha Ley posibilita, de forma voluntaria, la desafiliación del régimen mixto y el pasaje al régimen de transición con ciertas modificaciones.

Para hacer efectiva la desafiliación, el interesado deberá recibir previamente un asesoramiento por parte del BPS que le brindará un cálculo estimativo de cuál sería su jubilación en cada régimen. En caso de que la persona resuelva desafiliarse, continúa aportando al sistema de transición hasta el momento de jubilarse, manteniéndose los requisitos mínimos actuales, 60 años de edad y 30 de servicios mínimos. Para aquellos trabajadores que percibieron ingresos superiores al tercer nivel de aportación (\$ 160.061), al pasar al régimen de transición, la Ley exige que abonen los aportes no realizados.

Debido a la polémica sobre el elevado costo fiscal de un cambio de este tipo que, adicionalmente, se concentraba en sectores de ingresos relativamente altos, se resolvió no aplicar el régimen de transición previsto en 1996 sino que el resultado de calcular la jubilación por dicho régimen se multiplicaría por 0,9.

Un último aspecto relevante vinculado a la problemáticas de los cincuentones es que las AFAP deberán transferir al BPS todos los ahorros acumulados de quienes opten por desafiliarse del sistema mixto. Dado el importante stock de dinero que esto supondrá –según algunas proyecciones del BPS podría representar entre 1,5% y 3% del PBI–, la Ley prevé la conformación de un fideicomiso que rentabilice dichos fondos y los vierta gradualmente al BPS entre 2022 y 2042 para atenuar los mayores egresos que enfrentará el organismo en el mediano plazo.

Si bien aún resta ver como se instrumentará la figura del fideicomiso y quien liderará la administración de ese fondo, la medida parece positiva en dos sentidos. En primer lugar porque evita que se gaste ese dinero en el corto plazo, permitiendo mitigar tensiones financieras más fuertes que debería enfrentar la seguridad social a mediano y largo plazo. Adicionalmente, en segundo lugar, configurará un modelo alternativo de administración de ahorros de carácter colectivo y sin lucro, lo que de manejarse profesionalmente podría configurar un importante precedente a considerar al momento de pensar en una reforma estructural del sistema.

En términos generales, la solución encontrada para los cincuentones presenta varios aspectos positivos. En sintonía con lo reclamado por los trabajadores, se corrige al menos parcialmente una incuestionable inequidad originada en la ley reformó el sistema en 1996. Por primera vez en 22 años, se permite que personas obligadas a aportar a la AFAP puedan desafiliarse en forma voluntaria y que sus ahorros individuales se vuelquen al sistema solidario administrado por el BPS. En segundo lugar, la propuesta de creación del fideicomiso es positiva en la medida que, atendiendo a los desafíos demográficos que se avencinan, puede configurar un modelo de ahorro colectivo y no lucrativo que contraste con el régimen AFAP.

EL TOPE A LAS COMISIONES DE LAS AFAP

Como se señaló antes, en el marco de las intensas negociaciones para encontrar una solución que equilibrara la justicia del planteo con la sostenibilidad y regresividad del gasto, se planteó la necesidad de también abordar las crecientes y exageradas ganancias que detentan las AFAP. En este sentido, se definió introducir un tope a las comisiones, que consiste en que ninguna podrá cobrar un valor 50% más elevado respecto a la AFAP que cobre menor comisión, actualmente República.

Esta medida, además de reducir de forma importante las ganancias de las AFAP, repercutirá directamente en una mejor jubilación para los afiliados. En el caso de las personas más jóvenes, la baja proyectada en la comisiones determinaría un aumento de hasta 7% en la renta vitalicia de quienes estén afiliados a una AFAP privada. Si bien no está directamente vinculado a la problemática de los cincuentones, esta medida configura un avance importante, atendiendo un planteo histórico realizado por los trabajadores organizados que siempre han manifestado su rechazo a las elevadas comisiones y lucro que desde hace 22 años vienen cobrando las AFAP sin ningún tipo de regulación.

7. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Al igual que la mayor parte de los países, Uruguay enfrenta desafíos muy importantes en relación a su sistema de protección social. A 22 años de funcionamiento del sistema mixto, el trabajo plantea algunos aspectos críticos del régimen de ahorro individual que deberían ser tenidos en cuenta al momento de discutir e introducir cambios. Adicionalmente, se describen las principales modificaciones incorporadas recientemente y se analiza su posible impacto desde la perspectiva de los trabajadores.

Por un lado, a partir de la evolución de las principales variables del sector, el documento concluye que el pilar de capitalización individual está lejos de lograr los supuestos beneficios para los afiliados que se proyectaban al momento de promocionarlo en los años 90. El análisis basado en las rentabilidades alcanzadas, las comisiones cobradas y las ganancias obtenidas por las AFAP exige ser precavido al momento de hablar de competencia y reducción de costos. Lejos de competir por las mejores inversiones buscando destacarse del resto, las administradoras han tendido a estar expuestas a riesgos relativamente parecidos, con portafolios escasamente diferenciados y niveles de rentabilidad similares. Si bien República ha establecido una comisión de administración sensiblemente menor a la de las AFAP privadas, esto no ha incrementado significativamente su cuota de mercado, mostrando un fuerte desincentivo para competir por reducir costos en beneficio de los afiliados.

El análisis planteado tiende a abonar la hipótesis de que una mayor competencia en esta dimensión, solo tendría como resultado una caída generalizada de las ganancias, que por cierto, como quedó demostrado, han registrado un crecimiento muy importante lo largo de los últimos años y se ubican en niveles muy elevados si se los compara con el resto de los sectores de la economía. En el marco de un sistema jaqueado por dificultades financieras, estas elevadas ganancias motivaron el reciente establecimiento de un tope a las comisiones al momento de discutir la problemática de los denominados “cincuentones”. Esta medida, reclamada históricamente por el movimiento sindical, configura un paso importante en el avance hacia un sistema sin lucro.

Por otro lado, el documento cuestiona la bonificación vigente para quienes se afilian voluntariamente a la AFAP a partir de la firma del Artículo 8. El trabajo muestra que el mayor beneficio de hacer esa opción no se concentra en los salarios más bajos sino especialmente en los salarios que se ubican entre \$ 53.000 y \$ 80.000. Esto le otorga un importante componente de regresividad al mecanismo en la medida en que salarios relativamente mayores acceden a tasas de reemplazo efectivas más altas.

La bonificación del Artículo 8 se instrumentó para promover el régimen AFAP y garantizar una escala mínima que asegure la presencia de actores privados en el sistema. Sin este incentivo financiado por el régimen solidario, a ningún trabajador le convendría la afiliación voluntaria, lo que acotaría drásticamente las ganancias de las AFAP. Además de ser pasible de cuestionamientos por este tipo de argumentos, el trabajo deja en evidencia un componente de regresividad no deseable, que configura un nuevo elemento a partir del cual se requiere revisar el mecanismo.

El análisis también abordó las recientes modificaciones regulatorias en el cálculo de la renta vitalicia para corregir los problemas del pilar de ahorro individual en la fase de desacumulación. En primer lugar, se concluye que con la curva de rendimiento que rige para el I semestre de 2018, los cambios en las rentas vitalicias de los trabajadores son relativamente acotados, con un perjuicio que para mujeres de 65 años se ubica por debajo del 2%. A partir de la volatilidad de las tasas de interés, el análisis muestra la mayor incertidumbre para proyectar las futuras rentas vitalicias y la elevada sensibilidad del monto jubilatorio a cobrar según el semestre en que se retira el trabajador.

A partir de un ejercicio de simulación que supone que las tasas de interés a futuro se mantendrían en los niveles del último semestre móvil a Noviembre de 2017, se estima que las rentas vitalicias de quienes se jubilen en el segundo semestre de 2019 podrían caer entre 18% y

20%. Desde la óptica de los trabajadores, algunas de las modificaciones planteadas son preocupantes en la medida que otorgan mayor incertidumbre aún al régimen de capitalización individual y pueden suponer un retroceso importante en relación a la suficiencia de las prestaciones.

Por último, también se analiza la solución recientemente aprobada para el problema de los cincuentones. En contraste con algunos de los cambios regulatorios sobre el cálculo de las rentas vitalicias, la aprobación de la Ley 19.590 configura un importante avance para los trabajadores. Como se mencionó en el documento y pese a la fuerte resistencia de las AFAP y los sectores más afines al régimen vigente, se corrige una inequidad que afectaba a decenas de miles de trabajadores. Por primera vez en 22 años, se permite que personas obligadas a aportar a la AFAP puedan desafiliarse en forma voluntaria y que sus ahorros individuales se vuelquen al sistema solidario administrado por el BPS.

En el marco de un amplio debate sobre los necesarios cambios en el sistema de seguridad social, este trabajo pretende mostrar algunos aspectos críticos del régimen AFAP que sirvan de insumo para la discusión sobre posibles transformaciones. Dicho camino no implica obviar los desafíos demográficos a futuro que justifiquen mantener un pilar de ahorro que permita atender las mayores tensiones financieras a futuro. Pero ello no necesariamente implica aceptar el lucro ni las cuentas individuales que excluyen posibles esquemas redistributivos. En este sentido, la reciente creación de un fideicomiso que administrará un importante fondo de ahorro de los trabajadores puede suponer un avance en términos de tener coexistiendo un modelo de ahorro colectivo y no lucrativo que contraste con el régimen AFAP que se pretende eliminar.

BIBLIOGRAFÍA

- Araya, F., et al. 2017 “Tasas de Reemplazo del Sistema Previsional Mixto”.
- Arza, C. 2017 “El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género. ¿Qué dice la experiencia europea?” en *Cuaderno de asuntos de género N° 142* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Barr, N. 1992 “Economic theory and the welfare state: A survey and interpretation” en *Journal of Economic Literature*, vol. 30, N°2, pp741-803.
- Barr, N. y Diamond, P. 2012 *La reforma necesaria. El futuro de las pensiones* (Madrid: El hombre del tres).
- Brovia, M. 2010 “Particularidades del financiamiento del sistema de seguridad social uruguayo”. Documento de la Asesoría General en Seguridad Social del BPS. Disponible en Bucheli, M., et al.

- 2005 *El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Comisión asesora presidencial sobre el sistema de Pensiones 2015. Disponible en www.comision-pensiones.cl
- ERT 2015 “A 20 años del Régimen de Ahorro Individual. Entre el lucro como fin y el fin del lucro”
- Forteza, A. Bucheli M., Caristo, A., Siandra, E., (editores)
1999 *La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercados de capitales* (Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales).
- Forteza, A, Rossi, I. 2016 *La jubilación de los cincuentones. Departamento de Economía.* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
- Información estadística del Banco Central del Uruguay. Disponible en www.bcu.gub.uy
- Información estadística del Banco de Previsión Social. Disponible en www.bps.gub.uy
- Lavalleja, M. y Tenenbaum, V. 2017 *Seguridad social: un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Ramos, J. 1999 *Reforma de la Previsión Social, piedra angular del gobierno de coalición.* (Montevideo: Iconoprint).
- Saldain, R. 1995 *Reforma jubilatoria, el nuevo modelo previsional. Texto y contexto* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Uthoff, A. 2017 *Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina* (CEPAL: Santiago de Chile).

Berenice Ramírez López, Isalia Nava Bolaños
y Gabriel Badillo González

LAS RAÍCES DE LA DESIGUALDAD Y DE LA EXCLUSIÓN PREVISIONAL EN MÉXICO

PROPUESTA PARA SU REDISEÑO

INTRODUCCIÓN

México es un país históricamente marcado por la desigualdad socioeconómica, es la economía número 16 de 189 países si se considera el tamaño del Producto Interno Bruto (FMI, 2017). Si se compara su posición en el Índice de Desarrollo Humano, ocupa el lugar 77 de 188 países y si se ajusta por el índice de desigualdad, cae al lugar 142 (PNUD; 2016). Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2016, el índice de Gini fue 0.504, cifra que se ubica por encima del valor promedio en América Latina (0.467) (CEPAL, 2018). Al mismo tiempo, las estadísticas e indicadores que soportan este artículo, dan cuenta de un sistema previsional excluyente y desigual, destaca que 57.2% de la población ocupada se encuentra en condiciones de informalidad, por lo tanto, no está inscrita a la seguridad social y 71.4% de las personas mayores de 65 años y más no cuentan con una pensión de retiro, por jubilación o vejez.

A pesar de que se reformaron los sistemas de pensiones de las dos principales instituciones de seguridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1995 y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 2007, no se logró una mayor cobertura, ni una sustitución adecuada del ingreso y se acentuaron los mecanismos regresivos de redistribución de recur-

sos. Las preguntas inmediatas que se derivan y constituyen los ejes de análisis del presente artículo son: ¿Qué ha originado la desigualdad y la exclusión previsional? Si tiene por contexto y condicionante la desigualdad en la que se ha desarrollado la sociedad mexicana, ¿es posible que la concepción, diseño y evolución que ha tenido desde su institucionalización, la determine? ¿Cuál es el modelo previsional que podría conducir a superarla?

El tema que estamos abordando resulta de gran interés en el caso de México, toda vez que el nuevo sistema previsional no ha cumplido con las expectativas generadas, ya otros países de la región han comenzado a revertir la privatización de sus sistemas previsionales o han realizado ajustes y modificaciones a lo reformado, por lo tanto, es importante que México cuente con un diagnóstico y una propuesta adecuada, incluyente e igualitaria.

Al introducir la perspectiva de la desigualdad y de la exclusión en la previsión social, se construyó, para su abordaje, una propuesta metodológica que incluye: a) los aspectos más relevantes de la construcción institucional; b) las características y funcionamiento del mercado de trabajo y los salarios, tomando en cuenta sexo y edad; y c) las características y contenidos de la política pública.

El objetivo principal es que, a partir de los hallazgos sobre los orígenes, características y tendencias de la desigualdad previsional, sea posible construir un modelo que conduzca a superar la desigualdad y exclusión. Incluyendo, su viabilidad y factibilidad en un perfil de envejecimiento demográfico, como el que ya se anticipa en el país.

Este artículo desarrolla los siguientes apartados: una reflexión sobre la desigualdad económica y social contemporánea para situar a continuación, los elementos fundamentales que han constituido a los sistemas de previsión social. Después, se revisan los antecedentes del marco legal y normativo de la previsión social en México, para pasar al análisis de la cobertura de los sistemas previsionales contributivos. Posteriormente se destacan las consecuencias de las reformas a los sistemas previsionales. Se incluye también el análisis de los programas de transferencias monetarias no contributivas y asistenciales vigentes. Mediante el análisis de la desigualdad en las pensiones y a partir de prospectivas y de la construcción de 18 escenarios, se proponen modelos de pensión no contributiva que pudieran favorecer la inclusión y disminuir la desigualdad previsional.

LA DESIGUALDAD COMO PUNTO DE PARTIDA

La desigualdad social y económica como realidad del mundo contemporáneo, ha atrapado nuevamente la atención del análisis académico, de haberse considerado un proceso inevitable que acompaña al

crecimiento económico (Cortes, 2012; Kuznets, 1965; Prebisch, 1987) ha pasado a situarse desde diversas corrientes del pensamiento económico y de perspectivas de teoría económica, como un obstáculo al crecimiento y al desarrollo (CEPAL, 2010; CEPAL, 2014; CEPAL; 2016; Piketty, 2014). Las causas de la desigualdad tienen una relación directa con la forma en cómo se construyó la riqueza; ya sea a través de intenso y disciplinado trabajo, ahorro e inversiones adecuadas, patrimonios heredados o por prácticas de despojos y expropiaciones que dieron lugar a una incesante acumulación que ha modificado el espacio económico. Lo que más interesa destacar en esta reflexión es el modelo de distribución, que recientemente y a nivel mundial, muestra una excesiva concentración de la riqueza. Oxfam documenta que 82% del crecimiento de la riqueza mundial del último año ha ido a parar a manos del 1% más rico, mientras que a la mitad más pobre de la población mundial no le ha llegado nada de ese crecimiento, lo que demuestra que los actuales niveles de desigualdad extrema superan con mucho lo que podría justificarse por el talento, el esfuerzo y el riesgo de innovar. La mayor parte de la desigualdad extrema es debida a herencias, monopolios, o relaciones de nepotismo o de connivencia con los Gobiernos (OXFAM, 2018:12).

En un sistema de mercado como el capitalista, hay evidencia que demuestra que cuando el mercado es el único que asigna a partir de un sistema de precios, como preponderantemente lo ha venido haciendo en las últimas cuatro décadas, la concentración se polariza, y lo que más llama la atención recientemente, es que se observa en un contexto de lento crecimiento de la economía mundial. Ello ha llevado a analizar la influencia que los sistemas de dominación (Brachet-Márquez, 2012; Ozlack, 1981) tienen para generar o limitar los niveles de desigualdad. Es decir, la desigualdad tiene que ver con las necesidades de acumulación, pero también con las características del Estado y la construcción del poder, expresado en las acciones de los gobiernos, de las élites, de los grupos de interés o de presión, entre otros. Es decir, de la legitimación propia del régimen.

La desigualdad económica en México, observada a partir del índice de Gini, disminuyó en el periodo de 1950 a 1984 (Cortes, 2012), tendencia que se invirtió a partir del actual modelo de economía abierta, con alto crecimiento de la desigualdad en el periodo 1984 -1989 (Cortes, 2012); en un contexto de apertura comercial y financiera, fortalecimiento de la propiedad privada, ajuste y reforma fiscal y cambios en las funciones del Estado. La evidencia social acentuada con la puesta en marcha de este modelo de crecimiento fue el aumento de la pobreza, identificada con carencia de ingresos, pero también de un mínimo de bienestar y de oportunidades. Los estudios se enfocaron en su su-

peración a partir del diseño de nuevas políticas sociales, en las que se dio prioridad a la focalización en lugar de la universalización y a las transferencias fiscales, en lugar de incentivar la seguridad social contributiva. La continúa información sobre la alta concentración del ingreso a nivel mundial y su contraparte, la mayor desigualdad, hizo voltear la mirada a esta evidencia. Demostró que la pobreza seguirá siendo preponderante mientras no se atienda la desigualdad en su expresión económica, social y política.

Brachet (2012), señala que la desigualdad es vista a la vez como principio organizador central de la vida social y como fuente permanente de conflicto y de cambio en la sociedad.

En este contexto, es posible identificar desigualdad en el acceso y en los beneficios de la seguridad social mexicana y en particular en los sistemas previsionales, al constatar la falta de universalidad, de suficiencia y de sostenibilidad con beneficios muy desiguales, se va confirmando que la desigualdad se va acentuado con la instrumentación de la capitalización individual de administración privada, porque está directamente ligada a la estabilidad del empleo, protegido con seguridad social y con un nivel salarial adecuado que permita el ahorro individual, sujeto a la rentabilidad de las inversiones y al costo de la administración de las cuentas individuales y de los seguros individuales. Pasemos entonces a identificar lo que hemos considerado las causas principales de esta desigualdad.

PREVISIÓN SOCIAL: JUBILACIONES Y PENSIONES

Un punto de partida en el análisis de la previsión social es recordar que se deriva de la iniciativa de enfrentar los riesgos que los trabajadores padecen a lo largo de su vida laboral (enfermedad, discapacidad, invalidez, vejez, muerte) mediante la atención a su salud y el mantenimiento de un recurso monetario. Para ello, dos elementos destacan: la forma de financiarlas y la de construir los beneficios. Para su financiamiento, se conciben dos momentos en el ciclo de vida de las personas, uno referente al periodo de su vida activa como trabajador en la que cotiza mediante aportaciones y ahorro y que por esta última acción se denomina de acumulación y el otro periodo, identificado con el retiro, periodo de vida pasiva para el trabajador y momento en que las pensiones se convierten en única posibilidad de ingresos.

Los modelos previsionales que retoman el diseño instrumentado a partir de 1883 por Bismarck¹ en Alemania, se orientan por

1 En el periodo de 1883 a 1889 y resultado de la iniciativa del Canciller Otto von Bismarck se instrumenta la ley contra enfermedades, (1883), la ley de seguro contra accidentes (1884) y el seguro contra invalidez y vejez (1889) para mayores de

otorgar beneficios previsionales a los trabajadores asalariados, estableciendo financiamiento obligatorio de corresponsabilidad entre el empleador, el trabajador y el Estado y, se denominan de carácter contributivo. Posteriormente, la propuesta de Seguridad Social que resulta del Informe Beveridge (1942), propone un régimen integrado y general de seguridad social que garantice la seguridad de la cuna a la sepultura, que no se limitara a los trabajadores, sino que en algunos aspectos se haría extensiva a toda la población, mediante financiamiento fiscal, así como por los seguros voluntarios complementarios.

Es así como podemos señalar que el financiamiento de las pensiones puede ser: exclusivamente fiscal, como en la denominada pensión no contributiva o de transferencias condicionadas, lo que sería una modalidad de reparto; puede ser un financiamiento de corresponsabilidad de carácter contributivo, o puede ser de responsabilidad exclusiva del individuo.

En cuanto a los beneficios, las jubilaciones y pensiones pueden ser de beneficio definido que se asocian erróneamente con el esquema de reparto simple, puede haber beneficio definido con otras modalidades de financiamiento. Éste se calcula a partir de una tasa de reemplazo fija para todo individuo que cumpla con los requisitos establecidos por la Ley respectiva. La tasa de reemplazo se refiere al monto de la pensión como porcentaje del ingreso previo a la jubilación. Si el financiamiento de las pensiones es mediante capitalización individual de administración privada, la pensión se derivará de cumplir los requisitos de tiempo de trabajo y edad, del monto ahorrado, más la rentabilidad obtenida, menos las comisiones cobradas, del costo del seguro de sobrevivencia y de haber tomado en cuenta la esperanza de vida a la edad del retiro o jubilación. Aquí las diferencias de género, acentúan la inequidad para las mujeres.

México eligió la perspectiva laborista basada en el modelo Bismarck y las pensiones públicas que se crearon en la primera mitad del siglo veinte, se diseñaron obligatorias, contributivas, fondeadas parcialmente, con beneficio definido y solidaridad intergeneracional, pero por diversas razones económicas y políticas, los fondos de reserva o no se constituyeron o se agotaron rápidamente dando paso al reparto simple. Por esta razón, la cobertura y la estructura financiera dependen del nivel de crecimiento económico, la diná-

70 años. Los seguros impulsados por Bismarck se establecen mediante principios de obligatoriedad, con financiamiento a partir de la cotización de empleadores y trabajadores y con la regulación del Estado. De ahí se deriva su denominación de modelos bismarckianos

mica de los mercados laborales y de la capacidad de la economía para generar trabajo asalariado formal. Aspecto que limita la cobertura al excluir al resto de los trabajadores (campesinos, independientes, no asalariados, etc.) y a quienes se encuentran fuera del mercado laboral.

Bajo este modelo previsional, las decisiones sobre los sistemas de pensiones tendrían que haber sido sensibles a los cambios demográficos, económicos y del mercado laboral. En cambio, las reformas (cuando las hubo) relajaron las condiciones de acceso a las prestaciones, mantuvieron constante la prima de contribución e incluso disminuyeron la edad de retiro y las cotizaciones necesarias para obtener una pensión (Santos, 2006).

Acorde con el modelo neoliberal instrumentado a partir de los años ochenta en México, la capitalización plena e individual de administración privada se visualizó como única opción de reforma previsional. Lo que se destacó fue el equilibrio actuarial que se deriva de una relación directa entre aportaciones, edad y tiempo de trabajo. Lo que no se consideró es que al ser individualizadas y administradas privadamente los riesgos para el trabajador aumentan; al de enfermedad, incapacidad, desempleo, informalidad y bajos salarios se suma el riesgo financiero, las altas comisiones, las malas decisiones y los manejos especulativos.

El sistema de beneficio definido se acerca al objetivo de la seguridad social al ofrecer certeza de lo que se obtendrá, aunque las pensiones sean bajas y el riesgo lo asume el Estado. En el de capitalización plena, individual y administración privada, no se sabe de antemano la tasa de reemplazo lo que supone mayor incertidumbre que además sólo es asumida por el trabajador.

La disputa conceptual y de política pública, que el país enfrenta está en la construcción de un sistema universal de pensiones: la propuesta gubernamental desde la reforma del IMSS de 1995, es mediante la capitalización individual de administración privada y con la perspectiva de ayudar sólo a mitigar la pobreza en la vejez, reducir los pasivos del Estado por concepto de pensiones, y fomentar el desarrollo del mercado financiero y de capitales (Ferranti *et al.*, 2002) o incluirlos en el paraguas de la seguridad social pública con responsabilidad Estatal y colectiva que podría resultar en una mejor distribución de la riqueza y que es la perspectiva que estamos proponiendo.

ANTECEDENTES DEL MARCO LEGAL Y NORMATIVO DE LA PREVISIÓN SOCIAL

Los primeros antecedentes de la previsión social en México se ubican a inicios del siglo XX, cuando se expiden leyes de accidentes de traba-

jo en el Estado de México (1904), Nuevo León (1907) y de pensiones y jubilaciones en Yucatán (1915). (Ham, 2003)

Posteriormente, como resultado del movimiento de la Revolución mexicana, el 5 de febrero de 1917 se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norma fundamental a partir de la cual la legislación mexicana ha desarrollado sus instituciones. En este marco destaca el artículo 123, su fracción XXIX y las diversas reformas instrumentadas; desde definir a la seguridad social con carácter potestativa que podía ser organizada por los diversos gobiernos estatales (DOF, 1917), hasta el reconocimiento de la tutela estatal de la Ley del Seguro Social que comprendería seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos, reconociendo sólo a los trabajadores asalariados subordinados (DOF, 1929) hasta incluir apoyo para vivienda y guardería como parte de la seguridad social y reconocer a campesinos, no asalariados, otros sectores sociales y sus familiares, sujetos de derecho a la seguridad social (DOF, 1974). Mientras tanto, en 1925 se estableció la Ley de Pensiones Civiles para los trabajadores del sector público e irá avanzando la institucionalización de la regulación laboral. Aparece la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en 1927 y La Ley Federal del Trabajo se emite en 1931, aproximándose a la construcción de la previsión social empezando por formular disposiciones frente al cese involuntario e indemnización por enfermedades y accidentes laborales. Es así como se van construyendo a nivel nacional tres Institutos de Seguro Social: el Instituto Mexicanos del Seguro Social (IMSS) en 1943; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, que sustituye a la Ley de Pensiones Civiles y que origina una reforma más al artículo 123, fracción XXXI al establecer la aplicación de las leyes del trabajo para los del Apartado A, trabajadores de ramas industriales, servicios, empresas y los del apartado B, entre poderes de la Unión y sus trabajadores; y, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) en 1961, cuyos antecedentes datan de 1924 cuando se crea Ley de Pensiones del Ejército y de las Fuerzas Armadas.

A estos tres Institutos de Seguro Social Nacional se suman regímenes de pensiones específicos para trabajadores de entidades y dependencias de la administración pública federal que tienen contratos de trabajo colectivos con beneficios particulares en seguridad social y que dan lugar a la diversidad, heterogeneidad y desigualdad que presenta la seguridad social mexicana. La construcción del Estado mexicano contemporáneo se apoyó en la incorporación de

grupos de trabajadores que participaron primero defendiendo las aspiraciones de la Revolución Mexicana y posteriormente fueron incluidos para legitimar al sistema político, lo que dio por resultado la participación activa de un sindicalismo corporativo que acompañó al régimen de finales de los años veinte a los años ochenta.

Así se van incorporando regímenes de pensiones específicos para los empleados federales, estatales y municipales (1925), las fuerzas armadas (1924), los maestros de educación pública (1928), trabajadores del petróleo (1935), de ferrocarriles(1936), de la electricidad (1941), del sector privado (1943), rurales permanentes (1954), rurales estacionales y urbanos temporales (1960), trabajadores azucareros (1963), del henequén y el tabaco (1971), del servicio doméstico, independientes y pequeños empleadores (sólo como régimen voluntario) (1973), del café y la palma (1974) (Soto, 1992: 217). De esta diversidad, los regímenes específicos para trabajadores de entidades y dependencias de la administración pública federal son los que otorgan más beneficios, ampliando las brechas de inequidad.

Estos regímenes son definidos en unos casos por la Ley Orgánica de Entidades Públicas y en otros por los contratos colectivos de trabajo o de reglamentos internos. El carácter laborista de la Seguridad Social y la construcción institucional, así como la diferenciación que se establece entre trabajadores a partir de su sector laboral, dará como resultado una seguridad social que, en su mejor momento, antes de las reformas estructurales cubrió como máximo porcentaje al 60% de la población mexicana, pero en cuanto a pensiones y jubilaciones, sólo alcanzó al 35% de la Población Económicamente Activa (PEA).

Entre las debilidades que mostró el modelo solidario y de beneficios definido que prevalecía antes de las reformas estructurales, señalamos las siguientes; el aumento de beneficios sin que se modificaran las tasas de aportación; la permisibilidad gubernamental con los empresarios para mantener trabajadores fuera de la seguridad social; la falta de previsión acerca de las consecuencias de la movilidad y heterogeneidad laboral que caracteriza al mercado de trabajo y que es consecuencia del modelo económico, aspecto que se acentúa en situaciones de crisis y de transformaciones estructurales; la falta de análisis adecuado acerca del proceso de envejecimiento demográfico, se sobredimensionó el envejecimiento poblacional en un periodo de claro bono demográfico, lo que se observaba principalmente era el envejecimiento de los trabajadores asegurados no de la población en general, de ahí las diversas propuestas no escuchadas acerca de sólo realizar reformas paramétricas que fortalecieran al sistema de seguridad social contributivo.

El rasgo más distintivo de las reformas a Ley del Seguro Social vigente desde 1997 y la Ley del ISSSTE de 2007 fue la reforma estructural a los sistemas de pensiones, que reafirmaba su carácter laboral y contributivo. Sustituyeron el sistema de reparto, solidario, de beneficios definidos, por uno de cuenta individual y administración privada. Al mismo tiempo, se incorporan cambios paramétricos que modifican los requisitos para tener derecho a los seguros sociales, como aumento en el tiempo de aportación que se transforma en aumento en la edad de retiro y mayor tiempo de trabajo.

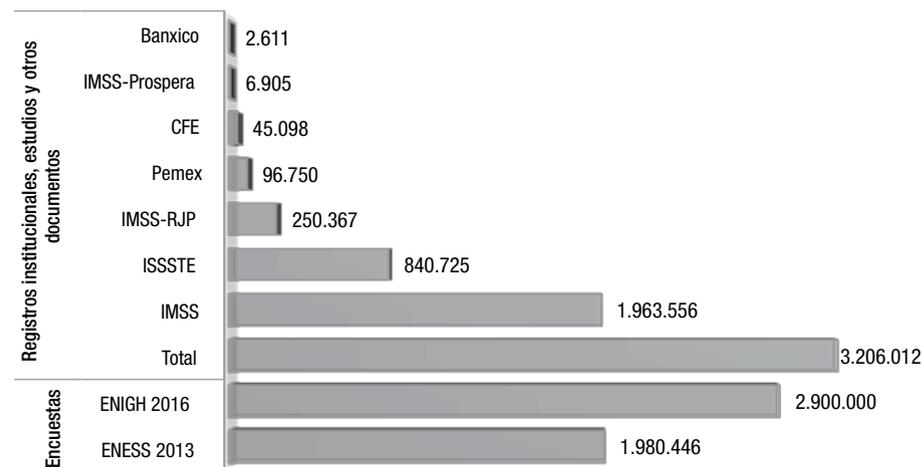
LA COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES CONTRIBUTIVOS

Una de las características fundamentales del sistema de protección en la vejez de México es la estratificación por condición laboral y la fragmentación en múltiples sistemas de pensiones donde conviven esquemas públicos y privados con capitalización colectiva e individual, sin que hasta la fecha sea posible la comparación entre sistemas o a lo largo del tiempo con series históricas. A pesar de que México ha tenido importantes avances en la transparencia y el acceso a la información, no existen datos precisos sobre el número de sistemas de pensiones, la identidad de los beneficiarios, el importe de los beneficios y las condiciones de adquisición. Los datos más confiables proporcionados por una institución derivan del informe de la cuenta pública de 2013 donde la Auditoría Superior de la Federación contabilizó más de cien sistemas de pensiones. Por otra parte, la consultora Valuaciones Actuariales del Norte que ha participado en múltiples reformas en estados y municipios asegura que al registrar los sistemas paraestatales, estatales, municipales, de universidades e instituciones se pueden encontrar más de mil sistemas (Aguirre, 2012).² Aunque no es posible determinar de forma precisa el número de personas que reciben jubilaciones o pensiones por vejez, las encuestas y registros administrativos coinciden en arrojar una cobertura cercana al 30% de la P65+. Las encuestas en hogares nos permiten estimar la cobertura a partir de la condición contributiva y no contributiva, pero la información sobre el importe suele resultar subestimado con relación a los registros institucionales. Con estos últimos, es posible tener mayor precisión en el importe y cobertura, sin embargo, no todas las instituciones publican sus registros administrativos y quienes lo hacen no siempre ofrecen información suficiente. (Ver gráfica 1 en página siguiente).

2 Solo el ISSSTE y Banxico publican de manera regular registros de las pensiones que pagan a sus trabajadores, aunque la información que publican es limitada y no permite la integración de un análisis a nivel nacional.

Gráfica 1

Número de personas con jubilaciones o pensiones por vejez o cesantía en edad avanzada por fuente de información. México



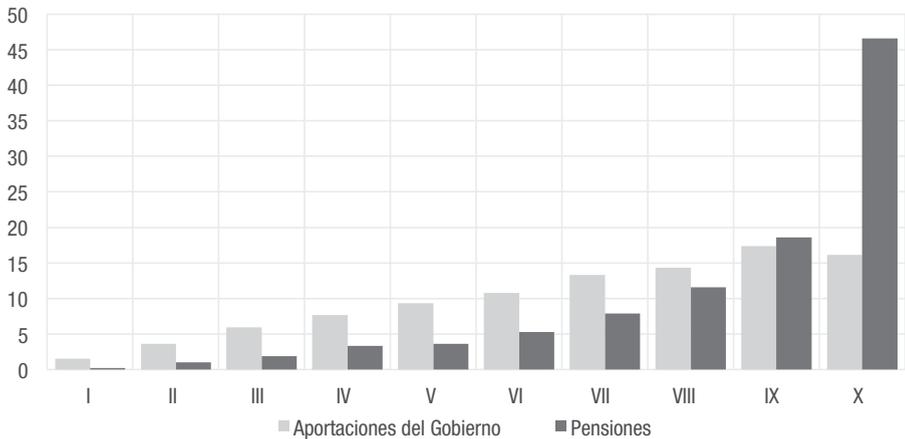
Fuente: elaboración propia con base en registros institucionales para varios años: ENESS (2013), ENIGH (2016), IMSS (2016), ISSSTE (2017), IMSS-RJP (2016), PEMEX (2015), CFE (2015), IMSS-prospera (2016), Banxico (2017).

Los sistemas de pensiones de los servidores públicos; empresas públicas, instituciones, universidades, estados y municipios son los más excluyentes porque solo cubren a los trabajadores de cada institución en particular, son de carácter vitalicio, de beneficio definido, en algunos casos se complementan con la pensión que otorga el IMSS o el ISSSTE. En cambio, el régimen general del seguro social a cargo del IMSS cuenta con el sistema de protección en la vejez más grande de México. El IMSS ampara a los trabajadores de las empresas del sector privado, pero limita la cobertura previsional a los trabajadores que durante la mayor parte de su carrera laboral lograron permanecer en el sector formal y excluye a las personas que alternan su vida productiva entre la formalidad, la informalidad, el desempleo y la inactividad. Mientras el número de pensionados del IMSS e ISSSTE ha crecido a una tasa anual promedio de 3.2%, la P65+ lo ha hecho a un ritmo de 5.8%

Cuando se estima que solo 3 de cada 10 personas mayores tienen pensión contributiva lo más lógico es pensar que el problema se encuentra en los escasos recursos, sin embargo, los datos oficiales delatan otra realidad, no se trata de un problema de escases, sino de la

distribución regresiva del gasto pensionario. El Gobierno Federal gasta cada vez más recursos en el pago de pensiones sin que la cobertura previsional aumente de manera proporcional, tan solo en los últimos 17 años el gasto en pensiones como porcentaje del PIB se ha triplicado al pasar de 1.03% en el año 2000 a 3.23% en 2016. De acuerdo con las estimaciones elaboradas por la Secretaría de Hacienda (2018), el gasto del Gobierno Federal en pensiones es altamente regresivo, 71.9% de las aportaciones para el retiro se concentran en los deciles VI al X y estos mismos grupos concentran 90% del gasto para cubrir el déficit pensionario (ver gráfica 2).

Gráfica 2
Estimación de la distribución del gasto público en pensiones en México, 2016



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2016 calculados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La elevada concentración del gasto en pensiones es resultado de la cobertura de los seguros sociales focalizada en el sector formal donde también se encuentran los trabajadores que pertenecen a los deciles de mayores ingresos. Con los recursos para el pago de pensiones que el Gobierno Federal erogó en 2016 habría sido posible financiar un programa universal de pensiones con importes de \$6,000 pesos mensuales para 8.5 millones de personas mayores. En términos relativos significa que habría sido posible otorgar un importe 20% mayor que la pensión media del IMSS–asegurador y 10 veces mayor que la pensión asistencial que otorga la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

a 5.5 millones de mexicanos. Aunque el reparto simple de dinero no puede ser equiparado con un sistema de pensiones en cuya arquitectura se encuentran complejas consideraciones demográficas, económicas y financieras, el cociente entre los recursos gastados y la población objetivo ilustra de manera clara la dimensión de la desigualdad previsional en México.

LAS CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES

La adopción de la capitalización individual para los regímenes generales del seguro social a partir de la instrumentación de reformas estructurales en 1995 (IMSS) y 2007 (ISSSTE) se fundamenta en la dinámica competitiva del mercado y la cobertura de los riesgos a partir de la responsabilidad individual. Además de las reformas a los principales seguros sociales, se ha buscado la integración de los sistemas de las entidades federativas, las universidades y las instituciones de la administración pública que enfrentan problemas de capitalización y sostenibilidad. La dinámica de integración consiste en cerrar los esquemas de beneficios definidos y transitar hacia la capitalización individual con administración privada. En 2014 se reformó el sistema de pensiones de CFE y en 2015 el de Pemex, en ambos casos el Gobierno Federal asumió el costo de las pensiones en curso de pago y los compromisos que derivan de la conservación de derechos con cargo a las finanzas públicas.³

El impulso que el gobierno mexicano ha dado a los sistemas de capitalización individual ha tenido un doble propósito, por un lado, se asume que la capitalización individual resolverá la presión de la carga pensionaria que los sistemas públicos generan sobre las finanzas públicas y segundo, se considera que al delegar la administración de los recursos al sector privado se dinamizará el ahorro interno y el crecimiento económico. Como la generación de trabajadores que cotizan a las AFORE se encuentra en edades productivas y aun no pueden disponer de los recursos acumulados, el valor del ahorro alcanzó 17% del PIB en 2017. Bajo este panorama, las administradoras y los organismos reguladores han sostenido que los recursos depositados en las cuentas individuales forman parte de un círculo virtuoso entre el aho-

3 En la deuda pensionaria que actualmente el Estado tiene y que representa 31% del PIB (Aguirre, 2012), se incluyen a 11 extintas empresas estatales, entre ellas Luz y Fuerza del Centro (LFC) y Ferrocarriles Nacionales; los órganos autónomos federales, Banco de México (Banxico), Suprema Corte de Justicia y Consejo de la Judicatura Federal. A empresas estatales como la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Banca de Desarrollo (Banobras, Bancomext, Nacional Financiera y Bansefi). A las universidades públicas, 32 organismos estatales y un conjunto de contratos colectivos de trabajo específicos.

ro, la inversión y el crecimiento, pero soslayan que la transición entre sistemas de pensiones representa un elevado costo para las finanzas públicas, tan solo en 2017 el costo fiscal por la transición del sistema público del IMSS al sistema de cuenta individuales representó 1.52% del PIB y se espera que alcance 3% en 2035.

Resulta especialmente preocupante que el contexto en el que opera la capitalización individual lo que más destaca es la disminución del empleo formal y la expansión de formas de trabajo no asalariado, por cuenta propia o independiente que no cuentan con el amparo de la seguridad social contributiva. Los registros institucionales y las estimaciones a partir de encuestas laborales coinciden en que 6 de cada 10 trabajadores se encuentran en condiciones de informalidad. Por otra parte, la imposibilidad de mantener constante la tasa de cotización no solo se explica por la presencia del trabajo informal, también se vincula con la elevada rotación observada en el mercado laboral. Cálculos propios a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo revelan que solo 64% de los adultos (30-64 años) pueden mantenerse como trabajadores formales en un periodo de cinco trimestres.⁴ Estos datos coinciden con el último informe sobre la situación del Sistema de Ahorro para el Retiro (2017) que reporta 60 millones de cuentas administradas por las AFORE, pero solo 50.8% se encuentran activas,⁵ esto significa que, 49.2% no han recibido al menos una aportación durante los últimos tres años. La capitalización de las cuentas individuales también se ve frenada por el deterioro de los ingresos laborales –principalmente por la caída del poder adquisitivo del salario mínimo–, el efecto negativo de las comisiones sobre la acumulación y la evolución de la rentabilidad observada en las inversiones.

PROGRAMAS DE PRESTACIONES MONETARIAS NO CONTRIBUTIVAS Y ASISTENCIALES

A pesar del fuerte impulso que se ha dado a los sistemas de capitalización individual en los últimos 20 años, la cobertura previsional no aumentó como se esperaba tras reformar el sistema público del IMSS. En México las instituciones encargadas de regular la seguridad social no consideran la posibilidad de reformas alternativas, en cambio, los pronunciamientos señalan la necesidad de instrumentar modificaciones que contribuyan a profundizar la capitalización individual.

4 Con información de la ENOE. La muestra corresponde a las personas que iniciaron y se mantuvieron como trabajadores formales entre el primer trimestre de 2016 y el primer trimestre de 2017.

5 El porcentaje de cuentas activas se refiere solo a los trabajadores que cotizan al IMSS

La mayor apuesta de las instituciones por incrementar la cobertura ha sido la promoción de políticas sociales con una clara orientación asistencial. Desde el año 2001 la Ciudad de México fue pionera en instrumentar un programa de transferencias monetarias para personas de 70 años y más con el objetivo de cubrir las necesidades de alimentación. La cobertura en su primer año fue cercana al 70% de la población objetivo, el importe que se otorgaba era la mitad de un salario mínimo y contaba con un sistema financiero sostenible basado en impuestos a la tenencia de los automóviles. Actualmente el programa sigue vigente, aunque ha sufrido algunas modificaciones como la disminución de la edad para recibir el beneficio o el financiamiento que ahora se cubre enteramente con los recursos presupuestales que la ciudad recibe cada año.

En 2006 el Gobierno Federal puso en marcha un programa de transferencias monetarias para las personas mayores en condiciones de pobreza afiliadas al programa “Oportunidades”. En 2007, a través de la SEDESOL se creó el programa “70 y más” focalizado en la población rural de localidades menores a 30 mil habitantes. Más tarde el programa extendió su cobertura a todas las personas mayores que no contaran con ingresos por pensiones o jubilaciones y en 2012 la cobertura alcanzó 57% de la P70+.

De manera paralela los gobiernos de las entidades federativas instrumentaron sus propios programas sociales de transferencias monetarias, generalmente sobre la base de criterios de elegibilidad vinculados con la condición de pobreza. Así, entre 2001 y 2012 las 32 entidades del país tenían o habían tenido al menos un programa estatal de transferencias monetarias o en especie para personas mayores. A partir del inventario de programas sociales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se han podido localizar seis programas de transferencias monetarias que actualmente siguen operando.⁶ Llama la atención que la edad para acceder a los beneficios es distinta, y existe disparidad en el importe mensual de las transferencias que van de \$400 (USD 22) a \$1200 (USD 67).

El gran problema con estos programas asistenciales es que carecen de sustentabilidad financiera porque el número de personas beneficiadas se determina de acuerdo con el presupuesto que anualmente

6 Además de los seis programas que se encuentran en el inventario de CONEVAL, existen programas que ofrecen transferencias en especie a las personas mayores como el programa de atención a los adultos mayores del Estado de México. También se han podido localizar programas de transferencias monetarias que operan en otras entidades como Chihuahua, pero debido a la poca transparencia de la información presupuestaria y de la población objetivo no se han incluido.

se asigna a los programas, dando lugar a que algunos hayan desaparecido o el número de beneficiarios haya disminuido considerablemente como en el caso de *Pensión Guerrero* cuyo presupuesto asignado de acuerdo con las reglas de operación vigentes (2017) señala que los recursos aprobados se han reducido cuatro veces al pasar de 240 millones de pesos en 2006 a 60 millones en 2017.

En el año 2013 el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social puso en marcha el programa Pensión para Adultos Mayores (PAM), en sustitución del programa “70 y más”. El PAM ofrece \$580 mensuales a cualquier persona de 65+ que no cuente con una pensión contributiva superior a \$1,092 mensuales, la cobertura a finales de 2017 fue de 5.1 millones de personas, 58.6% de la población en senectud estimada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) a mediados del mismo año.

Aunque los programas de transferencias monetarias pueden ofrecer un avance significativo en la cobertura, la expansión está sujeta de los recursos presupuestales, especialmente en los estados que dependen casi por completo de las participaciones presupuestales de la federación. Además, los ingresos que brindan son insuficientes para adquirir los bienes de consumo básicos, las transferencias más generosas sólo cubren la mitad de un salario mínimo, pero la cobertura está limitada a la población de cada entidad y en la mayoría de los casos es necesario demostrar necesidad. El PAM cuenta con la mayor cobertura, pero el importe de los beneficios constituye menos de la tercera parte de un salario mínimo mensual y al tratarse de un programa social de tipo asistencial que carece de un sistema financiero propio, sus beneficios no se establecen como derechos y colocan a las personas mayores en una situación de incertidumbre y vulnerabilidad frente a la coyuntura económica y política. Podemos destacar los recortes al gasto público derivados de la caída internacional del precio del petróleo en 2014 que disminuyeron 7% el presupuesto asignado al programa en 2015. La consecuencia inmediata fue un retroceso en la cobertura y en el importe de las pensiones, el cual ha disminuido en términos reales desde que el programa inició en 2013.

DESIGUALDAD EN LAS PENSIONES

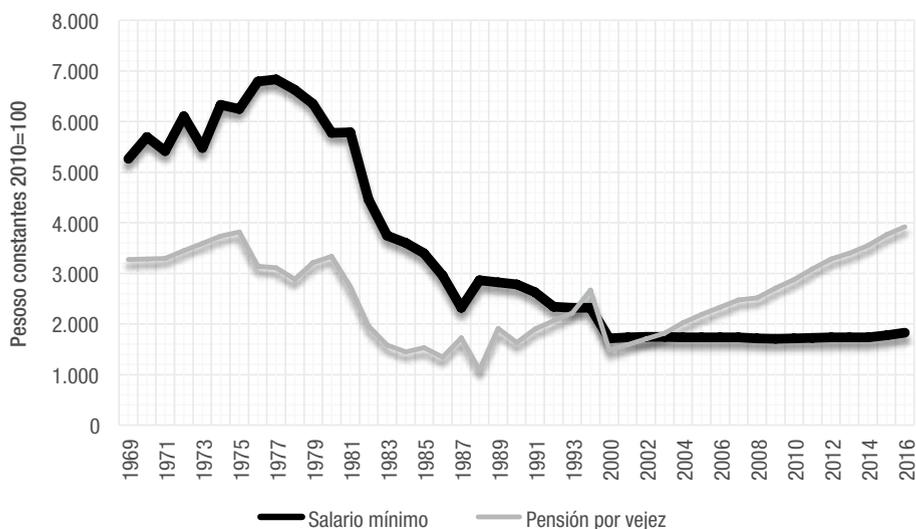
La desigualdad en los sistemas previsionales no se refiere a la simple diferencia en el importe monetario de las prestaciones. Para los trabajadores vinculados con el sector público las prestaciones no dependen únicamente del esfuerzo personal, sino de las concesiones que se obtienen a partir de los arreglos políticos. Para cada grupo el Estado ha creado sistemas previsionales únicos y cerrados, con reglamentos

y condiciones de acceso flexibles y con prestaciones que en conjunto resultan muy superiores a las que se obtienen en el sistema contributivo general del IMSS –asegurador o del ISSSTE – asegurador. En este sentido, como lo señala Atkinson (2016) la desigualdad de resultados se vuelve más relevante, porque la estructura de los sistemas de pensiones revela la existencia de una distribución profundamente desigual de los recursos previsionales.

A pesar de los mecanismos compensatorios (pensión mínima, actualización de las pensiones, etc.), las pensiones que ofrece el IMSS–asegurador siempre han sido bajas en relación con la capacidad para garantizar el poder adquisitivo de los trabajadores. En la gráfica 3 podemos observar que el importe de las pensiones por vejez se ha mantenido por debajo del valor del salario mínimo y, solo a partir de los decretos presidenciales firmados a finales de los años ochenta que indexaron el monto de las pensiones con el salario mínimo se logró una recuperación significativa, aunque insuficiente si consideramos que en términos reales el importe actual equivale al valor de las pensiones que se pagaban hace 41 años.

Gráfica 3

Importe del salario mínimo y las pensiones en curso de pago por vejez en el IMSS.
México, 1969-2016 (2Q 2010=100)



Fuente: elaboración propia con base en memoria estadística del IMSS y el IPC publicado por INEGI.

En los sistemas diseñados para los grupos vinculados con el sector público podemos encontrar algunos factores comunes; las prestaciones se otorgan por tiempos de trabajo y no por edad; en todos los casos los trabajadores tienen la posibilidad de retirarse con el 100% del salario sin límite de edad (generalmente se retiran a los 55 años o antes). En todos los sistemas se aporta poco con relación al sueldo/salario percibido y las prestaciones no guardan relación con las aportaciones. El caso más notable es el de los jubilados de PEMEX y CFE que reciben pensiones cercanas a los 20 mil pesos (USD 1100) y hasta antes de la reforma de 2015, los trabajadores no tenían la obligación de aportar recursos para financiar sus pensiones. Otro ejemplo muy ilustrativo son las jubilaciones que otorga el propio IMSS en su carácter de patrón y que derivan del contrato colectivo que mantiene con su personal médico y administrativo. Los datos más recientes de la institución (2016) muestran que, con 55 años cumplidos en promedio los médicos recién jubilados reciben una pensión equivalente a 111% del último salario de un trabajador activo en su misma categoría, una enfermera general recibe 127% y un auxiliar de oficinas 136%. Los trabajadores del IMSS solo necesitan 10 años de trabajo para obtener 50% del último salario y 28 años para recibir 100% sin límite de edad. En contraste, el importe de las pensiones que reciben los trabajadores adscritos al IMSS-asegurador equivale a 40% del salario de los últimos cinco años y se otorga bajo la condición de tener 65 años cumplidos y haber cotizado al menos 10 años. Para los trabajadores que cotizan al sistema de cuenta individuales se calcula que el importe de la pensión representará 26% del salario base de cotización después de haber cotizado al menos 25 años (OCDE, 2015).

ESCENARIOS Y PROPUESTAS POSIBLES PARA UNA REFORMA PREVISIONAL

ANTECEDENTES DE REFORMAS

Hemos documentado para el caso de México, una previsión social de cobertura limitada, heterogénea, que muestra una franca crisis de la seguridad social contributiva, que se deriva de un alto porcentaje de ocupaciones informales, 57.2% de la población ocupada en 2017 y de intensa movilidad laboral que puede ser explicada por la falta de integración y dinamismo del mercado interno. Estos aspectos se acompañan de bajos salarios y del predominio en la narrativa de los sistemas de pensiones, que son regímenes caros cuya única salida es profundizar la capitalización individual de administración privada, incrementar la tasa de aportación y el ahorro individual,

aumentar la edad para obtener una pensión de retiro y de vejez y hacer consciencia de que es una responsabilidad individual. Nosotros consideramos que el Estado debe asumir su responsabilidad en el otorgamiento de este derecho, que es necesario discutir y proponer soluciones para que la desigualdad que muestran los diversos regímenes de pensiones que tiene el país, se supere y que, ante la desestructuración del mercado de trabajo, de los bajos salarios, del proceso de envejecimiento y de los cambios por venir de la revolución tecnológica, se fortalezca a la seguridad social contributiva mediante la incorporación de todos los que se encuentran en ocupación informal; además, los trabajadores que ganen hasta 5 salarios mínimos, mantenerlos en un esquema de beneficio definido con capitalización parcial colectiva, responsabilidad y administración pública, transparente y estatal; también se debe considerar la construcción de una pensión universal robusta y dejar a la capitalización individual de administración privada como opción de ahorro voluntario y complementario.

La construcción de una nueva propuesta de modelo previsional debe considerar el doble principio de inclusión e igualdad. Así, como garantizar los principios de la seguridad social, entre ellos: cobertura universal, trato uniforme, solidaridad social, equidad de género, suficiencia de las prestaciones, eficiencia y gastos administrativos razonables, participación social en el diseño y la gestión, rol del Estado y supervisión y sostenibilidad financiera-actuarial (Ortiz, 2015).

Mirando la experiencia reciente de países de América Latina y el Caribe, producto de grandes protestas y continuos debates, se está presentando un nuevo ciclo de revisiones a los sistemas previsionales, que están derivando en reformas estructurales. Desde inicios de la década de los años 2000 y hasta diciembre de 2008, Argentina experimentó una serie de reformas que se reflejaron en el traslado progresivo de los trabajadores del régimen de capitalización individual a un sistema público de reparto. Además, se implementaron una serie de medidas dirigidas a las personas mayores, como una disminución de las restricciones para acceder a los sistemas previsionales no contributivos; una moratoria previsional, que otorgaba a las personas la posibilidad de pensionarse, siempre y cuando “pagaran” las contribuciones mínimas que marcaba la Ley; y un programa de retiro anticipado, que otorgaba la posibilidad de jubilarse con una prestación reducida a quienes no se encontraban a más de cinco años de la edad que marcaba la Ley para la jubilación y que cumplían con los años mínimos de aporte (Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010).

También, en 2008 Chile re-reforma su sistema previsional, el mecanismo de capitalización y administración privada se mantuvo, pero se agregaron algunas medidas dirigidas a incentivar la competencia, reducir los costos administrativos e invertir en instrumentos más flexibles. A ello se agregó la creación de pensiones solidarias (la pensión básica solidaria de vejez e invalidez y el aporte previsional solidario) y el mejoramiento de la equidad de género (Mesa-Lago, 2013). En 2017, se envió al Congreso un nuevo proyecto de ley de reforma encaminado a adoptar un modelo más integral, aunque es autolimitado al “consolidar el mecanismo de mercado para gestionar el aporte del trabajador, y restringir los aportes estatales para el financiamiento del sistema” (Uthoff, 2017:01).

En diciembre de 2010 el Estado Plurinacional de Bolivia, reformó su sistema previsional, trasladando la administración de las AFP a la Gestora Pública de Seguridad Social, aunque el esquema de capitalización individual se mantuvo. El nuevo Sistema Integral de Pensiones incorporó un régimen semi-contributivo y uno no contributivo (renta digna) (Escóbar, 2014). Recientemente, en septiembre de 2017, El Salvador aprobó una reforma previsional que agregó al sistema de capitalización individual, un fondo de ahorro colectivo denominado Cuenta de Garantía Solidaria, también administrado por la AFP y que tiene como objetivo apoyar al gobierno en el pago de obligaciones previsionales (CEPAL, 2018).

Para el caso de México, existe consenso sobre la necesidad de reformar los sistemas previsionales, la diferencia está en el modelo que se propone. El gobierno actual y el sistema financiero buscan universalizar la capitalización individual de administración privada, sin detenerse al análisis de su diagnóstico, riegos y límites. De lado de una parte de la academia y del legislativo, así como de los trabajadores organizados, insisten en derogar al modelo actual. Hasta el momento no se observa una propuesta sólida que mantenga el derecho laboral transitando hacia el derecho humano o que resuelva cómo salir de la perspectiva laborista a la ciudadana o exponga cómo es posible integrarlas. Mientras tanto, consideramos que nuestro aporte en este momento es mostrar las posibilidades que existen para impulsar una pensión no contributiva, considerando varios escenarios y mostrando el beneficio social y el costo social y financiero que conlleva.

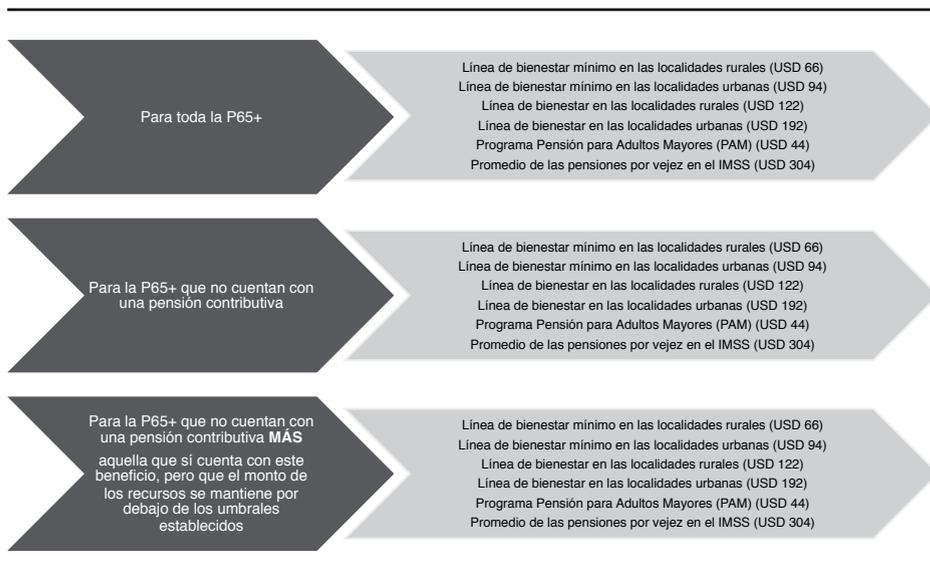
Así, se propone la implementación de una pensión ciudadana no contributiva mínima y financiada públicamente, normada en una Ley que garantice los derechos de las personas mayores en materia previsional, en aras de ser inclusiva, sobre todo de los grupos más desfavorecidos y otorgar dignidad a las personas mayores.

Existe evidencia del efecto positivo de este mecanismo sobre la seguridad económica y la reducción de la pobreza, en consecuencia, sobre la calidad de vida de las personas mayores (Huenchuan y Guzman, 2007).

ESCENARIOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA PREVISIONAL

Enseguida se propone la construcción de 18 escenarios que incluyen a la población potencialmente beneficiaria, y el monto del beneficio asignado (ver figura 1). A partir de utilizar como indicadores las líneas de bienestar mínimo y regular en localidades rurales y urbanas, el monto de la pensión actual para personas mayores y el promedio de las pensiones de vejez que otorga el IMSS, se busca conocer las consecuencias del diseño, posibles montos a otorgar y el costo fiscal que representaría una pensión ciudadana para los mayores de 65 años. Aquí también entran los siguientes escenarios: de carácter universal; para los que no perciben pensión; y para los que no perciben o perciben una debajo de la línea de bienestar.

Figura 1
Escenarios para la implementación de una pensión ciudadana no contributiva



Fuente: elaboración propia.

Para cada uno de los 18 escenarios se obtuvo el beneficio individual anual, el costo anual para las finanzas públicas y el porcentaje que éste representa en relación con el Producto Interno Bruto (PIB). En el cuadro 4 se enlistan distintos escenarios de pensión no contributiva. Primero, se considera que toda la p65+ recibe una pensión no contributiva. En términos de volumen de población en edades avanzadas, en el año 2014 las personas de 65 años y más sumaron nueve millones (4.1 millones de hombres y 4.9 millones de mujeres), cifra que representó 7.6% de la población total.

A fin de incrementar el nivel de protección y de reducir la pobreza en las edades avanzadas, se proponen los escenarios (i) y (ii), que garantizan la cobertura de la canasta alimentaria. Así, si se tomase la línea de bienestar mínimo en las localidades urbanas, la p65+ recibiría aproximadamente tres dólares diarios y el costo del programa representaría 0.8% del PIB. Por otro lado, si se considerara una pensión que cubriera las canastas alimentaria y no alimentaria, los costos aumentarían y representarían 1.6% del PIB.

Un escenario muy optimista para la p65+ es el que se describe en (vi), donde la pensión no contributiva es similar al promedio de ingresos que reciben los pensionados por vejez en el IMSS, como se observa se registra un incremento significativo de los costos, al incrementarse a 2.5% del PIB.

Un segundo ejercicio considera una pensión base para la p65+ que no cuentan con una pensión contributiva. Aproximadamente siete de cada diez personas mayores de 65 años no cuenta con la cobertura que otorgan los sistemas previsionales, al desagregar por sexo son seis de cada diez hombres y ocho de cada diez mujeres. Bajo estas condiciones la población potencialmente beneficiada serían 6.4 millones de personas. En relación con los montos otorgados, éstos se mantienen como en el primer ejercicio. Por lo tanto, al reducirse la población beneficiaria los costos también disminuyen, en el escenario (xi) representan 0.3% del PIB y en (xii) 1.8% del PIB.

En un tercer ejercicio se reconocen las desigualdades entre la población pensionada. Por lo tanto, como potenciales beneficiarios se considera a la p65+ que no cuenta con una pensión contributiva y aquella que sí cuenta con este beneficio, pero que el monto de los recursos se mantiene por debajo de los umbrales establecidos. Bajo esta propuesta se garantiza un nivel de protección previsional mínimo para la población en edades avanzadas. En el escenario (xiii) el costo se mantiene en 0.4%, ya que el número de personas con pensión contributiva por debajo de los USD 66 es reducido. Sin embargo, en el escenario (xviii) el costo se incrementa hasta 2.3%, dado que un número importante de pensionados reciben montos menores a los USD 304.

Cuadro 4
Escenarios para la implementación de una pensión ciudadana no contributiva

Escenario	Hombres	Mujeres	Total	Umbral	Monto individual mensual	Monto individual anual	Costo anual (millones de dólares)	% PIB
<i>p65+</i>								
i	4.1	4.9	9.1	LBM rural	66	788	7,141	0.5
ii	4.1	4.9	9.1	LBM urbana	94	1,123	10,175	0.8
iii	4.1	4.9	9.1	LB rural	122	1,468	13,303	1.0
iv	4.1	4.9	9.1	LB urbana	192	2,308	20,914	1.6
v	4.1	4.9	9.1	PAM	44	523	4,741	0.4
vi	4.1	4.9	9.1	IMSS*	304	3,642	33,006	2.5
<i>p65+ sin pensión</i>								
vii	2.5	4.0	6.5	LBM rural	66	788	5,111	0.4
viii	2.5	4.0	6.5	LBM urbana	94	1,123	7,282	0.6
ix	2.5	4.0	6.5	LB rural	122	1,468	9,521	0.7
x	2.5	4.0	6.5	LB urbana	192	2,308	14,967	1.1
xi	2.5	4.0	6.5	PAM	44	523	3,393	0.3
xii	2.5	4.0	6.5	IMSS*	304	3,642	23,621	1.8
<i>p65+ sin pensión o con pensión por debajo de los umbrales establecidos</i>								
xiii	2.5	4.0	6.5	LBM rural	66	788	5,133	0.4
xiv	2.6	4.0	6.6	LBM urbana	94	1,123	7,417	0.6
xv	2.6	4.1	6.7	LB rural	122	1,468	9,866	0.8
xvi	3.3	4.5	7.8	LB urbana	192	2,308	18,006	1.4
xvii	2.5	4.0	6.5	PAM	44	523	3,401	0.3
xviii	3.6	4.7	8.2	IMSS*	304	3,642	29,947	2.3

Fuente: elaboración propia. Las cifras de población se obtienen del MCS-ENIGH, 2014.

Nota: *corresponde al promedio de la pensión por vejez en el IMSS.

PROSPECTIVAS: LA NECESIDAD DE CONSIDERAR EL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO

A partir de las Proyecciones de Población 2010-2050 que elabora CONAPO se estima que en los próximos treinta años la p65+ casi se triplicará en términos absolutos al pasar de 9.1 a 24.3 millones de personas. El incremento en términos relativos será constante durante las próximas dos décadas hasta que las personas mayores representen 16.0% de la población total a mediados del siglo XXI. Por lo tanto, la

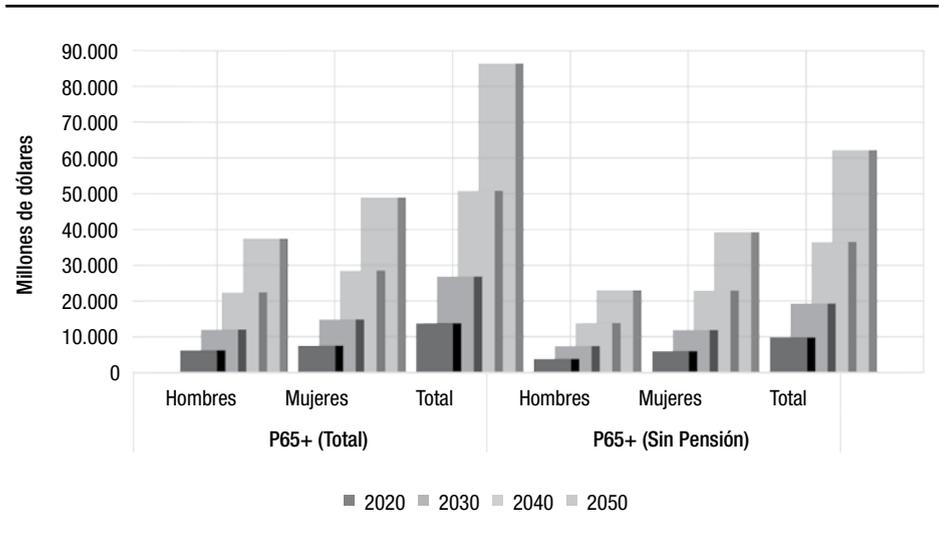
propuesta de reforma de los sistemas previsionales requiere considerar el envejecimiento demográfico. La prospectiva se elaboró para 4 años: 2020, 2030, 2040, y 2050 a partir de:

Identificar el volumen y distribución de la población por edades y sexo en los cuatro años de estudios, con especial énfasis en la p65+.

Identificar a la p65+ que no contará con una pensión contributiva en las próximas décadas de estudio. Aquí, se considera la estructura de la población con pensión contributiva en el año 2014 y se asume que la estructura se mantiene en las siguientes décadas. Así, los cambios en el volumen de población envejecida y sin pensión se explican por el proceso de envejecimiento demográfico.

Estimar el costo de implementación de una pensión ciudadana no contributiva en los años de estudio. Se asume que la pensión se ajustará a una tasa inflacionaria promedio anual de 3.16% (cifra que corresponde a la inflación registrada en el año 2014). También, se obtuvo el beneficio individual anual, el costo anual para las finanzas públicas y el porcentaje que éste representa, tomando como referencia el PIB.

Gráfica 4
Costo de una pensión no contributiva. México, 2020, 2030, 2040 y 2050 (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este artículo se ha presentado una descripción de los sistemas previsionales en México, colocando particular atención a los elementos de exclusión y desigualdad, con el objetivo central de proponer un modelo previsional integral, que permita superar la desigualdad y exclusión, en un contexto de envejecimiento demográfico.

La pregunta de investigación que lo sostiene y que se plantea al inicio demuestra que, la desigualdad en la seguridad social mexicana tiene por contexto la desigualdad en la que se ha desarrollado la sociedad mexicana, pero se explica sobre todo por la concepción, diseño y evolución que ha tenido la institucionalización de los sistemas previsionales.

Como parte de los principales hallazgos, se pudo constatar que desde sus orígenes y a nivel Constitucional, la seguridad social se fundamentó en un modelo laborista diseñado para proteger exclusivamente a los trabajadores asalariados urbanos y a los empleados públicos, excluyendo otras formas de trabajo. Además, diferenciaron a los trabajadores de acuerdo con la división sectorial de ubicación laboral, pareciera que se identificó a los obreros afiliados al IMSS como trabajadores de inferior condición, en relación con los empleados federales y más con los funcionarios públicos y también se crearon distancias entre los regímenes especiales acordados mediante contratos colectivos o disposiciones de la administración pública federal de lo señalado en las Leyes del IMSS y del ISSSTE.

En este contexto de desigualdad y con bajos salarios y alta movilidad laboral, la capitalización individual de administración privada ha tenido graves afectaciones en la densidad de cotización de estos trabajadores, en su nivel de ahorro y, por lo tanto, en las posibilidades que tengan de obtener una pensión de retiro o de jubilación. Las reformas han cancelado las jubilaciones, más acordes a la seguridad previsional y se han concentrado solo en otorgar pensiones de retiro y de vejez y a falta de éstas, se han pronunciado, casi como único recurso, por las pensiones asistenciales, transferencias fiscales de muy bajo monto que no resuelven las malas condiciones de vida ni la necesaria construcción de posibilidades de ingresos para la vejez.

No ha resultado en mayor cobertura, provocó mayor crecimiento en la deuda pensionaria al haber realizado una reforma estructural, dejando las pensiones en curso de pago y las que se deriven de derechos adquiridos a cargo de las finanzas públicas, las que llegarán a representar más del 3.5% del PIB y cuyo mayor monto se registrará en el año 2046. Mientras tanto, con el actual sistema de capitalización individual, un trabajador que ingrese a la población ocupada a los 25 años, si quiere alcanzar una pensión deberá trabajar más de 40 años y

tener una densidad del 60%. Si ingresa a los 35 años su densidad debe ser del 80% Actualmente la densidad promedio que registra el sistema es de 43%. (Castañón y Ferreira; 2017, 22) además, su tasa de reemplazo representará menos de un tercio del salario base de cotización que hoy perciben.

Es por esto que consideramos que urge la construcción de un sistema previsional asentado en una perspectiva de derechos para todo ciudadano, construido desde una base de equidad, con componentes redistributivos encaminados a compensar y revertir las desigualdades prevalecientes que aseguren la protección económica de la población en las edades avanzadas.

Una opción que se ha planteado para compensar los vacíos en los sistemas previsionales, son las prestaciones básicas ciudadanas. La propuesta de modelo previsional aquí presentado mediante la elaboración de 18 escenarios, consideró la instrumentación de una pensión ciudadana no contributiva, en aras de garantizar la protección de grupos de población altamente vulnerables en las edades avanzadas. Se pudo demostrar que el costo varía del 0.4 al 2.5% del PIB y que su instrumentación dependerá de la expresión de un sistema de dominación preocupado por enfrentar las desigualdades a partir de la redistribución del gasto público, de la construcción de un modelo de bienestar que tome en cuenta la transición demográfica y que con perspectiva de género se oriente por resolver las necesidades básicas de toda la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, F. F. M. 2012 *Pensiones ¿y con qué?* (México: Fineo).
- Atkinson, B. A. 2016 *Desigualdad ¿qué podemos hacer?* (México: FCE).
- Beveridge W. H. 2009 (1942) *La seguridad social en Inglaterra. Plan Beveridge* (México: Editorial Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social).
- Brachet-Márquez V. 2012 “Contienda y dominación: una propuesta para teorizar la desigualdad” en *Estudios Sociológicos*, Vol. 30, número extraordinario, pp. 111-156 (México: El Colegio de México).
- Castañón Ibarra, V. y Ferreira Blandó, O. 2017 *Densidades de Cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México* (México: CONSAR).
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe CEPAL 2010 *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago de Chile: CEPAL).

- CEPAL 2014 *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2016 *2030 La igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2018 *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile, CEPAL).
- Cortés, F. 2012 “Desigualdad económica en México: enfoques conceptuales y tendencias empíricas” en *Estudios Sociológicos*, Vol. 30, número extraordinario (México, El Colegio de México). pp. 157-189
- Diario Oficial de la Federación DOF 1917 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de febrero de 1917.
- DOF 1929 *Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 6 de septiembre.
- DOF 1974 *Ley por la cual se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 31 de diciembre de 1974.
- Escobar, S. 2014 “Desafíos de la seguridad social en Bolivia: De la privatización a un nuevo sistema público, solidario y universal”, en Escóbar, S. y Gamboa, R. *La jubilación a la deriva. Diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo* (La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario).
- Ferranti et. al 2002 “La reforma de las pensiones en América Latina” en *Finanzas & Desarrollo* (Washington, D.C., International Monetary Fund, septiembre, pp. 39 – 43.
- Fondo Monetario Internacional 2015 *Perspectivas de la Economía Mundial* (Washington, DC) abril, 72 pp
- Ham, R. 2003 *El envejecimiento en México: el siguiente reto de la transición demográfica* (México: El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa).
- Huenchuan, S. y Guzmán, J. M. 2007 “Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de políticas” en *Notas de Población* N° 83, pp. 99-125.
- IMSS 2016 “Anexo E. Elementos principales y estadísticas relevantes del Régimen de Jubilaciones y Pensiones” en *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del*

- Seguro Social 2016-2017* (pp. 43–65). IMSS. Obtenido de: www.imss.gob.mx
- Kuznets, S. 1965 “Economic Growth and Income Inequality” en *Economic Growth and Structure: Selected Essays* (Nueva York: s/d).
- Mesa-Lago, C. 2013 “La re-reforma de pensiones en Chile” en *Revista Trabajo*, N°10, pp. 55-76.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) 2015 *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones* (México: OCDE-CONSAR).
- Ortiz, I, 2015 “Reformas de los sistemas de pensiones: visión de la OIT a partir de la experiencia internacional” en *Seminario de la Comisión Presidencial sobre el Sistema de Pensiones* (Santiago de Chile).
- Oszlak, O. (ed.) 1981 *Ensayos sobre la formación histórica del Estado en América Latina* (San José: EDUCA).
- OXFAM 2018 *Premiar el trabajo, no la riqueza. Informe de OXFAM Internacional*, (Oxford: Cowley).
- Piketty, T. 2014 *El Capital en el Siglo XXI* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Prebisch, R. 1987 “Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo” en *Comercio Exterior*, vol. 37, N° 5, mayo.
- Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero 2017 “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa Pensión Guerrero para el ejercicio fiscal 2017” en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, XCVIII (4044), pp 42–73.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD) 2016 *Informe sobre Desarrollo Humano* (México: PNUD).
- Rofman, R. , Fajnzylber, E. y Herrera, G. 2010 “Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile” en *Revista CEPAL* N° 101, pp. 85-109.
- Santos Basso, O. 2006 “50 años de seguridad social, un pasado para reflexionar y un futuro para construir” en *Revista CIESS*, pp 65-76
- SAR 2017 Informe trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR. Obtenido de: www.gob.mx
- SHCP 2018 *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados*

para el año de 2016 (Ciudad de México). Obtenido de: www.shcp.gob.mx

Soto Pérez, C. J. 1992 “El Sistema Mexicano de Pensiones” en *Sistema de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma* (Santiago de Chile: CEPAL).

Uthoff, A. 2017 *Solidaridad en el financiamiento de las pensiones en Chile* (Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert en Chile).

BASES DE DATOS CONSULTADAS

Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (2013). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: www.inegi.org.mx

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2016). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: www.inegi.org.mx

Índice Nacional de Precios. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: www.inegi.org.mx

Inventario nacional CONEVAL de programas y acciones de desarrollo Social (2013). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: www.coneval.org.mx

Líneas de bienestar y canasta alimentaria (2014). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: www.coneval.org.mx

Memoria estadística 2016. Instituto Mexicano del Seguro Social. Disponible en: www.imss.gob.mx

Módulo de Condiciones Socioeconómicas, anexo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2014). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: www.inegi.org.mx

Padrón de beneficiarios del programa Pensión para Adultos Mayores de SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en: www.sedesol.gob.mx

Padrón de pensionados. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Disponible en: www.issste.gob.mx

Pensiones que paga el Banco de México. Banco de México. Disponible en: www.banxico.org.mx

Presupuesto de Egresos de la Federación (2017). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: www.shcp.gob.mx

Proyecciones de Población Nacional y Entidades Federativas (2015). Consejo Nacional de Población. Disponible en: www.gob.mx/conapo

Salario diario asociado a asegurados trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social. Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado en: www.inegi.org.mx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: CFE. Lockton México. Diciembre de 2016. Disponible en: www.gob.mx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Pemex. Lockton México. Julio de 2016. Disponible en: www.gob.mx

Luciana Jaccoud

A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

TRAJETÓRIA RECENTE, DETERMINANTES E LIMITES DA INCLUSÃO

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a previdência social tem sido objeto de reiterada atenção no debate público da América Latina. De um lado, segmentos sociais e formuladores políticos vem buscando aperfeiçoar as potencialidades redistributivas desta política de proteção social, seja pelo aumento da cobertura, progressividade do gasto ou ampliação dos riscos cobertos. De outro lado, enfatizando a identidade da previdência pública como seguro social, reformistas de diversos matizes vem propondo reformas que aprimorem a relação entre histórico contributivo e os benefícios previdenciários, de forma a melhor espelhar os riscos do mercado de trabalho e desonerar o sistema fiscal. Por fim, em defesa dos regimes de capitalização, onde as contribuições previdenciárias passam a significar ativos financeiros, propostas e reformas pretendem ampliar sua atratividade para que o mercado financeiro venha a aumentar sua participação neste campo. Cada uma destas perspectivas vem influenciando reformulações na política previdenciária e alterando trajetórias nacionais cujas origens se assentavam em uma matriz comum, de inspiração bismarkiana e associada a um modelo econômico de industrialização retardatária.

Neste contexto, as mudanças econômicas vivenciadas na região, incluindo no mercado de trabalho e nas instituições que o regulamen-

tam, vem tencionando o debate e as escolhas sobre o regime previdenciário. Debate e escolhas que não se desvinculam da questão mais geral sobre a configuração do Estado Social, seus objetivos, seus mecanismos de intervenção e seu financiamento. E não se desvinculam tampouco do projeto de desenvolvimento que está operando como horizonte normativo para atores sociais e políticos, incluindo a avaliação sobre a atuação do Estado como um ator estratégico para o crescimento econômico e a inclusão social.

No Brasil, arranjo de Estado social acolhido na Constituição Federal de 1988 (CF-88) foi parte de um projeto democrático que pretendia articular o resgate dos direitos políticos e civis com a afirmação dos direitos sociais. Integrou-se também a um projeto de desenvolvimento que reconhecia no Estado um ator estratégico. O movimento de expansão do sistema de proteção social, e a engenharia institucional em que se assentou, baseou-se, assim, em um pressuposto econômico: o reconhecimento da importância do mercado interno e da ampliação da formalização das relações de trabalho. Foi este o quadro que, durante as três últimas décadas, permitiu ao Brasil assistir a um expressivo adensamento de seu regime de proteção social, que repercutiu em um efetivo alargamento da cidadania social no país.

A nova institucionalidade da proteção social visou construir uma resposta à naturalização da pobreza e da desigualdade que marcou o período de 1960 a 1980, marcado pelo bloqueio à democracia e pela repressão às demandas políticas por cidadania e redistribuição. Em que pese as diversas conjunturas políticas que se sucederam ao longo do período, um arranjo inovador de políticas sociais foi implementado, com importante expansão em 3 eixos: expansão de redes universais de serviços de educação, saúde e assistência social; ampliação de benefícios monetários contributivos e não-contributivos; e enfrentamento, via políticas públicas, de pautas centrais à equidade, visando reverter mecanismos de reprodução da desigualdade.¹

No âmbito da previdência social, o Brasil também operou sob o compromisso de um arranjo protetivo inclusivo. Procurou estender a proteção previdenciária ao trabalhador urbano e rural e promover redução das desigualdades quanto ao acesso e ao valor dos benefícios por meio de uma série de inovações de largo alcance. O reconhecimento dos direitos sociais acolhidos na CF-88, no âmbito da previdência social, sinalizou para a superação do modelo corporativo, conservador e excludente até então vigente. Incluída pela carta constitucional como um dos pilares da seguridade social, juntamente com a saúde e

1 Sobre a expansão dos três eixos da proteção social brasileiro ver Jaccoud, 2013 e 2018

a assistência social, a previdência social, a partir de então, passou a responder aos seguintes princípios: universalidade de cobertura; uniformidade e equivalência urbano-rural; seletividade e distributividades; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; e administração democrática e descentralizada (artigo n. 194 da CF-88).

Alterou-se assim, o perfil de uma política previdenciária originalmente focada na proteção dos grupos participantes do processo de acumulação e de produção de riquezas, visando construir em torno deles um sistema de garantias relacionadas às relações de trabalho assalariadas. A expansão da previdência social a contextos de trabalho não regulados pelo assalariamento esteve associada ao processo de fortalecimento do Estado social e da cidadania. E não se fez sem contradições, compromissos e conflitos. Este é o objeto deste artigo, que pretende resgatar esta trajetória de alargamento da previdência social, bem como das tensões sociais e políticas engendradas em torno de um arranjo protetivo inclusivo. Para isto, pretende-se aportar elementos analíticos e empíricos que permitam entender a trajetória de expansão e institucionalização do sistema previdenciário brasileiro no período entre 1988 e 2015, com ênfase no Regime Geral da Previdência Social- RGPS. O texto está organizado em 5 seções, além desta introdução. A primeira descreverá a trajetória histórica da previdência social, com ênfase nos marcos normativos e no arranjo institucional. A segunda seção se dedica a analisar o processo recente, já sob o marco das determinações constitucionais, com destaque no processo de inclusão previdenciária rural e urbana. A terceira seção se voltará ao quadro atual da desproteção previdenciária. A seção seguinte fará em resgate da literatura no que diz respeito aos impactos sociais e econômicos do processo de ampliação da proteção previdenciária. A quinta seção se debruçará sobre a reforma proposta ao final de 2016 pelo governo federal e em tramitação pelo Congresso Nacional, tendo como objetivo a reorganização da política previdenciária. Em seguida serão apresentadas as considerações finais.

TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

A extensa literatura sobre a emergência da política de previdência social, ocorrida ainda no final do século XIX e, desde o início do século XX, na América Latina, converge no reconhecimento de que esta política expressou um esforço dos Estados Nacionais de contornar os conflitos entre capital e trabalho e em assentar bases mais seguras que pudessem apoiar o processo de industrialização e a proletarianização da mão de obra. A criação de um regime de cotizações obrigatórias sob responsabilidade do Estado tinha como objetivo garantir

a manutenção da renda face aos chamados riscos sociais - doença, invalidez, desemprego involuntário e idade avançada, situações que impedem a participação no mercado de trabalho independente da vontade trabalhador.

Esta engenharia institucional, conhecida como o modelo bismarkiano de proteção social, desenvolveu-se no Brasil a partir da década de 1930, quando foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, instituindo um modelo de seguro social restrito aos trabalhadores assalariados urbanos que vigorará por mais de 3 décadas.² A expansão foi rápida nas décadas seguintes,³ e em 1980 a proporção de segurados contribuintes alcançou cerca de 55% da PEA. A história dos IAPs é bem conhecida, tendo sido interpretada por uma literatura já clássica, que aponta para a função original do arranjo previdenciário brasileiro como instrumento de incorporação, mas também de cooptação e controle de importantes setores da classe trabalhadora. Para os fins deste trabalho, importa resgatar que a responsabilidade do Estado na organização, gestão e financiamento da previdência social não significou uma efetiva participação no financiamento deste sistema. Como já apontado pela literatura (Oliveira e Teixeira, 1985) e recentemente enfatizado relatório do Senado federal sobre este período, “a contribuição financeira estatal para o sistema previdenciário sempre foi residual, restrita e condicionada a interesses governamentais nem sempre convergentes com as necessidades daquele sistema”. Mais do que isto, o Estado passou a “utilizar do fundo previdenciário como receita própria, para execução de políticas e ações que pouco ou nada têm a ver com a questão previdenciária” (Senado Federal, 2017, p. 18)

Extintos em 1966, os IAPs foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), ainda mantendo a oferta de serviços médicos como parte da proteção social contributiva. A nova engenharia

2 A previdência social no Brasil tem origem em 1933, quando foi criado o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos- IAPM, ao qual seguiram-se os demais institutos, atendendo aos comerciários, bancários, industriários e trabalhadores de transporte e cargas. Cada IAP recebeu uma regulamentação específica, implicando em benefícios e contribuições distintos, reflexo do poder de negociação de cada categoria. Os benefícios básicos eram aposentadoria e pensões – as aposentadorias eram concedidas por invalidez ou por velhice, sendo neste caso exigido, além da idade, um número determinado de anos de trabalho; pensões eram concedidas aos beneficiários em caso de falecimento do segurado. Assistência médica era reconhecida como serviço a ser prestado pelos IAPs, mas não esteve efetivamente presente em todos os institutos. Ver a respeito Santos, 1979; Malloy, 1986.

3 Como analisa Delgado (2007), a inclusão previdenciária ganhou folego acompanhando as altas taxas de crescimento econômico observadas entre 1950 e 1980, cuja média alcançou a taxa de 7,4% ao ano.

institucional incluiu um esforço de inclusão de novas categorias sócio-profissionais tais como trabalhadores rurais⁴ e informais urbanos, além de domésticos, mas com baixa efetividade. Não houve ampliação do Estado na participação no financiamento desta política e os desequilíbrios marcavam o caixa previdenciário, especialmente devido ao avanço dos serviços médicos previdenciários. Mas esta trajetória sofre grande inflexão com a Constituição Federal de 1988. A proteção previdenciária continuou sendo garantida, fundamentalmente, aos empregados formais, contratados com registro em Carteira de Trabalho, “não sem motivo, anteriormente denominada Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS” (Guimarães et al, 2013, p. 66). É este arranjo que a CF-88 busca flexibilizar visando a inclusão previdenciária e o alargamento da cidadania social no país.

Produto do processo de transição democrática após mais de 2 décadas de vigência de governos militares no país a CF-88, é um marco na trajetória da proteção social brasileira. No bojo da demanda por democracia, direitos e combate à pobreza e a desigualdade, a Constituição emerge como um grande marco, alargando a cidadania no Brasil. No âmbito dos direitos sociais, busca superar o modelo corporativo e conservador e impulsionar a universalização da proteção social. A previdência social é reorganizada, perdendo o pilar de assistência médica. A CF-88 reconhece o direito à saúde e determina a oferta universal de serviços e cuidados de saúde, desvinculando-os do campo previdenciário e do arranjo protetivo de base contributiva e associando-os a um direito de cidadania, cuja oferta universal foi colocada sob responsabilidade direta do Estado.

Saúde, previdência e assistência social são reunidos como no conjunto da Seguridade Social, que deveria integrar serviços e benefícios, contributivos e não-contributivos. Entre as mais importantes mudanças adotadas, destaca-se o adensamento das políticas e programas que operam benefícios monetários, contributivos ou não contributivos. Foi criado o RGPS e, dentro dele, a categoria de segurado especial da previdência social, englobando o trabalhador rural em regime de economia familiar, com benefícios unificados aos dos trabalhadores urbanos.⁵ Foi instituído o Benefício de Prestação Continuada (BPC),

4 Na década de 1970 houve um esforço de ampliar a cobertura previdenciária para o mundo rural. Em 1971, a criação do programa Prorural havia incluído a proteção previdenciária para os trabalhadores rurais, pescadores e garimpeiros, mas limitada ao chefe da família e com valor de meio salário mínimo (a pensão para viúvas e órfãos limitada a 30% do SM).

5 Além do RGPS, a CF-88 reconheceu os chamados Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), destinados aos servidores titulares de cargos efetivos dos três níveis de governo, ou seja, funcionários de carreira da União, dos Estados e dos Mu-

primeiro programa de natureza não-contributiva da proteção social brasileira, destinado a pessoas com deficiência e idosos em situação de indigência. Tanto para os benefícios previdenciários, rurais e urbanos, como para o BPC, fixou-se o salário-mínimo como o valor de base. Assim, reconhecido como mínimo social para a previdência e a assistência social, o salário mínimo ampliou sua função reguladora da renda das famílias e fortaleceu o papel redistributivo da seguridade social. Igualmente relevante às demais medidas, a Constituição

No campo previdenciário, a CF reorganiza a cobertura, sinalizando sua universalização para o conjunto dos trabalhadores. A base financeira prevista para assegurar o pleno funcionamento e expansão da proteção social exigia maior participação dos recursos fiscais. A CF-88 determina que o orçamento da seguridade social seja elaborado anualmente, e tendo como base de custeio não apenas a contribuição de empregados e empregadores, como outras fontes que possam ser mobilizadas em favor da ampliação da seguridade social. Contudo, durante a década de 1990 as políticas da seguridade social tenderam a se consolidar de forma setorial. A legislação infraconstitucional regulou separadamente as três políticas por meio de leis orgânicas que não previram vínculos entre os componentes da seguridade social (Delgado et al, 2009). Além de instâncias burocráticas e administrativas independentes e não articuladas, foram mantidas fontes próprias de financiamento, sem possibilidade de repasses recíprocos. Ao contrário, a disputa por recursos promoveu uma progressiva vinculação setorial de receitas, agravada pela chamada desvinculação das receitas da Seguridade Social⁶ (Delgado et al, 2009; Ipea, 2009; ANFIP/DIEESE, 2017; Senado Federal, 2017).

Neste processo, a política previdenciária ganhou uma independência não prevista pelo texto constitucional. Financiada essencialmente por meio das contribuições de empregados e empregadores, passou a ser gerida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS),

nicipios. Os funcionários federais têm o seu RPPS, assim como os funcionários de cada um dos 27 governos estaduais. Em 2015 quase 2.000 municípios tinham RPPS em benefício de seus servidores. Há uma grande variação entre as regras destes regimes. Em 2014, segundo Ipea (2016), o conjunto dos RPPS despendiam 3,8% do PIB. O caráter regressivo dos RGPS vem sendo amplamente atestados pela bibliografia. Mostafa et al (2017, p. 3), os regimes próprios têm um coeficiente de concentração de 0,8224. Este fato sugere que as estimativas de redistributividade da Previdência Social com base nos dados da PNAD tendam a não revelar todo o alcance do impacto positivo do RGPS na redução da desigualdade de renda.

6 A desvinculação das receitas da Seguridade Social foi criada em 1994 e renovada periodicamente, autoriza do governo federal a realocar parte daquelas receitas para o alcance de metas fiscais do governo federal.

criado em 1990, e em 1991. Com a aprovação da lei complementar à CF-88, a implementação do regime especial para os segurados rurais permite a rápida expansão da cobertura para esta clientela.⁷ Contudo, o embate em torno da ampliação da cobertura previdenciária e seus impactos orçamentários atravessou todo o período. Emenda aprovada após e 10 anos de promulgação da constituição adotou, entre outras alterações, a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios. Em 1999, nova lei introduziu um fator de correção para os benefícios, denominado Fator Previdenciário, que relaciona o tempo de contribuição e a idade na data da aposentadoria.⁸ A década de 1990 assistiu ainda à apresentação de propostas visando substituir o RGPS por um regime de capitalização com contas individuais, a exemplo de experiências adotadas em outros países da América Latina, mas sem sucesso. Mas o avanço dos fundos de pensões foi expressivo no período. Em 1999, os ativos dos fundos de previdência privada no país mobilizavam recursos da ordem de 12,5% do PIB (Rangel et al, 2009, p. 52).

NOVOS ARRANJOS PROTETIVOS E EVOLUÇÃO DA COBERTURA DO RGPS

A CF-88 foi um marco na expansão da cobertura previdenciária, particularmente devido ao tratamento inovador dado ao trabalhador rural em regime de economia familiar. Mas para além dele, cabe destacar inovações adotadas implantando tratamento diferenciado para públicos considerados mais vulneráveis. As repercussões políticas e fiscais deste processo serão significativas, apontando para reformas estruturais no arranjo previdenciário brasileiro, como também será tratado.

Contudo, cabe enfatizar que para além do diálogo com o mercado de trabalho, outros fatores influenciam as taxas de contribuição e de proteção previdenciária. A capacidade de cobertura dos sistemas de proteção social, mesmo no caso dos programas previdenciários, não responde apenas à variação do nível de atividade econômica, do crescimento da renda do trabalho ou do emprego formal. As regras da previdência social podem expandir a proteção previdenciária para além da capacidade de cotização de empregados e empregadores referenciada a um vínculo formal e estável de trabalho. Isto porque a

7 “Em termos percentuais, os segurados especiais vão de 4,4% para mais de 10% - ou 14% a depender do critério utilizado - da PEA em apenas dois anos. Em termos absolutos os números impressionam: de 2,5 milhões para mais de 6 milhões - ou 9 milhões.” (Rangel et al, 2009, p. 57). Ver ainda Valadares e Galiza, 2016.

8 Sobre o Fator Previdenciário, ver Rangel et al, 2009.

trajetória de inclusão previdenciária também é dependente do arranjo institucional da política e de suas regras de inclusão e de reposição de renda. No caso brasileiro, as mudanças normativas foram fundamentais, acompanhadas por reformas institucionais que alteraram o papel da previdência social. È o que mostra a experiência brasileira recente, e o que a faz um caso importante para os estudos sobre o tema na América Latina.

Os dispositivos criados pela CF-88 e medidas posteriores de inclusão previdenciária, implementadas sobretudo na primeira década e meia do século XXI, buscaram alargar as bases protetivas desta política. Para acompanhar este processo, os indicadores se ampliaram. A cobertura previdenciária é, geralmente, a categoria mais frequente de avaliação da relevância desta política, e tem por base a proporção de ocupados que contribuem para a Previdência Social. No caso brasileiro, contudo, além da cobertura previdenciária, o Brasil adota oficialmente um indicador mais amplo, visando avaliar a proteção entre a população economicamente ativa dado as particularidades institucionais do Regime Geral da Previdência Social. Desta forma, além dos contribuintes, “a população ocupada protegida ainda incorpora outros dois grupos: (i) os chamados “segurados especiais” (trabalhadores rurais que exercem suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, pessoas que contam com proteção da Previdência Social mesmo não declarando contribuição para a previdência, já que sua contribuição se dá sobre a eventual comercialização da produção rural); e (ii) os não contribuintes que recebem algum benefício continuado (previdenciário ou assistencial)” (Guimarães, 2013, p. 68).

Para avaliar o valor desta distinção, cabe observar que, em 2015, 86,7 milhões de pessoas com idade entre 16 e 59 anos se declararam ocupadas de acordo com a PNAD.⁹ Destas, 49,4 milhões eram contribuintes do RGPS urbano, e 5,8 milhões eram segurados especiais do RGPS rural. Somando estes grupos aos 6,8 milhões de contribuintes dos chamados regimes próprios, que protegem funcionários civis e militares em situação trabalhista estatutário, existiam no Brasil na-

9 Cabe ainda comentar que no Brasil, os dados oficiais, bem como os provenientes de institutos públicos de pesquisa, para efeitos de cálculos de cobertura e proteção previdenciária, computam como população ocupada apenas aquela na faixa etária entre 16 e 60 anos. Isto porque, no país, “os menores de 16 anos (salvo aprendizes) não podem legalmente contribuir para a Previdência Social (consistindo antes em questão para políticas de erradicação do trabalho infantil) e os maiores de 60 anos dificilmente começarão a fazê-lo (pois, nessa idade, possivelmente não chegarão a preencher as condições de elegibilidade para a maioria dos benefícios)” (Guimarães, 2013, p. 66).

quele ano, 62 milhões de pessoas com idade entre 16 e 59 anos protegidas pela Previdência Social. A estas se somam 803 mil trabalhadores que, em que pese não serem contribuintes, são beneficiários da previdência social, recebendo pensões em situações de dependentes. A proteção previdenciária atingiu, assim, um percentual de 72,5% dos trabalhadores (SPPS, 2016, p. 3).

O PROCESSO DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA - A PREVIDÊNCIA RURAL

É em torno da categoria de segurados especiais que se afirma com maior clareza o caráter solidário e redistributivo do RGPS, que marca o arranjo institucional da previdência social brasileira em vigor. O regime especial rural incluiu, além dos agricultores familiares, outras categorias produtivas como pescadores e extrativistas. O baixo valor da alíquota de contribuição do segurado especial (2,3% do total da produção comercializada e a limitada mercantilização dos bens comercializados por estes segmentos produtivos¹⁰ caracterizam esta modalidade. Como consequência, observa-se expressiva diferença entre o percentual de trabalhadores protegidos e trabalhadores que contribuem, possibilitando que a proteção previdenciária em áreas rurais seja proporcionalmente superior à do meio urbano (IPEA, 2017).¹¹

O direito à proteção previdenciária rural decorre, antes de tudo, da afirmação do trabalho como base do direito previdenciário. Assim é, da comprovação, pelo trabalhador, do exercício de certa atividade produtiva por determinado tempo que se institui o acesso aos benefícios previdenciários rurais, distintos dos benefícios assistenciais, assentados no reconhecimento da pobreza ou do estado de necessidade (Jaccoud, 2009; Valadares e Galiza, 2016).

Entre as mudanças decorrentes da adoção do regime especial de previdência social para os produtores rurais em regime de economia familiar, destacam-se a adoção do salário mínimo como piso do benefício previdenciário. A restrição de um benefício por família rural, vigente até 1988, foi superada com o reconhecimento do direito individual do trabalhador. O impacto foi significativo na promoção da inclusão previdenciária das mulheres trabalhadoras rurais.

10 Somadas às demais receitas provenientes do setor agrícola (que inclui ainda todos os produtores rurais pessoa física e jurídica e o segmento da agroindústria), a contribuição rural total representava cerca de 1,5% do conjunto da arrecadação do RGPS.

11 “Em termos percentuais, os segurados especiais vão de 4,4% para mais de 10% - ou 14% a depender do critério utilizado - da PEA em apenas dois anos. Em termos absolutos os números impressionam: de 2,5 milhões para mais de 6 milhões - ou 9 milhões.” (Rangel et al, 2009, p. 57). Ver ainda Valadares e Galiza, 2016.

Segundo a PNAD de 2014, 8,57 milhões de pessoas viviam nos domicílios rurais que contavam com ao menos um beneficiário da previdência rural, o que representava 28,23% da população rural desse ano (Valadares e Galiza, 2016, p. 39). A importância do regime rural de previdência, já identificado como “um dos melhores programas redistributivos da América Latina” (Schwarzer, 2000, p. 5), foi o de ter representado o rompimento da modelo bismarkiano que imperava no Brasil até 1988, e que se refletia em taxas extremamente baixas de cobertura previdenciária entre a população ocupada na agricultura. A implementação do regime especial expressou o reconhecimento da necessidade de adotar estruturas de financiamento mistas para realizar a inclusão previdenciária da pequena produção rural, permitindo aos trabalhadores em economia de subsistência o acesso à proteção previdenciária com fontes de financiamento alternativas à contribuição individual e mensal. As transferências para beneficiários rurais de recursos arrecadados das fontes urbanas da previdência social urbanos, bem como a complementação da arrecadação com recursos do orçamento fiscal foram os instrumentos utilizados para evitar a desproteção destes trabalhadores, ou sua captura por atendimentos clientelistas ou precarizados.

O estudo de Galiza e Valadares (2016), reforçando evidências de trabalhos anteriores, enfatiza os efeitos positivos da previdência rural ao longo de toda a estrutura familiar do pequeno produtor rural e mesmo à sua unidade produtiva. Esta conclusão converge com outros estudos. O impacto da adoção do regime especial também pode ser avaliado a partir dos dados organizados por Delgado e Cardoso Jr (2000, p. 3), mostrando que entre 1991 e 1998 quase dobra o número de benefícios rurais pagos, enquanto o valor médio pago por aposentadoria rural salda de U\$ 44,1 mensais para U\$ 108,5, quintuplicando os gastos totais com estes benefícios, que saltam de U\$ 180 milhões mensais para mais de 750 milhões em 1998, alcançando um total de U\$ 10 bilhões neste ano. Estes autores apontam para do seguro previdenciário em seguro agrícola. Este resultado inesperado “introduz um elemento novo na política previdenciária, qual seja, o seu impacto sobre a produção agrícola do numeroso setor de agricultura familiar de todo o país” (Delgado e Cardoso Jr, 2000, p. 9), na medida em que propicia a formação de um pequeno excedente na renda que tem sido reinvestido na própria atividade produtiva familiar.

Conclusões similares são alcançadas em estudo realizado ao final dos anos 1990, no estado do Pará, no Norte do Brasil. Segundo Schwarzer (2000), as transferências da aposentadoria rural equivaliam a parcela significativa da renda monetária das famílias beneficiárias (cerca de metade da renda em dinheiro), e tinham como

impacto não apenas valorizar a economia de subsistência e fixar o agricultor no campo, como valorizar os idosos nas famílias e melhorar a qualidade da habitação. Estudos mais recentes convergem com a análise, enfatizando os impactos sociais e econômicos positivos, seja no orçamento do domicílio ou na dinâmica econômica da produção rural. Valadares e Galiza ressaltam que as famílias rurais se apropriam da previdência rural de maneira a atender suas necessidades e prioridades, entre elas: (i) o fortalecimento da produção familiar, base da agricultura de subsistência; (ii) a melhoria na condição de habitação; (iii) aumento da escolaridade; e (iv) redução do trabalho infantil.

Segundo Helfand et al (2009, p. 59/60), “entre 1998 e 2005 a renda domiciliar per capita rural aumentou 9,8%, enquanto o índice de Gini caiu 8,1%, passando de 0,55 para 0,50”, trajetória que teve como “principal fonte o crescimento de previdência e pensões”. Este fato se deve ao impacto da previdência rural no público do chamado setor de subsistência, que corresponde a maioria da população rural brasileira. Segundo o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009), a agricultura familiar responde por 74,4% dos ocupados agrícolas, e pela grande maioria da produção alimentar no Brasil.

Pesquisa sobre o impacto das aposentadorias rurais no estado do Rio Grande do Norte, no Nordeste do Brasil também verifica a relevância desta política para as famílias beneficiárias e para a dinâmica social dos municípios (Oliveira e Aquino, 2017). Segundo os autores, a aposentadoria rural representa importante fator de sustentação das famílias pobres, bem como amplia a resistência às secas periódicas, que frequentemente assolam os produtores rurais da região semiárida. O fator regional também vem sendo enfatizado por outros estudos. Barbosa e Constanzi (2009) demonstram que a previdência rural é um importante mecanismo de redistribuição não apenas entre cidade e campo, mas entre regiões e territórios. Tais transferências estimulam a economia local dos menores municípios, especialmente nas Unidades da Federação com menor PIB e menor arrecadação.

O PROCESSO DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA - A PREVIDÊNCIA URBANA

O regime diferenciado para a agricultura familiar não foi o único tratamento diferenciado para públicos considerados mais vulneráveis. Desde 1996, mas com ênfase a partir de 2003, observa-se a criação de incentivos visando a ampliação da proteção previdenciária no mundo urbano. Podem ser identificadas 3 modalidades de políticas visando a inclusão previdenciária: as que atuam fomentando a cobertura no âmbito do mercado formal de trabalho, as que visam

promover a filiação previdenciária dos trabalhadores autônomos, e as que pretendem fomentar a adesão dos segurados facultativos de baixa renda.

Tratando das principais medidas de fomento à formalização do Guimarães et al (2013) destacam as normativas voltados às micro e pequenas empresas, adotando redução das alíquotas de contribuição e facilitando o seu recolhimento. Este grupo de medidas atuaria com incentivos aos empregadores, e não aos trabalhadores e potenciais segurados. É o caso de programas importantes como o Simples (1996), depois aperfeiçoado pelo Super-simples Nacional (2006). Destaca-se ainda a dedução da cota patronal relativa ao Empregado Doméstico na Declaração Anual de Imposto de Renda das Pessoas Físicas (2006), de forma a estimular a formalização da categoria. Neste conjunto, os autores inserem ainda a desoneração da folha de salários de empresas vinculadas a determinados setores da economia.

Para incentivar a inclusão previdenciária dos trabalhadores por conta própria, medidas relevantes também foram adotadas. Neste campo, destacam o Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária (PSPS), de 2006, que reduziu a alíquota de Contribuição dos trabalhadores autônomos, bem como o programa Microempreendedor Individual (MEI), de 2008, que busca a legalização, via formalização como pequenos empresários, dos trabalhadores por conta própria. Cabe ainda destacar a criação do contribuinte facultativo de baixa renda, no âmbito do sistema de inclusão previdenciária criado em 2011, que merece uma atenção mais específica.¹²

De fato, afirmava-se, no âmbito do governo, a convicção de que a inclusão previdenciária dos trabalhadores em situação de precária inserção no mercado de trabalho urbano requereria um tratamento mais orgânico. A forte presença da informalidade, nunca inferior a 30% da população economicamente ativa no país, exigia uma alternativa diferenciada. Desde 2003, passou a ser pensada a possibilidade de instituir um outro regime especial, que tratasse de forma sistemática aqueles de baixa renda e sem vínculo permanente de trabalho. A Emenda Constitucional nº 41, de 2003, determinou a criação de um sistema de inclusão previdenciária, visando a proteção do trabalhador de baixa renda. Em 2005, a promulgação da Emenda Constitucional nº 47 reafirma aquela intenção expandindo a proteção previdenciária às mulheres dedicadas ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência. Para estes grupos, o valor dos benefícios se manteriam no piso básico previdenciário em um salário-mínimo, mas as alíquotas

12 Sobre o conjunto das medidas de inclusão previdenciária e seus impactos ver ainda Rangel et al, 2009 e Ipea, 2017 e 2018.

e carências seriam inferiores às vigentes para os demais segurados do RGPS. Regulamentando aquelas determinações constitucionais, a Lei Complementar nº 123, de 2006, reduziu para 11% a alíquota do segurado contribuinte individual trabalhando por conta própria e sem relação de trabalho com empresa. Posteriormente, Medida Provisória enviada pelo governo ao Congresso Nacional, e transformada em Lei nº 12.470/2011, estendeu este mecanismo de inclusão previdenciária aos microempreendedores individuais, reduzindo a contribuição devida para este segurado, bem como para o segurado dedicado exclusivamente ao trabalho doméstico em sua residência, para o patamar de 5% do salário mínimo. Esta lei complementar avançou ainda ao definir como sendo de baixa renda a família cuja renda mensal seja de até 2 (dois) salários mínimos.

Entre os movimentos recentes de inclusão previdenciária, cabe destacar a Emenda Constitucional no. 72 de 2013, que igualou os direitos do trabalhador doméstico aos demais trabalhadores brasileiros. Mas somente dois anos depois este dispositivo constitucional entrou em vigor, incluindo mais uma medida de favorecimento ao empregador. A Lei Complementar n. 150 de 2015), visando diminuir o custo trabalhista do empregado doméstico, reduziu a alíquota de contribuição de 12% para 8,8%.

Contudo, este amplo conjunto de medidas não se consolidou em um novo regime especial de inclusão previdenciária. Ou seja, as diferentes normativas não foram integradas em um único arranjo institucional que possa fazer frente ao diagnóstico de que os baixos rendimentos são determinantes para a não inclusão previdenciária dos trabalhadores, sobretudo os autônomos. Paralelamente, em que pese terem sido objeto de um conjunto de estudos, tais iniciativas não contam com avaliações conclusivas. O número de novos segurados e as renúncias previdenciárias geradas por estas medidas são expressivos. Segundo o IPEA (2015, p. 48), em 2013, os incentivos gerados pelos programas do Simples Nacional e do Microempreendedor Individual (MEI) geraram renúncias da ordem de, respectivamente, R\$ 15 bilhões e R\$ 500 milhões. Contudo, se não se pode prescindir de ações voltadas à promoção da inclusão, tampouco ainda se pode afirmar que estas medidas estejam garantindo densidade contributiva dos novos contribuintes ou se, em alguma medida, promovem a migração do regime tradicional do RGPS para as novas modalidades (Guimarães et al, 2013; Ipea 2017)

DESPROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Os estudos sobre previdência social vêm considerando como trabalhadores socialmente desprotegidos aqueles que não contribuem para

a previdência social, não recebem benefícios previdenciários e não se enquadram na categoria de segurados especiais. Este conjunto contou, em 2015, um total de 62 milhões de trabalhadores com idade entre 16 e 59 anos. Assim, se de um lado, 62 milhões são protegidas pela previdência social, de outro lado, 23,8 milhões de trabalhadores (ou seja, 27,5% da população ocupada entre 16 e 59 anos de idade) não se encontram sob cobertura previdenciária (SPSS, 2016, p. 4).¹³

Entre estes 23,8 milhões de trabalhadores, 13,24 milhões possuíam renda mensal igual ou superior a um salário mínimo. Com esta renda, piso básico da remuneração no mercado de trabalho formal no Brasil, considera-se que eles detêm capacidade contributiva que possa viabilizar sua incorporação ao RGPS. Entretanto, segundo a Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS, 2016, p. 4), outros 10,26 milhões possuíam rendimento inferior ao valor do salário mínimo, dificilmente tendo condições de contribuir para a Previdência. As mulheres são maioria neste grupo.

Aprofundando este tema, Guimaraes e al (2013) consideram que a informalidade e a insuficiência de rendimentos consistem nos principais determinantes da desproteção previdenciária. Explorando tanto o rendimento individual como o familiar, os autores constataam que a contribuição à previdência social cresce com o aumento da renda domiciliar per capita. Analisando a renda e a contribuição previdenciária de uma perspectiva regional, constataam ainda que as regiões com maior desproteção previdenciária são aquelas que possuem maior percentual da população com rendimento inferior a 1 salário mínimo. Ou seja, são aquelas que possuem menor potencial para ampliar a inclusão previdenciária pela via contributiva clássica.

Analisar os dados sobre contribuição previdenciária é um esforço relevante não apenas para estimar a desproteção, mas para avaliar os esforços necessários para fazer avançar os patamares de proteção. A tabela 1, abaixo, permite analisar a relação entre a contribuição à pre-

13 Apesar da importância dos dados da PNAD para a avaliação da cobertura e impactos da política previdenciária, esta base impõe certas limitações à análise. A pesquisa levanta informações sobre o recebimento de “aposentadoria” e/ou “pensão”, sem distinguir se a origem é o RGPS ou alguns dos regimes próprios de servidores públicos. Por isto, os dados que tem como base a PNAD não se restringem ao RGPS, em que pese ser este o nosso foco de análise. Outra limitação quando do uso dos dados da PNAD se refere ao fato de que muitos dos que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC), dispositivo assistencial e não contributivo que em 2015 atendia a 4,4 milhões de pessoas, declaram ao IBGE receber pensões ou aposentadorias previdenciárias. Por esse motivo, muitos estudos tendem a tratar de forma conjunta os benefícios previdenciários e o BPC. Em 2015 os benefícios assistenciais representam apenas cerca de 13,5% do total de benefícios (SPPS, 2016, p. 9).

vidência social e a renda do trabalhador. Observa-se o crescimento da contribuição previdenciária em todas as faixas de renda. Comparando os anos de 2005 e 2014, estudo do IPEA estimou as taxas de contribuição previdenciária por faixa de renda. Como pode ser observado, as taxas crescem na medida em que cresce a renda dos trabalhadores. Os trabalhadores de menor renda concentram as menores taxas de cobertura previdenciária.

Tabela 1

Percentual da população ocupada com idade entre 16 e 59 anos, contribuintes e não contribuintes da previdência social por faixas de rendimentos em salários-mínimos (SM)- Brasil, 2014.

Faixas de rendimento em SM	Contribuintes		Não-contribuintes	
	2005	2014	2005	2014
Sem declaração	55,8	63,2	44,2	36,8
Até 1	28,6	30,9	71,4	69,1
1 a 1,5	63,8	67,3	36,2	32,7
Mais de 1,5 a 3	69,8	75,5	30,2	24,5
Mais de 3 a 5	74,3	79,8	25,7	20,2
Mais 5 a 10	78,6	82,3	21,4	17,7
Mais de 10	83,3	84,8	16,7	15,2
<i>Total ocupado</i>	<i>48,9</i>	<i>62,3</i>	<i>51,0</i>	<i>37,7</i>

Fonte: IPEA (2017)

Fica clara a relação entre renda e contribuição previdenciária no Brasil. Os caminhos da inclusão previdenciária parecem, assim, diretamente dependentes de melhores condições de participação no mercado de trabalho e das políticas voltadas à ampliação da proteção da previdência a públicos específicos. Ambas as variáveis podem ser potencializadas por meio de programas e estratégias no âmbito das políticas públicas, como é o caso bem-sucedido da previdência rural e dos programas de fomento à agricultura familiar (Romano et al, 2013).

A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA E SEUS IMPACTOS

Os impactos econômicos da previdência social tem sido avaliados por um conjunto amplo de estudos. Com base em dados da PNAD de 2005 a 2014, Valadares e Galiza (2016) constata uma queda na taxa de pobreza rural (usando como linha a renda de menos de meio salário mínimo *per capita*) de 73,8% para 49,5% no período, devido principalmente ao aumento dos rendimentos do trabalho e da previdência social. Simulando as taxas de pobreza da população rural subtraindo

os benefícios previdenciários, os autores estimam que a previdência rural, mesmo sendo paga apenas às famílias com idosos e cobrindo cerca de 30% dos domicílios, “contribuiria para, ao menos, 1/3 da redução da pobreza da população do campo entre 2005 e 2014” (Valadares e Galiza, 2016, p. 32).

Valadares e Galiza (2016, p. 50) enfatizam ainda que “mais de dois terços do valor total dos benefícios rurais foram destinados a municípios de até 50 mil habitantes, o que significou uma injeção de R\$5,6 bilhões na economia desses pequenos municípios em janeiro de 2016. Nos municípios com mais de 50 mil habitantes, o valor total transferido não alcançou a metade: R\$2,6 bilhões. Parece evidente, pois, o potencial redistributivo da Previdência Rural” (Valadares e Galiza, 2016, p. 55). Comparando a arrecadação e a despesa previdenciária entre os municípios brasileiros, Barbosa e Costanzi (2009) também concluem que a Previdência Social opera como mecanismo de redistribuição de renda dos municípios mais ricos para os mais pobres: “enquanto no décimo dos municípios mais ricos, há um excesso de arrecadação da ordem de R\$ 15,1 bilhões ou 1,1% do PIB dessas municipalidades, no décimo dos mais pobres, há um excesso de benefícios em relação à arrecadação da ordem de R\$ 3,6 bilhões, que corresponde a 17,1% do PIB desses municípios” (Barbosa e Costanzi, 2009, p. 2). Considerando ainda a relação entre benefícios líquidos e o PIB municipal, os autores constatam que para os municípios com até 20 mil habitantes, o pagamento de benefícios representou, em 2006, o equivalente à 7 % do PIB dessas cidades.

Trabalho de Afonso (2016), usando microdados dos registros administrativos do Ministério da Previdência Social (MPS) para uma base de 35 mil indivíduos, estima a redistributividade da previdência social brasileira, com ganhos para as mulheres, indivíduos menos escolarizados, de menor renda e para aposentadorias por idade. Em estudo sobre o impacto da previdência social para as condições de vida das famílias de baixa renda, Dedecca et al (2006) chamam a atenção para a relevância do dispositivo constitucional que vincula o piso previdenciário ao salário mínimo. Este dispositivo ganhou particular relevância quando associado a política de valorização real do salário mínimo levada a cabo pelos governos do Partido dos Trabalhadores, a partir de 2005. Tal política, fruto de uma negociação do movimento sindical com o governo federal, promoveu ampla repercussão no incremento da massa salarial e da renda das famílias. Com a nova política que determina um incremento real no valor do salário mínimo pela variação do PIB. Como consequência, entre 2004 e 2014, o salário-mínimo sofreu um aumento real de mais de 70% (Kerstenetzky, 2017, p. 6), fortalecendo expressivamente o impacto redistributivo do RGPS.

É extenso o conjunto de estudos que se dedicaram a estimar os impactos dos benefícios previdenciários sobre o nível de pobreza da população brasileira. Estudo realizado por Soares et al publicado em 2006 com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, conclui que as aposentadorias e pensões vinculadas ao salário mínimo, tem grande impacto distributivo. Constatam que cerca de 52% e 67% da renda transferida por aquelas aposentadorias vai, respectivamente, para domicílios com renda inferior a um quarto de salário mínimo e a meio salário mínimo per capita, com efetivo impacto na redução das taxas de pobreza da população brasileira. Afirmam ainda que “na ausência deste tipo de transferência tanto a pobreza como a indigência seriam muito maiores, da ordem de 36% e 17%, respectivamente” (Soares et al, 2006, p. 26).

Segundo a estimativa oficial, elaborada pela SPPS (2016, p. 7), o pagamento de benefícios pela previdência social retira da condição de pobreza cerca de 28,23 milhões de pessoas, promovendo uma redução de 14,1 pontos percentuais na taxa de pobreza, como pode ser observado na tabela 2. Esta estimativa considera as rendas de todas as fontes e utiliza como linha de pobreza o valor de meio salário mínimo per capita. Desconsiderando-se as rendas transferidas pela previdência social (incluído o RGPS e RPPS, bem como os 4 milhões de benefícios assistenciais pagos pelo Ministério de Desenvolvimento Social,¹⁴ o número de pobres no Brasil no ano de 2015 saltaria de 52,95 para 81,18 milhões.

Tabela 2
Estimativa de impactos da proteção social (previdência e assistência social) sobre o nível de pobreza- Brasil, 2015

	Descrição	Quantidade de pessoas	% do total
População de referencia		199.903.695	100%
Renda domiciliar per capita < R\$ 394,00	Incluindo a renda previdenciária	52.947.268	26,5%
	Excluindo a renda previdenciária	81.181.695	40,6%
Impacto sobre a quantidade de pobres (b)-(a)		28.234.427	Redução de 14,1 p.p.

Fonte: SPPS (2016)

14 O BPC pagou 4,4 milhões de benefícios em dezembro de 2015, sendo 1,9 pagos a pessoas idosas e 2,3 a pessoas com deficiência (BEPS, 2016).

Quanto à proteção previdenciária aos idosos, definidos pela legislação brasileira como aqueles indivíduos com idade igual ou superior a 60 anos, em 2015, 24,01 milhões (sendo 11,14 milhões de homens e 12,87 milhões de mulheres) foram contabilizados como socialmente protegidos: recebiam aposentadoria e/ou pensão de qualquer regime previdenciário ou da assistência social, ou contribuía para a Previdência Social. A estimativa de proteção deste público alcançou, neste ano, a taxa de 81,7%, sendo a proteção entre os homens de 86,1%, e entre as mulheres (78,3%) (SPPS, 2016, p. 4).

A previdência social também vem impactando positivamente a desigualdade de renda no país. Segundo pesquisa do IPEA (2015), 24% da redução da desigualdade de renda entre 2003 e 2012 foi promovida pela previdência social. Cabe observar que este estudo teve como base os dados da PNAD, que inclui não apenas o RGPS como os regimes próprios do funcionalismo público (RPPS), reconhecidamente regressivos. Ou seja, o impacto do RGPS da redução da desigualdade pode ser ainda maior. No que se refere à desigualdade de renda, Mostafa et al (2011) também enfatizam o caráter redistributivo do RGPS, em especial dos benefícios próximos do salário mínimo:

“Os efeitos distributivos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ficam evidentes quando se compara com a concentração dos rendimentos do trabalho. De acordo com a Pesquisa de Orçamento Familiar de 2008/2009, única que traz a variável que distingue o RGPS da previdência dos servidores e servidoras públicos (RPPS), enquanto os rendimentos do trabalho tinham uma concentração de 0,5755, os rendimentos do RGPS tinham uma concentração de 0,4695. Dado sua participação de quase 12% na renda familiar per capita, a Previdência Social é a segunda parcela mais progressiva de renda após os benefícios assistenciais Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, também chamado de LOAS”. (Mostafa et al, 2017, p. 3).

Estes impactos decorreram, como já enfatizado, da expansão do RGPS. Os benefícios RGPS, que em 1995 alcançavam 14,5 milhões de beneficiários, chegaram a uma cobertura de 29 milhões em 2015, dos quais 9,4 para os trabalhadores rurais em regime especial de cotização previdenciária. O aumento da filiação previdenciária foi verificado em todas as faixas de rendimento, como visto na tabela referente ao período entre 2005 e 2014, em que pese os rendimentos mais baixos continuarem concentrando o maior número de não contribuintes. A bibliografia vem enfatizando dois fatores básicos como influenciando este processo: o crescimento da economia com repercussão na melhoria na formalização e na renda advinda do trabalho, e aos arranjos inovadores de inclusão aos trabalhadores rurais e urbanos que foram implementados desde 1988. De fato, a melhora nos indicadores de

cobertura para o período foi impulsionada pela ampliação do nível de atividade econômica, do crescimento da renda do trabalho e do crescimento nas taxas de formalização. Mas a dinâmica econômica não explica, por si só, a trajetória positiva de inclusão previdenciária. O caso brasileiro aponta como tal ampliação também depende do arranjo institucional do sistema de proteção social, e de suas regras de inclusão e de reposição de renda. E depende da regulação do mercado de trabalho, incluindo o direito do trabalho e instituições de representação, negociação e fiscalização do trabalho.

Este arranjo dependente ainda de um arranjo financeiro complexo, envolvendo tanto uma base contributiva como transferências do orçamento fiscal, que crescem na medida em que se ampliam os mecanismos de inclusão. As despesas com pagamentos de benefícios do RGPS foram responsáveis por 7,2% do PIB brasileiro no ano de 2015. De fato, largamente financiada por cotizações de empregados e empregadores, o RGPS passa a demandar maiores aportes de recursos fiscais com a expansão de sua cobertura a grupos com menor capacidade contributiva. Segundo o Ipea (2015, p. 37), “a despesa previdenciária do RGPS no ano de 2013 alcançou mais de R\$ 357 bilhões, enquanto as receitas somaram pouco mais de R\$ 307 bilhões. Isso gerou necessidade de financiamento de quase R\$ 50 bilhões, sempre em valores correntes.”

Mas no caso brasileiro, além das disputas distributiva na base do financiamento, as características regressivas do sistema tributário enfraquecem ganhos redistributivos alcançados pelas transferências previdenciárias (Forum 21 et al, 2016; Anfip/Dieese, 2017). A carga tributária brasileira é mais pesada para os décimos de menor renda. Ela alcança patamar de 32% para o 1º décimo da renda, enquanto se reduz para os décis de maior renda, chegando a 21% para a população localizada nos três décimos de mais alta renda. A regressividade do sistema se deve ao desequilíbrio entre o volume arrecadado por meio de tributos diretos (renda e patrimônio, que tendem a ser progressivos), vis-a-vis o que se arrecadado por meio de tributos indiretos (consumo e circulação de mercadorias) - que tendem a ser regressivos. “Mesmo com o ônus dos tributos diretos crescendo à medida que a renda se eleva, seu efeito final não é suficiente para contrabalançar o forte impacto dos tributos indiretos sobre a renda das famílias mais pobres” (Castro, 2013, p. 178).

Assim, o movimento de ampliação da cobertura da proteção social, incluindo o sistema previdenciário, não foi acompanhado de um esforço tributário que correspondesse ao objetivo distributivo que organizou as políticas sociais. O gasto social progressivo que vem caracterizando, na trajetória recente, as políticas sociais brasileiras, é

parcialmente comprometido pelo arranjo tributário, capturado, como mostram Silveira e Passos (2018), pelas elites econômicas e pela classe média tradicional. As tensões fiscais e tributárias que atravessam a organização da seguridade social brasileira tem se ampliado ao longo das últimas duas décadas e desaguam em propostas de reformas, como será tratado na última seção.

A captura de recursos previdenciários também tem sido observada em outras medidas, tais como as desonerações e renúncias. Uma medida de impacto foi aprovada em 2011, sob proposta do poder executivo, desonerando as contribuições previdenciárias da folha de pagamentos para setores de tecnologia, moveleira e confecções, visando estimular o investimento. De cunho altamente polemico, a nova lei deu início a um conjunto de iniciativas similares, ampliando os setores beneficiados (industriais, hoteleiro, transportes, construção civil, entre outros) e o tempo de duração do benefício. Diversos analistas reclamaram a ausência de avaliação dos impactos bem como de critérios objetivos para seleção dos setores beneficiados (Ipea, 2017, p. 32). As desonerações, estimadas em 2015 em R\$ 25 bilhões, se somavam às renúncias previdenciárias à entidades filantrópicas, estimadas em R\$ 11 bilhões no mesmo período contribuindo, juntamente com os R\$ 61 bilhões por conta das Desvinculações das Receitas da União (DRU), um quadro de fragilização do equilíbrio financeiro da previdência social (ANFIP/DIEESE, 2017, p. 30).¹⁵

A REFORMA PREVIDENCIÁRIA EM CURSO AS PERSPECTIVAS DE FUTURO

Em que pese as avaliações positivas com relação à trajetória da previdência social brasileira nas três últimas décadas, em dezembro de 2016, sob o argumento de pressões fiscais crescentes, o governo federal apresentou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Sob o número 287/2016, o texto da PEC expressa uma proposta de ampla reformulação da previdência social brasileira, alterando tanto as regras do RGPS quanto às dos RPPS, e alcançando o campo assistencial com alterações profundas dirigidas também ao BPC¹⁶ (Jaccoud, 2017). Apesar dos esforços do governo e as sucessivas negociações do texto no Congresso Nacional, a PEC nº 287/2016 não conseguiu aprovação no Congresso Nacional durante o ano de 2017 e primeiro semestre de 2018. Mas as linhas gerais da proposta explicitam os pontos centrais de uma agressiva agenda reformista que visa reorganizar a proteção social brasileira, e dentro dela, a política previdenciária.

¹⁵ Ainda sobre a DRU ver: Senado Federal, 2017, capítulo VII.

¹⁶ Sobre a reforma e o BPC, ver Jaccoud et al, 2017.

A agenda reformista, de cunho neoliberal, foi adotada pelo governo federal em meados de 2016, no bojo da mudança política que se seguiu à deposição da Presidente Dilma Rousseff.¹⁷ Com a posse do novo governo e a recomposição conservadora das forças políticas majoritárias no Congresso Nacional, tem início um forte ativismo governamental, impulsionando o país em uma onda tardia de reformas com foco na redução do Estado, liberalização da economia e inflexão no sistema de proteção social. Neste contexto, a proposta de reforma da previdência social vinha acompanhada de outras duas reformas estratégicas. A primeira, enviada ao Congresso Nacional antes mesmo do afastamento definitivo da Presidente Rousseff,¹⁸ teve como objetivo alterar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC), aprovada em dezembro de 2016, introduz o chamado Novo Regime Fiscal, congelando as despesas primárias do governo federal por 20 anos. Segundo esta regra, os reajustes das despesas primárias estarão limitados à inflação acumulada, o que implicará em redução contínua do gasto face ao crescimento do Produto Interno, além de queda per capita em valores reais.¹⁹ A norma, que exclui das restrições as despesas financeiras, referentes ao pagamento de juros sob a dívida pública, sinalizou para a redução continuada dos gastos sociais do governo federal, dos quais o gasto com o RGPS é o mais expressivo. Com este regime fiscal, cuja rigidez não encontra equivalente na experiência internacional (Pires, 2016), ficam ainda comprometidos um dos mais relevantes mecanismos constitucionais de sustentação das políticas sociais no país: as vinculações dos gastos com educação e saúde à percentuais fixos das receitas federais (Rossi e Dweck, 2016).

Ao lado da reforma fiscal, o governo também conseguiu a aprovação de duas leis de ampla repercussão na reorganização dos direitos trabalhistas e as atividades sindicais no país. Alterando e esvaziando a Consolidação Nacional do Trabalho, o novo ordenamento jurídico

17 Dilma Rousseff havia sido eleita para um segundo mandato em outubro de 2014, com 51,64% dos votos válidos. Tomou posse em janeiro de 2015, enfrentando crescente oposição política-parlamentar, além de ativa mobilização dos meios de comunicação. Após intensa agitação social e política, em 31 de agosto de 2016, o Senado Federal brasileiro aprovou a perda do cargo da Presidente Rousseff, sob a acusação de crime de responsabilidade fiscal. Sobre tal processo político, ver Avritzer, 2016; Cioccarri, 2016; Feres Jr e Sassara, 2016; Singer, 2015.

18 Em abril de 2016, com a aprovação de autorização para o julgamento da Presidente Rousseff pela Câmara dos Deputados, o vice-presidente Temer assumiu provisoriamente o comando do governo. Apesar da provisoriedade do mandato presidencial, desde este momento tem início profunda mudança administrativa e gerencial, refletindo a recomposição das forças políticas majoritárias.

19 A estimativa é de que a despesa primária do governo federal, majoritariamente destinada à área social, caia para 12% do PIB em vinte anos (Fórum 21 et al, 2016, p.9).

flexibiliza dos contratos de trabalho, favorecendo diferentes tipos de contratos individuais de curta duração e precária proteção tais como teletrabalho, trabalho intermitente, temporário e terceirizado. A demissão imotivada é facilitada e o enfraquecimento dos sindicatos previsível em medidas tais como o fim da obrigatoriedade da presença do sindicato na rescisão do contrato de trabalho ou a instituição de representação não sindical (e sem a participação sindical no processo de eleição) para empresas com mais de 200 trabalhadores (Dieese, 2017). Todos estes dispositivos impactarão negativamente na previdência social, reduzindo a formalização trabalhista e promovendo seja a migração para mecanismos subsidiados como o MEI, ou a simples desproteção previdenciária.

A reforma previdenciária, contudo, continua em tramitação legislativa. No que diz respeito ao RGPS, objeto desta pesquisa, as propostas de mudanças apresentadas pelo governo por meio da PEC nº 287/2016 são profundas. Trata-se de um projeto de total reorganização da previdência social brasileira,²⁰ alcançando ainda o benefício assistencial voltado a idosos e pessoas com deficiência. Entre as mudanças propostas, se destacam as propostas de: (i) eliminar a aposentadoria por tempo de contribuição; (ii) aumentar o tempo mínimo de contribuição (carência mínima) de 15 para 25 anos de contribuição; (iii) alterar a regra de cálculo, que substitui a média dos 80% maiores salários de contribuição para a fórmula de 51% da média mais 1% por ano de contribuição; (iv) extinguir a previdência rural com o fim da contribuição vinculada a comercialização da produção e destinada a proteção do grupo familiar, e sua substituição por cotização individualizada com tempo mínimo de 25 anos de contribuição; (v) unificar e aumentar a idade mínima para aposentadoria para 65 anos, o que implica em ampliar de 60 para 65 anos para as mulheres urbanas; de 55 para 65 anos para as mulheres rurais e de 60 para 65 anos para os homens rurais, todos com vinculação ao crescimento da expectativa de vida; (vi) alterar a idade mínima de acesso ao BPC de 65 para 70 anos para os idosos com vinculação ao crescimento da expectativa de vida, e desvinculação do valor do benefício em relação ao salário mínimo.²¹

Uma análise cuidadosa da proposta foi realizada por Mostafa e Theodoro (2017). Os autores estimam que a proposta de reforma da previdência social propostas terá impacto deletério para o regime

20 No que se refere aos RPPS, as principais mudanças propostas pela PEC nº 287/2016 se referem ao aumento da idade mínima de aposentadoria e a convergência das regras do RPPS com as do RGPS. Sobre o tema ver Anfip/Dieese (2017) e IPEA (2018).

21 A PEC 287/2016 não propõe alteração para as aposentadorias já concedidas. Uma descrição completa do projeto pode ser encontrada em IPEA (2018).

público de previdência social brasileiro, seja no que se refere à sua sustentabilidade, seja quanto à capacidade de inclusão e garantia de benefícios pelos trabalhadores brasileiros. Enfatizando a proposta de extinção da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) e elevação da idade média de concessão de aposentadorias, o estudo avalia que a nova regra seria difícil de ser cumprida pelos trabalhadores com trajetória mais precária no mercado de trabalho, que são os que em geral acessam a aposentadoria por idade. Mas, a proposta seria “excessivamente fácil” para aqueles trabalhadores participantes de segmentos mais estruturados do mercado de trabalho, que acessam a aposentadoria pela modalidade de tempo de contribuição. Assim, a unificação dos regimes traria dois grandes riscos, “com impactos para a sustentabilidade futura e para a equidade da previdência social brasileira. São eles: (i) o de fuga do sistema público por parte dos trabalhadores mais bem posicionados e remunerados no mercado de trabalho, e (ii) o de desproteção daqueles mais mal remunerados e sob relações de trabalho mais precárias” (Mostafa e Theodoro, 2017, p.1).

Com base nos microdados da previdência social, os autores estimam que as novas exigências de tempo de contribuição para trabalhadores urbanos promoverão altos patamares de exclusão previdenciária. Cerca de 35,5% e 40,6% dos futuros aposentados do meio urbano provavelmente não conseguiriam cumprir o período de 25 anos de contribuição para ter acesso à aposentadoria. Concluem, por fim, que a proposta do governo desconsiderar a heterogeneidade do mercado de trabalho no Brasil, muito especialmente os altos índices de rotatividade que o caracterizam, assim como o tempo de procura de trabalho entre um emprego e outro: “a proposta governamental subestima o tempo de vida laboral necessário à obtenção dos requisitos de aposentadoria. Dada a rotatividade média e o tempo médio de desemprego, 40 anos de contribuição significam 53 anos de vida laboral ativa e os 25 anos mínimos de contribuição equivalem a 33 anos de vida laboral ativa” (Mostafa e Theodoro, 2017, p. 1).

CONCLUSÃO

Os sistemas previdenciários são responsáveis por promover a realocação de recursos em uma sociedade, seja entre gerações e/ou entre grupos sociais, com impactos que podem ser muito variados. A redistribuição de recursos pode ocorrer de forma diferenciada para os contribuintes e os beneficiários, influenciando na disponibilização de recursos entre segmentos sociais e setores econômicos. Em uma região como a América Latina, onde são particularmente evidentes os limites do mercado e as suas promessas de promoção social e de incorporação econômica, o potencial redistributivo da previdência social pode vir a ter grande relevância.

No caso brasileiro, a ampliação do potencial redistributivo da política previdenciária recebeu forte impulso com a promulgação da Constituição de 1988, que representou um inédito reconhecimento dos direitos sociais no Brasil. No bojo de um movimento de fortalecimento da cidadania, historicamente constrangida pelas marcas tradicionais da subalternidade e da desigualdade, a previdência social ganhou novo escopo e passou a ser organizada sob novos princípios, com impactos sociais relevantes como foi enfatizado ao longo deste artigo. Na década de 2000, novo impulso nas regulamentações voltadas à inclusão previdenciária recebeu o reforço do processo de crescimento econômico, formalização das relações de trabalho e melhoria da renda do trabalho, que se somaram ainda às políticas públicas de valorização real do salário mínimo, fiscalização reforço às proteções jurídicas ao trabalho e incentivo à formalização trabalhista.

Contudo, a agenda conservadora pode ampliar seu potencial de agencia no bojo da crise econômica e política que paralisou o país no ano de 2016. Neste cenário, como já destacou Cerqueira (2017, p. 15), agudizou-se o conflito distributivo na sociedade, “não somente entre empregadores/empregados x inativos/pensionistas, mas entre juros x lucros x salários x outras rendas”. Respondendo a este conflito, a reforma da previdência social, caso aprovada, poderá significar uma reversão no quadro de ampliação da inclusão previdenciária observado nas últimas três décadas no Brasil. Poderá ainda implicar em uma substancial mudança no arranjo institucional da seguridade social, com o esvaziamento do pilar contributivo e ampliação da demanda para os benefícios assistenciais, num movimento reverso ao historicamente trilhado (Jaccoud, 2018). Para além de transformações institucionais no desenho da proteção social, a agenda reformista vem impondo novas questões para a reflexão. Em primeiro lugar, põe em destaque a relação entre proteção social e da democracia, a trajetória de adensamento da proteção social no Brasil esteve assentada na legitimidade de uma ideia de cidadania que não prescinde de direitos sociais universais. De outro lado, impõe a reflexão sobre as possibilidades de uma articulação virtuosa entre proteção social e desenvolvimento econômico face a uma economia em processo de desindustrialização e sob dominância cada vez mais direta do capital financeiro.

BIBLIOGRAFIA

- Afonso, L. E. 2016 “Progressividade e Aspectos distributivos na Previdência Social: Uma Análise com o Emprego dos Microdados dos Registros Administrativos do RGPS” em *Revista Brasileira de Economia* N° 70.1, pp. 3-30.

- ANDEPS 2017 *Contribuição Técnica sobre os impactos sociais da PEC 287- Reforma da Previdência- e suas implicações para a proteção social* (Brasília) novembro.
- ANFIP/DIEESE 2017 *Previdência: reformar para excluir? Brasília, Anfip -Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Dieese* (Brasília: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos).
- Barbosa, E.; Costanzi, R. 2009 “Previdência Social e redistribuição de renda intermunicipal” em *Informe de Previdência Social*, vol. 21, Nº 04, abril.
- Castro, J. 2013 “Política social, distribuição de renda e crescimento econômico” em Fonseca, A.; Fagnani, E. (orgs) *Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento* (Brasília: Editora Fundação Perseu Abramo, Coleção Projetos para o Brasil).
- Cerqueira, B. 2017 *Previdência, Excluir para crescer ou crescer com inclusão* (Brasília: Unacon).
- Dedecca, C. et al. 2006 “Salário mínimo, benefício previdenciário e as famílias de baixa renda” em *Revista Brasileira de Estudos de População*.
- Delgado, G. 2007 *Diagnóstico do mercado de trabalho para a Previdência Social.1980-2006* (Brasília: Ipea).
- Delgado, Guilherme; Cardoso Jr, J. L. 2000 Universalização de Direitos Sociais no Brasil: o caso da Previdência rural nos anos 1990”. Apresentado Nº 24º encontro anual da Anpocs, Caxambu.
- Delgado, G.; Jaccoud, L.; Nogueira, R. 2009 “Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania” em *Boletim de Políticas Sociais. Políticas Sociais - acompanhamento e análise* Nº 17 (Brasília, Ipea).
- DIEESE- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos 2017 “A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil. Nota Técnica Nº 178” (Brasília).
- Fórum 21; Fundação Friedrich Ebert; GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política; Plataforma Política Social 2016 “Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil” São Paulo, setembro.
- Guimarães, L. ; Costanzi, R.; Ansiliero, G. 2013 “Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada” em Campello, T; Neri, M. (orgs) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (Brasília: Ipea).
- Helfand, S., Rocha, R., y Vinhais, H. 2009 “Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: uma análise da queda recente” em *Pesquisa e Planejamento econômico*, v. 39, Nº 1, pp. 59- 80.

- IBGE 2009 *Censo Agropecuário 2006. Agricultura familiar, primeiros resultados* (Rio de Janeiro: IBGE).
- IPEA 2009 *Boletim de Políticas Sociais. Políticas Sociais - Acompanhamento e análise*, Nº 17 (Brasília: IPEA).
- IPEA 2015 “Previdência Social” em *Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e análise*, Nº 23 (Brasília: IPEA).
- IPEA 2016 “Previdência Social” em *Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e análise*, Nº 24 (Brasília: IPEA).
- IPEA 2017 “Previdência Social” em *Boletim de Políticas Sociais - Acompanhamento e análise* Nº 25 (Brasília: IPEA).
- Jaccoud, L. 2009 *Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social*, (Brasília: IPEA. Texto para discussão nº1372).
- 2013 “Igualdade e equidade na agenda da proteção social” em Fonseca, A.; Fagnani, E (orgs) *Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento* (São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo) vol 2, pp. 281-306.
- 2018 “Desigualdade e proteção social: aprendizados da experiência brasileira recente” em Midaglia, C.; Ordonez, G.; Valencia, E. (orgs) *Nuevas e Antiguas estructuraciones de las políticas sociales en America Latina* (CLACSO: CFN).
- 2018 “Estado, direitos sociais e modernização conservadora: a trajetória recente da proteção social no Brasil” em Gaitán, F.; Lanzara, A (orgs). *Políticas Sociais e Desenvolvimento na América Latina- Paradigmas e Tendências* (Rio de Janeiro: INCTPPED/UFRJ).
- Jaccoud, L.; Mesquita, A. C. ; Paiva, A. 2017 *O Benefício de Prestação Continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate*. Texto de Discussão Nº 2301, (Brasília: IPEA).
- Kerstenetzky, C. 2017 *Redistribuição no Brasil no século XXI. Texto de Discussão Nº 125* (Rio de Janeiro: Cede/UFF).
- Mostafa, J. 2017 et al. *Previdência e gênero: por que as idades de aposentadoria de homens e mulheres devem ser diferentes? Nota Técnica Nº 35* (Brasília: Ipea).
- Theodoro, M. 2017 “No caminho da desproteção social: a reforma da previdência no contexto urbano. Plataforma Social”, julho.
- Oliveira, R. ; Aquino, J. 2017 “A previdência rural e sua importância para as famílias pobres no Nordeste: resultados de um estudo de caso no Rio Grande do Norte” em *Revista Econômica do Nordeste* vol 48.1, pp. 115-130.
- Oliveira, J.; Teixeira, S. 1986 *(Im) Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil* (Petrópolis: Vozes).

- Pires, M. 2016 *Nota Técnica - Análise da PEC 241. Carta de Conjuntura N° 33* (Brasília: Ipea)..
- Puyana Mutis, A. 2018 “El neo-extractivismo en la economía latinoamericana. Efectos sobre la desigualdad y el crecimiento” em Midaglia, C.; Ordóñez, G.; Valencia, E. (orgs) *Nuevas e Antiguas estructuraciones de las políticas sociales en América Latina*. (Clacso: CFN).
- Rangel, L.; et al. 2009 *Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Boletim de Políticas Sociais N° 17* (Brasília: Ipea).
- Romano, J.; Campolina, A.; Menezes, F. 2013 “Agricultura Familiar e reforma agrária na superação da pobreza e na construção de um novo projeto de desenvolvimento rural” em Fonseca e Fagnani (orgs) *Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania* (São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo).
- Rossi, P. ; Dweck, E. 2016 *Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. Cadernos de Saúde Pública*, vol 32, N° 12.
- Schwarzer, H. 2000 *Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no Estado do Pará. Texto de Discussão N°729* (Brasília: IPEA).
- Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) 2016 *Informe de Previdência Social*. Vol. 28, N° 12 (Brasília).
- Senado Federal 2017 “Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos” (Brasília).
- Silveira, F. 2012 *Equidade fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social* (Brasília: ESAF).
- Silveira, F.; Passos, L. 2018 *Renúncias fiscais e tributação da riqueza: as capturas pelas elites econômicas e classe média tradicional. Texto de Discussão N° 31* (Brasília Anfp/Plataforma Social).
- Soares, F. ; Soares, S. ; Medeiros, M. ; Osório, R. 2006 *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Texto para Discussão N° 1228* (Brasília: IPEA).
- Valadares, A. A. y Galiza, M. 2016 *Previdência rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. Nota Técnica IPEA, N° 25/2016* (Brasília: IPEA).

Sol Minoldo y Enrique Peláez

RETOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA EN EL SIGLO XXI

INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pensiones comienzan a repensarse en el mundo entero. Aunque han sido los factores demográficos los que han acaparado el protagonismo en los problemas de sostenibilidad, los cambios en el mundo del trabajo podrían constituir el principal factor explicativo de las dificultades de financiamiento para sistemas basados en cotizaciones. El desempleo, la emergencia de formas de contratación flexibilizadas, la persistencia de la informalidad en el caso de Latinoamérica, así como la implementación de políticas que, orientadas a estimular la contratación de empleo, reducen en mayor o menor medida la carga de cotizaciones sobre los empleadores. Del otro lado, las obligaciones previsionales pueden crecer ya sea por el incremento de personas que llegan a la vejez y el aumento de los años de supervivencia, ya sea por la expansión de la cobertura previsional en el marco de una política social en la que los derechos de la vejez comienzan a adquirir una mayor relevancia, desde que son enunciados por instrumentos internacionales de derechos humanos y desde que comienza a valorarse el aporte del trabajo no remunerado reproductivo y de cuidado, y la importancia de los ingresos directos para la autonomía de las mujeres (otora protegidas, principalmente, de forma indirecta, a través del ingreso de sus maridos o pensiones por viudez).

En un marco de rigidez de la base de financiamiento y expansión de la población beneficiaria, los abordajes políticos, académicos y técnicos dirigen el análisis al cambio en la relación de apoyo entre trabajadores y dependientes mayores. Del deterioro de dicha relación, que se aprecia en las nuevas estructuras por edades de las poblaciones, se extraen conclusiones acerca de un grave problema de sostenibilidad que “forzaría” a redefinir las edades de retiro, y motivaría a avanzar en iniciativas que estimulen mayores niveles de ahorro para la vejez, como el caso de los sistemas de capitalización privados. Cabe notar que detrás de esta última propuesta subyace la idea de que el problema de sostenibilidad debe atenderse con una expansión de los recursos, esto es, de la producción de riqueza, a la cual colaboraría la disponibilidad de fondos de inversiones.

En América Latina todas estas cuestiones se han planteado ya como problemas vigentes, incluso en las últimas décadas, a pesar que en la región nos encontraríamos, todavía, dentro del periodo de ‘bono demográfico’. En el caso de Argentina, entre 2003 y 2005, por un lado, las finanzas previsionales mejoraron sustancialmente. Esto se debió en parte a la mejora de los indicadores laborales y al incremento de la recaudación tributaria que era asignada a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). También, a una política de recomposición de las cargas previsionales sobre los empleadores y a la recuperación de los aportes de los trabajadores, especialmente a partir de la re estatización del sistema. Además, el desmantelamiento de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs) supuso la creación de un fondo de ahorro que generaba rentas y, con ello, una nueva fuente de ingresos genuinos. Por último, se dio continuidad la detracción de un porcentaje de la masa de impuestos coparticipables, que habían comenzado a detraerse en tiempos de ‘emergencia previsional’. Por otro lado, las erogaciones se expandieron también considerablemente en el periodo. Esto debido a que se activaron mecanismos de acceso que, debilitando en los hechos la lógica contributiva, permitieron una masiva incorporación de personas mayores a la protección y con una mínima segmentación de la calidad, ya que accedieron con reconocimiento de beneficios contributivos, y en un contexto de mejora de los beneficios mínimos en términos reales, junto con la reducción de la desigualdad de los beneficios que llevaron a reducir la distancias entre el beneficio medio y mínimo. En los últimos dos años se ha iniciado claramente una nueva etapa, en la que ha irrumpido el discurso del ajuste en el marco de una revitalización del paradigma contributivo.

Los recursos coparticipables que la Corte Suprema de Justicia de la Nación determinó que debían ser restituidos a las provincias en ausencia de un pacto de coparticipación que legitimara su direcciona-

miento a la ANSES, han comenzado a ser restituidos. Si bien el gobierno nacional comprometió suplirlos con recursos del tesoro nacional, esto parece constituir una medida provisoria y no una asignación genuina, en la medida que el creciente peso de la ANSES sobre los gastos del gobierno nacional comienza a ser señalado como explicativo del déficit fiscal general. Del lado de las erogaciones, el carácter expansivo de la protección y la calidad no segmentada de los beneficios no contributivos han comenzado a ser desplazados por medidas que refuerzan el carácter individual de la sustitución de ingresos¹ y reconstituyen la desigualdad de la calidad de protección entre los beneficiarios según hayan cotizado o no al sistema durante su vida activa. El acceso universal a la protección, si bien no se ha eliminado, se ha segmentado fuertemente. En este marco se prepara una reforma previsional para el año 2019, tal como prevé la ley aprobada en el año 2016.

Ante una inminente discusión sobre el diseño de la protección social y las medidas ‘forzadas’ para conseguir su equilibrio contable, este trabajo propone explorar dos de las dimensiones que explicarían el ‘problema’ de sostenibilidad y equilibrio de la seguridad social. En la primera parte, abordaremos el impacto económico del envejecimiento de la población, y puntualmente el caso de la Argentina, buscando comprender si, en efecto, no existen recursos para afrontar los retos que dicho proceso supone, siendo el recorte un camino ‘ineludible’. En este análisis consideraremos la importancia que tienen factores distributivos y, puntualmente el diseño de financiamiento contributivo, en las dificultades económicas que pueden aquejar a la seguridad social. En la segunda parte, analizaremos los diferentes componentes que explican la expansión de los egresos y la evolución de los recursos de financiamiento del sistema argentino de seguridad social. Con este análisis se busca comprender el rol que tiene, en los actuales desafíos del sistema, el avance de facto en políticas de universalización cuyo financiamiento no fue explícitamente definido y que requiere de abrir un debate para, a partir de las prioridades sociales consensuadas, avanzar en los compromisos que garanticen su financiamiento.

EL “PROBLEMA” ENVEJECIMIENTO

En las áreas de la demografía, la economía, la economía generacional y del diseño de políticas públicas, el problema del envejecimiento, como problema de conocimiento, ha adquirido creciente presencia.

1 Como es el caso de la Ley de Reparación histórica, y el tratamiento diferencial en la reforma a la Ley de movilidad, garantizando un piso mínimo sólo a quienes se hayan jubilado con un cierto número de años efectivos de aportes. Ambas cuestiones serán profundizadas en este documento.

También ha sido un tema abordado recurrentemente por diferentes organismos internacionales, como Banco Mundial (1994, 2005 y 2011), OIT (2006 y 2009), Comisión Europea (2018) y Naciones Unidas-CEPAL (2018). Asimismo, en países donde el envejecimiento de la población se encuentra más avanzado, como Japón o diferentes naciones europeas, se ha instalado en el discurso de algunos políticos, refiriendo tanto a preocupaciones como al fundamento de diversas reformas.² En todos estos ámbitos el problema de conocimiento ha sido identificado, a su vez como un problema en el sentido no solo de “cuestión a aclarar o investigar sino también de “dificultad” y motivo de “preocupación”, en algunos casos con tintes incluso dramáticos. Entender en qué consiste el envejecimiento es, por tanto, un punto de partida fundamental para poder analizar en nuestros días la previsión social, sus retos y el debate en torno a ella. Comencemos entonces, explicando de qué se trata el fenómeno en cuestión.

El envejecimiento demográfico consiste en un proceso de incremento relativo de las personas mayores en una población. El fenómeno se enmarca en una transformación más general de la estructura por edades de la población, asociada a la transición demográfica que atraviesan las poblaciones de prácticamente todo el mundo. La transición demográfica se inicia con la reducción de la mortalidad, que no sólo impacta en una prolongación de la expectativa de vida sino que, al producirse principalmente por la reducción de la mortalidad infantil, supone un incremento de la población que alcanza edades fértiles (Pérez Díaz, 2003).³ Así, una fecundidad alta que antes generaba un crecimiento moderado, se convierte en un doble impulso para el crecimiento vegetativo de la población: tanto por el efecto propio de la supervivencia (que reduce la pérdida de individuos en cada cohorte a medida que crecen)⁴ como por el hecho de son más las mujeres de cada cohorte que alcanzan la edad fértil y pueden aportar nuevos individuos. El crecimiento vegetativo que este fenómeno produce se reduce cuando, a continuación, desciende la fecundidad. Como resultado de todo este proceso, se produce una transformación de la es-

2 El envejecimiento ha sido una cuestión recurrente en el discurso político que ha acompañado la reforma de los sistemas de pensiones, ya sea en la dirección del recorte o de la elevación de la edad jubilatoria, en España (durante las gestiones de Zapatero y Rajoy), en Francia (durante el gobierno de Sarkozy), en Alemania (en el gobierno de Gerhard Schröder), en el Reino Unido (con Cameron) e Italia (con Berlusconi).

3 Pérez Díaz (2003) define este fenómeno como “Madurez de masas”.

4 Una cantidad similar sobrevive para llegar a la edad adulta, incluso puede que más. Lo que se reduce es el grupo de niños que solo vive unos pocos años para luego morir. Es una población con menos muerte infantil y con vidas más largas.

estructura de edades que modifica la tradicional estructura poblacional de tipo piramidal, sustituyendo la predominancia de grupos de edad más jóvenes por una participación en la población más pareja entre los diferentes grupos etarios, al incrementarse paulatinamente la participación de edades mayores.

La transición demográfica no se produce en todas las poblaciones al mismo tiempo, por lo que hay una gran heterogeneidad en el nivel de envejecimiento de los diferentes países. Japón cuenta con las poblaciones más envejecidas del mundo, seguido por países de Europa. En América Latina, por su parte, si bien la proporción de personas mayores aún no alcanza los niveles de los países más envejecidos del mundo, su ritmo de crecimiento se produce de manera acelerada. Chackiel (1999) señala que mientras que en Europa el proceso de envejecimiento demoró entre 150 y 200 años, en Latinoamérica el mismo fenómeno se desarrolló en unos 40 a 60 años. Entre los países de envejecimiento avanzado de Latinoamérica encontramos el caso de Argentina (Naciones Unidas, 2017).

Con todo, no sería lícito referir al mismo en el marco de analogías organicistas, según las cuales el envejecimiento significaría el “ocaso” de las poblaciones, previo a su muerte o extinción (Parlamento Europeo, 2008). Por el contrario, el envejecimiento demográfico constituye un indicador de eficiencia en la reproducción de las poblaciones (MacInnes y Pérez Díaz, 2008), puesto que se produce en gran medida por el incremento de la supervivencia a lo largo de la vida, y la extensión de la duración de las mismas. Si cabe preguntarnos, en cambio, acerca de los retos que implican las nuevas dinámicas demográficas en términos materiales y para los sistemas de protección social en particular. ¿Constituye efectivamente una amenaza para la viabilidad material de los sistemas de protección social de la vejez, para nuestras economías o para el bienestar de los niños?

En este sentido, algunos autores manifiestan inquietud por la posibilidad de que el envejecimiento impacte negativamente sobre los niveles de bienestar material de las poblaciones (Jaspers-Faijjer, 2008; Lee et al., 2010). Otros, añaden que sus consecuencias podrían incluso comprometer la capacidad productiva de nuestras sociedades, acaparando para el consumo de los mayores recursos fundamentales para el funcionamiento o crecimiento de la economía (Esping-Andersen, 2001 y 2008; Bloom et al., 2011). Por otra parte, existe una generalizada preocupación por la sostenibilidad futura de los sistemas de seguridad social (European Commission, 2010, y Kotlikof y Burns, 2004, en Scherbov et al., 2014). Son esas las preocupaciones e incluso conclusiones que intentaremos revisar (y discutir) a continuación.

DIAGNÓSTICOS CONVENCIONALES DEL IMPACTO MATERIAL DEL ENVEJECIMIENTO

LA RELACIÓN DE DEPENDENCIA/APOYO (DEMOGRÁFICA)

El indicador tradicional de dependencia demográfica relaciona el número de individuos en edades definidas como “inactivas” o “dependientes” (que no generarían ingresos económicos) con el de individuos en edades establecidas como “activas” (que integrarían la fuerza de trabajo), como forma de medir el esfuerzo que la población potencialmente activa debería hacer para cubrir las necesidades de la población inactiva. Por su parte, el índice de dependencia de las personas de edad (o de la vejez) es la relación entre el número de personas mayores y las del grupo de edad “activo”, que serían quienes tendrían mayores probabilidades de realizar aportes a la seguridad social, en razón de su participación en la fuerza de trabajo. En este indicador, las edades consideradas activas (y, por tanto, productivas) y las inactivas (que corresponderían principalmente a personas dependientes) son establecidas de manera fija a lo largo del tiempo y entre los diferentes países.⁵ A su vez, las personas consideradas dependientes tienen todas un peso equivalente, sin importar su edad. De la observación de este indicador suele deducirse la existencia de un “bono demográfico” (o dividendo demográfico), en el período de la transición demográfica durante el cual el menor tamaño relativo de la población infantil y adolescente, sin que aún aumente notablemente la proporción de personas mayores, reduce la tasa de dependencia general. En Argentina, este indicador muestra el país se encontraría en periodo de bono demográfico, a la vez que la dependencia de la vejez estaría comenzando un periodo de incremento sostenido desde 2010, mostrando en toda la serie una tendencia continua al ascenso.

Actualmente, existe cierto nivel de consenso acerca de las limitaciones del indicador de dependencia que, al no considerar las variables laborales, no da cuenta de la relación efectiva entre productores y consumidores dependientes (de los ingresos de los primeros). Por ello se han ensayado diversas modificaciones del indicador, como la tasa de dependencia efectiva y la de dependencia económica. En el caso del indicador de dependencia efectiva (Uthof et al., 2006), éste permite reconocer el papel de la actividad económica, el desempleo y la infor-

5 En el empleo del indicador no existe un consenso absoluto respecto de las edades definidas como activas y pasivas. De todos modos, es posible reconocer cierta tendencia a nivel regional, de modo que, en estudios de la región latinoamericana se está estableciendo la edad activa entre los 15 y los 64 años, mientras que en Europa suele considerarse el grupo etario de 20 a 65 (Prskawetz y Sambt, 2014).

malidad en los problemas de financiamiento de la seguridad social y, al ponerlo en perspectiva, reconocer la responsabilidad de factores no demográficos en las dificultades de sostenibilidad de los sistemas previsionales. En él, las personas no son dependientes o activas solo en función de su edad, sino de acuerdo con su condición laboral efectiva. Las personas inactivas o desocupadas en edad laboral, e incluso los trabajadores informales, serán consideradas dependientes, mientras que solo los trabajadores formales serán incluidos en el denominador del indicador.

Ahora bien, este indicador solo da cuenta parcialmente de la importancia de las variables laborales. Por un lado, al focalizarse en el trabajo formal, se concede una importancia central a la cotización a la seguridad social y no se tiene en cuenta la relación económica general entre los ingresos laborales y los gastos de consumo. Por otra parte, todo trabajador formal es computado con un peso equivalente en términos de su aporte a los ingresos, sin tener en cuenta la disparidad de horas laborales e ingresos entre ellos y la forma en que la edad se vincula con dichos factores. A su vez, tampoco por el lado de los “dependientes” registra las posibles cargas diferenciales de consumo que representa cada grupo de edad. Precisamente, desde la perspectiva de la economía generacional, un grupo de autores vinculados al proyecto NTA (Naciones Unidas, 2013) señala que constituye una limitación definir arbitrariamente un rango de edades como la edad ‘productiva’ o ‘dependiente’, debido a que los patrones de consumo e ingresos de las diferentes edades varían de una sociedad a otra.

Establecer y considerar los patrones de ingresos propios de la población analizada permite ponderar la significación material de cada grupo etario como generador de ingresos laborales, en la medida en que el ingreso laboral medio por edad refleja las tasas de actividad, las tasas de empleo, las horas trabajadas y los niveles de productividad de los diferentes grupos etarios (Naciones Unidas, 2013). Por su parte, los patrones de consumo por edad permiten reconocer la relación de la estructura etaria con los niveles de consumo, al dar cuenta de las variaciones en los niveles de consumo en función de la edad (Naciones Unidas, 2013). Así, al considerar los perfiles etarios, una misma estructura etaria puede tener diferentes significaciones materiales en sociedades con diferentes patrones.

Incorporando los datos de perfiles etarios, el NTA (Naciones Unidas, 2013) reformula la relación demográfica de apoyo (que es la contracara de la relación de dependencia), proponiendo un indicador de apoyo económico. En este se reconoce que todas las personas, independientemente de su rol como generadoras de recursos, constituyen consumidores en diferente medida —de acuerdo con los patrones eta-

rios de consumo—, mientras que los ingresos laborales pueden encontrarse en rangos de edad diversos, con una significación diferente de acuerdo con los patrones etarios de ingresos. El indicador de apoyo económico relaciona el número de los trabajadores y de los consumidores de manera que sus diferentes niveles de ingresos y consumo sean considerados en función de una unidad de medida equivalente en términos monetarios. Para eso, cada grupo de edad es ponderado por su patrón, que es la medida en que su consumo o ingresos equiparan el valor monetario del ingreso de un productor eficaz (calculado como el ingreso laboral medio de los trabajadores de 30 a 49 años). La relación de dependencia económica corresponde entonces a la cantidad de consumidores eficaces por cada 100 trabajadores eficaces en una población, asumiendo como constantes, en su valor correspondiente al año base, los perfiles etarios de consumo e ingresos laborales (NTA, 2017).

ESTIMAR LA EVOLUCIÓN DEL CONSUMO Y EL IMPACTO ESPECÍFICO DE LA ESTRUCTURA DE EDADES

Si bien es cierto que los niveles de consumo por edad pueden variar a lo largo del tiempo, considerarlos estables a lo largo de la serie puede justificarse en la medida que permiten establecer parámetros de consumo para medir los desafíos materiales en función de un nivel de demanda determinado. Es decir que el consumo por edad puede funcionar como variable independiente en la medida que lo que interesa es contestar al interrogante de si el envejecimiento implicará un deterioro con respecto a las posibilidades de consumo actuales (o de determinado momento de referencia), consideradas el parámetro de referencia.

Nos interesa desagregar el impacto específicamente atribuible a la estructura de edades sobre la evolución de los gastos agregados de consumo para establecer en qué medida las transformaciones en la estructura de edades tienen un impacto significativo sobre la evolución del consumo que implique, ya sea, su incremento global –tendiente a intensificar la dependencia–, o bien, su reducción –que favorece el bono demográfico.

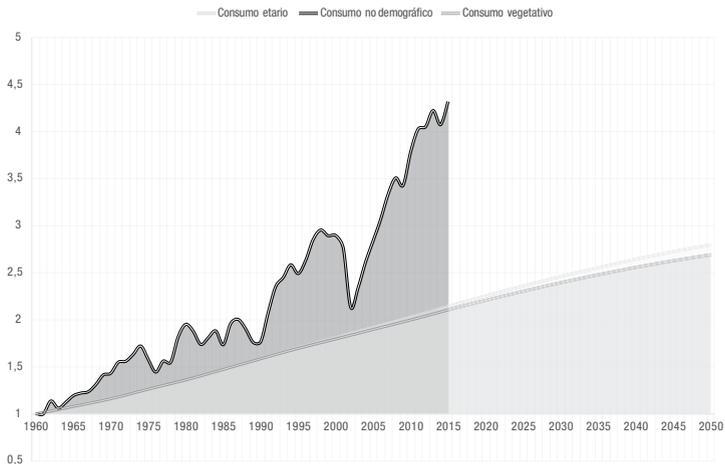
En línea con lo propuesto en Minoldo y Peláez (2017), desagregaremos el consumo en tres componentes para identificar analíticamente el impacto específico de la estructura de edades:

- En primer lugar, el consumo ‘vegetativo’, que es la parte explicada por la evolución vegetativa de la población, y que se estima atribuyendo indistintamente a cada individuo un consumo medio correspondiente al del año base.

- En segundo lugar, el consumo etario, que constituye la parte explicada por la estructura de edades, resultante del diferencial entre el consumo vegetativo y el consumo estimado teniendo en cuenta los patrones de consumo por edad correspondientes al año base.
- En tercer lugar, ‘consumo no demográfico’, que corresponde a la parte explicada por factores no demográficos, esto es, ya no por la modificación de la cantidad de individuos en la población total o en los diferentes grupos de edad, sino por variables que modifican los niveles de consumo per cápita, modificando los niveles de consumo en todos o algunos grupos etarios, debido a razones principalmente económicas, distributivas y culturales. Esta parte se estima como el diferencial entre el ‘consumo demográfico’ (que resulta de la suma del consumo vegetativo y el consumo etario) y el consumo real –esto es, efectivamente constatado.

Gráfico 1

Consumo Global (Argentina, 1960-2050). Valores normalizados (1= consumo de 1960).



Fuente: elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas (2017) y NTA (2018).

El gráfico ilustra la evolución desagregada del consumo global. Como puede apreciarse, el peso del cambio de la estructura de edades sobre la modificación de los niveles de consumo (global

y per cápita) es marginal. La evolución del consumo se explica principalmente, en cambio, por la evolución vegetativa de la población y por la modificación de los niveles de consumo debido a cuestiones económicas, distributivas o a cambios en los patrones culturales de consumo.

Al controlar la variable de crecimiento vegetativo de la población, observando la evolución del consumo per cápita, el incremento explicado por el cambio de la estructura representa un 1,9% de la variación real del consumo en ese periodo. Desde entonces, de acuerdo con las proyecciones de población por edad, en los siguientes 35 años (hasta 2050), el consumo etario per cápita se incrementará un 2,13% respecto del consumo per cápita de 2015.

Por otro lado, considerando el consumo de 2015 como base de referencia, para 2050, de acuerdo a las proyecciones de población, es esperable un incremento del consumo global de 30,4%, del cual la transformación de la estructura de edades explicaría 2,72% puntos (un 8,94% del incremento global).

ESTIMAR LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS

Cierto es que, aún si el envejecimiento no fuera central en la transformación de las demandas de consumo globales, podría tener un rol en la transformación de los niveles de dependencia económica debido a su efecto sobre los ingresos laborales. Dado que éstos dependen de la estructura de edades y de los patrones de producción de cada edad, un cambio de dicha estructura tiene potencial para modificarlos. Sin embargo, no es menos cierto que los ingresos podrían variar también por cambios en los patrones de producción por edad.

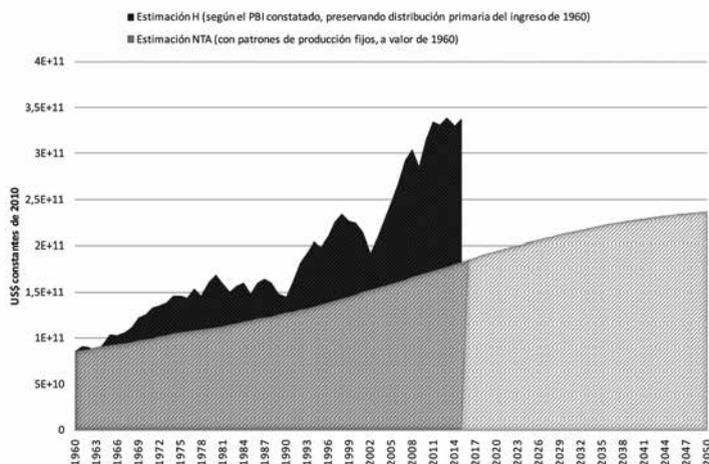
El NTA (Naciones Unidas, 2013) señala que no existe una relación regular e intrínseca entre la edad y la capacidad de generar ingresos, ya que ésta depende de comportamientos económicos y de variables económicas y laborales por edad que varían de una sociedad a otra y a lo largo del tiempo. Por tanto, son los patrones de edad propios de cada sociedad los que dan una significación económica a la estructura de edades. Pero aunque el NTA ha hecho una contribución fundamental para visibilizar el carácter contingente de la relación entre las edades y la producción, señalando que se trata de una relación variable y que debe medirse empíricamente, este aporte no se reflejó en el indicador propuesto para sustituir la tradicional relación de dependencia. El ratio de apoyo económico propone asumir la estabilidad de los patrones por edad para realizar análisis de largo plazo. Es decir que, en lugar de observar la evolución real de los salarios y de la cantidad efectiva de trabajadores, asume patrones por edad de un año puntual como estables en series de tiempo.

Mantener estables dichos ingresos podría ser pensado como una estrategia metodológica adecuada para aislar el efecto propio del cambio en la estructura de edades sobre los ingresos. Sin embargo, en la medida que el efecto de las edades sobre los ingresos depende de patrones históricos, las estimaciones basadas en patrones inmutables supondrán una distorsión en el resultado si ocurre el caso de que estos, en los hechos, se modifiquen. Por otro lado, las propias variables demográficas que explican el cambio en la estructura etaria se asocian con cambios en los niveles de participación económica, empleo y productividad (ya sea como causa y/o consecuencia). Así, por ejemplo, es posible que de la reducción de los niveles de fecundidad resulte a su vez en un incremento en la participación económica femenina que contrarreste la reducción relativa en edades productivas; o que la menor cantidad de hijos derive en una mayor inversión en capital humano por hijo, que incremente la productividad en esas cohortes. Asimismo, las múltiples variables que condicionan los ingresos medios por edad pueden modificarse a medida que cada edad es adquirida por una cohorte generacional nueva, que creció en un contexto diferente, llevando a que los ingresos en una misma edad, por ejemplo los 40, no sean los mismos para una cohorte que para la que le sucede 10 años más tarde.

¿Se trata entonces de construir patrones de ingreso de manera sistemática? Ciertamente, si observáramos la evolución de los ingresos en cada edad, no estaríamos analizando solo la relación entre edades y producción, dado que incorporaríamos sin control alguno cualquier cambio en la relación distributiva entre el capital y el trabajo. Es que el cambio en el ingreso medio de la población y de las edades podría ocurrir por cambios en la pauta distributiva entre capital y trabajo, que pueden variar de manera global o con mayor peso en algunas edades. Para encontrar una solución, Minoldo y Peláez (2017) consideran que, si la suma de los ingresos laborales de todas las edades es relevante para el resultado del indicador de dependencia económica, y esa suma la constituye la masa salarial, podríamos orientarnos a reflexionar sobre la masa salarial de forma directa. Para separar analíticamente el efecto propio de cambios en la distribución primaria, podríamos asumir una premisa de participación estable en el PIB de la masa salarial. Así, bastaría tener un dato de PIB, o una proyección del mismo en diversos escenarios, para poder estimar una masa salarial hipotética (H).

Al comparar el monto de masa salarial recalculado con el que surge de aplicar patrones de producción estáticos, podremos apreciar la distorsión que produce una metodología que ‘normaliza’ en series de largo plazo las variables económicas y laborales.

Gráfico 2
Masa salarial estimada (Argentina, 1960-2050). US\$ constantes de 2010



Fuente: elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas (2017), Banco Mundial (2018) y NTA (2018).

Como puede observarse, a pesar de las fluctuaciones, la masa salarial producida ha sido siempre mayor que la estimada con patrones fijos (de 1960), lo que implica que en los hechos se contó con una mayor base material para afrontar los gastos de consumo que la estimada para el cálculo del indicador convencional de dependencia económica.

En base a esta reestimación de la capacidad productiva, podemos a su vez recalcular la relación de dependencia Hipotética o 'H' (Minoldo y Peláez, 2017). Los resultados serán mucho más favorables cuando se haya incrementado la productividad que allí donde los trabajadores no hayan incrementado su potencialidad per cápita de generar ingresos, y asimismo serán otros los desafíos que entrañe, entonces, la transformación en la estructura de edades. (ver gráfico 3 en página siguiente).

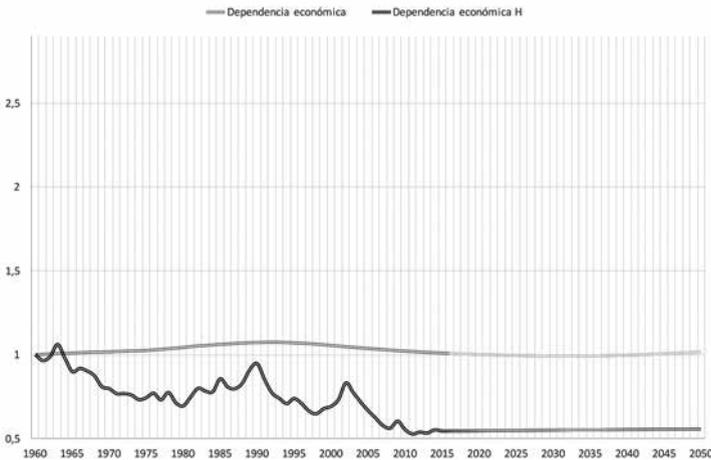
Lo que reflejan los resultados del indicador de dependencia económica H es que, al tener en cuenta la evolución de la capacidad productiva Argentina, la relación de dependencia adquiere una fuerte tendencia decreciente que, aun con fluctuaciones importantes que coinciden con períodos de crisis económicas,⁶ tiene una tendencia

6 Los picos relacionados con crisis económicas, al menos el correspondiente a la crisis de 2001, seguramente se suavizarían si no se considerara en dólares la produc-

siempre descendente respecto de la dependencia calculada con el indicador demográfico o el económico de NTA. A partir de 2016, se estimó lo que ocurriría con la dependencia económica H si el PIB creciera solo para compensar el crecimiento vegetativo (es decir, manteniendo el PBI per cápita estable a lo largo de la serie). Lo que observamos es que, a partir de entonces, la dependencia se mantiene prácticamente estable, elevándose muy levemente (ver gráfico 4 en página siguiente).

Gráfico 3

Relación de dependencia (económica y H) (Argentina, 1960-2050). Valores normalizados (1=valor de la dependencia en el año base).



Fuente: elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas (2017), Banco Mundial (2018) y NTA (2018).

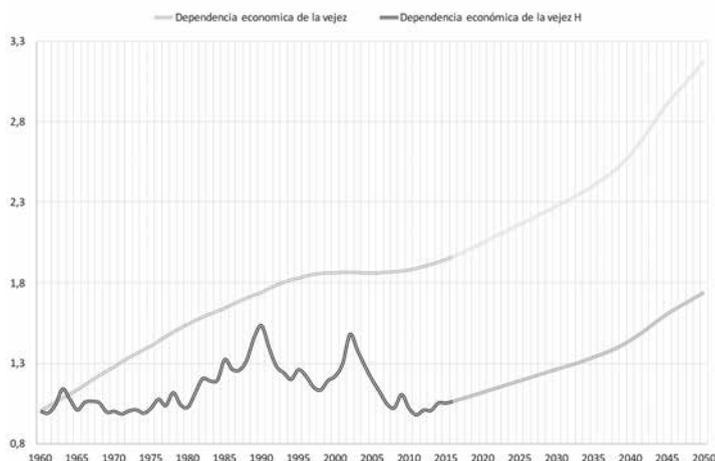
En cuanto al indicador de dependencia de la vejez, lo que el indicador económico H evalúa es, de hecho, la capacidad de solventar los gastos de consumo de los mayores con niveles porcentuales de PIB equivalentes. Para que el equilibrio no se deteriore será necesario que el PIB crezca tanto como el consumo estimado de los mayores (de modo que crezcan los ingresos laborales y un porcentaje idéntico represente mayor riqueza absoluta). Dado que, según las proyecciones para las

ción, sino en moneda local de paridad cambiaria. Es que parte de la caída del PIB medido en dólares podría explicarse por la abrupta devaluación de la moneda local.

próximas décadas, el consumo estimado de los mayores incrementará su participación en el consumo total, un estancamiento del PIB per cápita supondrá que la relación de dependencia de la vejez se deteriore y sea necesario incrementar la participación del consumo de los mayores en el PIB. Sin embargo, cabe recordar que ese incremento de la participación de los mayores no implica por sí misma un deterioro en los niveles de bienestar absoluto de las edades cuya participación en el PIB se reduce. El nivel absoluto de consumo per cápita sólo se vería afectado en la medida que lo que empeore sea la relación de dependencia global.

Gráfico 4

Relación de dependencia de la vejez (Argentina, 1960-2050) Valores normalizados (1=valor de la dependencia en el año base).



Fuente: elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas (2017), Banco Mundial (2018) y NTA (2018).

Con relación a las preocupaciones por la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, podríamos separar dos problemas que son, por un lado, la suficiencia de la riqueza total para distribuir en la población y, por otro, la eficacia de mecanismos de distribución y transferencias intergeneracionales para responder eficazmente a la evolución de las demandas de consumo de las personas mayores. Esto es que, de constatarse una disponibilidad adecuada de recursos, es un problema diferente que existan, o no, mecanismos que los transfieran adecuadamente a los sistemas de pensiones. A este respecto, los mecanismos distributivos que transfieren

un porcentaje fijo de la masa salarial al consumo de las personas mayores, en un contexto de envejecimiento, incrementa significativamente los retos de crecimiento económico. Para que el bienestar per cápita de las personas mayores no se deteriore al continuar solventándose con una porción fija de la riqueza producida, será necesario que la riqueza no solo crezca tanto como el consumo global, sino como el consumo de las personas mayores. En el caso de los sistemas previsionales, esto implicaría la posibilidad de sistemas sostenibles sin que el gasto previsional crezca como parte del PIB, y por tanto, con cotizaciones estables.

Ahora bien, aun si se consiguiera el reto de crecimiento que permite sostener un bienestar estable entre las personas mayores mediante una participación estable en la riqueza global, sostener niveles de bienestar estable en el marco de dicho crecimiento implicaría reproducir una fuerte inequidad intergeneracional. Así, aun sin que los niveles de bienestar se encuentren amenazados por un cambio en la relación entre las demandas y los ingresos, podría ser necesaria una transformación en la dinámica de las transferencias intergeneracionales para adecuarse a dichos cambios en la composición por edades del consumo. No hacerlo puede, en efecto, tener consecuencias categóricas sobre el bienestar de algunos grupos. En la medida que la estructura por edades se transforme, también lo hará la composición de las demandas de consumo. Por ello, para que el consumo per cápita evolucione en idéntico nivel en todas las edades, es decir de manera intergeneracionalmente equitativa, es necesario que se produzcan cambios en la participación de esos diferentes grupos en el consumo. En el caso del envejecimiento, esto supone la necesidad de incrementar las transferencias a los sistemas de protección de la vejez en respuesta al incremento de la participación de las demandas de personas mayores en el consumo global. En cambio, si el consumo relativo estimado para los mayores (de 65 años o más) pasa, como se prevé, del 12,1% en 2015 al 19,6% en 2050, mantener estable su participación relativa será equivalente a que, ya sea el ahorro o el consumo en otras edades, crezcan a costa del deterioro del nivel de vida de los mayores.

EL SISTEMA DE JUBILACIONES EN ARGENTINA

Para cuantificar los desafíos que el envejecimiento supone para el sistema de previsión social argentino es necesario distinguirlo de los factores extra demográficos que inciden, ya sea en el incremento de las obligaciones del sistema, ya sea en el nivel de los recursos obtenidos para su financiamiento. Ciertamente, las obligaciones del sistema pueden incrementarse cuando el crecimiento vegetativo de la población potencialmente beneficiaria impulsa el incremento de personas beneficiarias. Pero asimismo, la cantidad de beneficiarios puede au-

mentar por una expansión de los niveles de cobertura previsional. A su vez, los egresos crecerán en mayor medida si, en caso de producirse una universalización, esta se realiza con prestaciones de calidad, y se incrementarán menos si la inclusión se produce mediante protección de calidad menor a la media del sistema. Los gastos totales también podrían incrementarse por a una mejora de los niveles medios de las prestaciones –por ejemplo, como resultado de medidas de movilidad que sostienen su relación con los ingresos salariales, o debido al mayor nivel de las prestaciones dadas de alta en contextos laborales mejor remunerados–. Otra cuestión relevante es que los egresos del sistema pueden además incrementarse por la evolución de prestaciones no jubilatorias, asumidas por el organismo que administra los recursos de la seguridad social (que en el caso argentino es la ANSES).

Por su parte, el financiamiento contributivo puede, en efecto, verse resentido si la cantidad de contribuyentes se redujera por una eventual disminución vegetativa de la población en edad de trabajar. Pero la cantidad de contribuyentes puede variar por otras razones, como cambios en los niveles de formalidad laboral y en los niveles de empleo, flexibilización de condiciones de contratación que eximan de cotización algunos tipos de relaciones laborales (o un periodo de las mismas) y también, evidentemente, en el caso de que parte de las cotizaciones se dejara de percibir en el sistema, por ejemplo, al implementarse un sistema de gestión privada. Además, los ingresos por contribuciones pueden variar debido a una modificación de la participación primaria del trabajo en el ingreso, en los niveles de producción global, por cambios en las tasas de cotización (como, por ejemplo, en el caso de la reducción de los aportes patronales o personales) o el establecimiento (o cambio) de topes mínimos o máximos sobre las bases salariales impositivas de referencia. En caso de existir parte del financiamiento previsional no contributivo, como ocurre en Argentina, los recursos pueden reducirse o crecer en función de la evolución del consumo, de los niveles de evasión impositiva, y de reformas tributarias que incorporen o eliminen asignaciones impositivas al sistema.

Todo ese complejo conjunto de factores ha tenido algún rol que explica el derrotero de la seguridad social argentina en las últimas décadas. Por ello, para comprender la evolución de la relación entre los ingresos y egresos del sistema de jubilaciones argentino, es necesario analizar los diferentes componentes que explican el problema de la sostenibilidad de la seguridad social argentina.

LOS EGRESOS DE LA ANSES

En Argentina, el sistema nacional de jubilaciones y pensiones es un subsistema dentro del sistema de seguridad social argentina, cuyos re-

cursos son administrados por la ANSES. La ANSES tiene a su cargo, por tanto, diferentes prestaciones sociales además de las jubilaciones y pensiones para personas mayores.⁷ Las prestaciones afectadas al financiamiento contributivo de manera genuina, es decir, que son explícitamente prestaciones contributivas, corresponden a las jubilaciones contributivas, las asignaciones familiares contributivas, las prestaciones del seguro de desempleo y las transferencias al PAMI. Otras prestaciones de ANSES, que son pseudo contributivas o no contributivas, e incluso no corresponden a jubilaciones o pensiones, prevén su financiamiento con los recursos del sistema previsional. Es el caso de las jubilaciones y pensiones por moratoria, que si bien técnicamente son contributivas, en los hechos pueden acceder personas que no hayan realizado cotizaciones y las cancelaciones de sus deudas se realizan mediante descuentos sobre las propias prestaciones, con un tope de hasta 60 cuotas. Un caso aún más claro de esta inconsistencia entre la naturaleza de la prestación y su financiamiento, es el de la AUH, que es una prestación estrictamente no contributiva destinada a los hijos de los trabajadores, y su financiamiento está previsto con los recursos del sistema previsional.⁸ Otras prestaciones no contributivas a cargo de los recursos del sistema previsional son las pensiones por invalidez, por edad avanzada, y las pensiones graciabiles del congreso.

Otras prestaciones se encuentran afectadas al financiamiento obtenido por medio de recursos aportados por el Tesoro Nacional. Es el caso del el programa Progresar, las pensiones para Ex Presos Políticos, la PUAM. Conectar Igualdad, creado en 2010, se financiaba con partidas presupuestarias del Presupuesto Nacional mientras se encontraba en la órbita de la ANSES (hasta 2016, por disposición del art. 9 del decreto 459/2010). En tanto, el financiamiento de las pensiones para ex combatientes se prevé mediante “rentas generales” (art. 4 de la Ley 23.848). Por último, los gastos figurativos han de financiarse, por definición, con contribuciones figurativas, es decir, a cargo de recursos del tesoro nacional. Pero si no todas las prestaciones de la ANSES son contributivas, tampoco lo son sus ingresos.

LOS INGRESOS DE LA ANSES

Aunque suele considerarse que los ingresos “genuinos” del sistema son exclusivamente los correspondientes a contribuciones y aportes, lo cierto es que desde la década del 80, se comenzó en Argentina a

7 El detalle completo puede consultarse en Minoldo y Peláez (2018).

8 El decreto 1602/2009 que crea la AUH dispone que sea financiada con los recursos detallados en el art. 18 de la ley 24.241 y por los recursos de la rentabilidad anual obtenida por el FGS.

complementar la recaudación contributiva con ingresos tributarios, con el objeto de ir cubriendo la insuficiencia que la recaudación contributiva suponía frente al gasto previsional. De hecho, el financiamiento previsional previsto por la ley 24.241 (en el art. 18) incluye no sólo el recursos contributivos sino también “tributos de afectación específica al sistema jubilatorio” (en el inciso ‘d’ del texto actualizado de la norma) y “todo otro recurso que legalmente corresponda ingresar al régimen previsional público” (en el inciso ‘h’).

Si bien es cierto que se trata de una mención a ingresos que dependen, a su vez, de otras disposiciones legales respecto a las asignaciones tributarias a la ANSES, se trata de recursos cuya asignación al sistema previsional se ha renovado de manera continua, e incluso expandido. De este modo la ANSES, y específicamente el sistema previsional, recibe asignaciones específicas de impuestos coparticipados: 11% del IVA (Ley N° 23.966, art. 5to. pto. 2.) y, hasta 2017, recibía un 20% de la recaudación por el impuesto a las ganancias.⁹ Por otro lado, recibe asignaciones específicas de impuestos no coparticipados: el 21% del impuesto a los combustibles líquidos y gas natural, y el 100% del impuesto al gasoil, diesel, kerosene y gas comprimido (Ley N° 23.966, Título III, Cap. IV de 1991 y Ley N° 24.699, art. 2°); el 100% del impuesto adicional de emergencia para los cigarrillos;¹⁰ el 100% del impuesto a los automotores gasoleros;¹¹ y el el 70% de los ingresos del componente impositivo por el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo),¹² que se adiciona a las cotizaciones específicamente previsionales.¹³

9 Desde 1997 y hasta 2017, ese porcentaje se detrae luego de restar a la recaudación una suma fija de 580 millones de los cuales 120 son también para financiar el sistema de jubilaciones (decreto 649/97, art 104).

10 Dispuesto por art. 11 de la Ley N° 25.239 de 1999, que dispuso que el producido del impuesto “impuesto adicional de emergencia sobre el precio final de venta de cada paquete de cigarrillos” creado por la Ley 24.625 se destinará al Sistema de Seguridad Social para la atención de las obligaciones previsionales nacionales. Y Ley 26.658, art. 2 (que prorroga la distribución de lo recaudado con este impuesto mientras el mismo tenga vigencia o se sancione la Ley de Coparticipación Federal). por art. 4° de la Ley N° 27.199 de 2015 se prorroga hasta diciembre de 2017. por art. 2° de la Ley N° 27.432 de 2017 se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2022.

11 Desde 1996, dispuesto por la Ley N° 24.674, título II Cap. 5, con contenido creado en la Ley 24.698 art. 5° inc. G.

12 Dispuesto por la Ley 24.977, art. 55, inc. a desde 1998. Por art. 2° de la Ley N° 27.432 de 2017 se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2022.

13 Desde 1991 y hasta 1996 también se asignaba al financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social un 90% de lo recaudado por el impuesto sobre los bienes personales (Ley n° 23.966, título VI, art. 30). Sin embargo dicha asignación se suspendió hasta la sanción de nueva Ley de Coparticipación Federal (Ley N° 26.078).

El trabajo de OIT (2011) proporciona datos sobre la proporción de PBI que constituía el gasto previsional y la que constituían a su vez los ingresos de carácter contributivo en el sistema a lo largo de los años. La evolución de ambos muestra una relación favorable en los primeros años del sistema, con una recaudación significativamente superior a los egresos del sistema, como es de esperar. Pero no solo se constata un progresivo incremento del gasto como porcentaje del PBI que altera el equilibrio, sino que es notable la reducción de los ingresos contributivos como parte del PBI a partir de 1980, año en el que los ingresos contributivos comienzan a ser deficitarios respecto del gasto previsional. A pesar de que el déficit se redujo en algunos años, desde 1980 los ingresos por aportes y contribuciones no alcanzaron a equiparar el gasto previsional en ningún año hasta 2010.

Un capítulo particular en el desequilibrio entre egresos e ingresos ocurrió a partir de 1994 cuando fue implementado el nuevo sistema previsional¹⁴ y se crearon las AFJPs. La ANSES dejó de percibir gran parte de los aportes personales que cada mes realizaban los trabajadores y ahora eran administrados por las AFJP. Mientras tanto, debía seguir respondiendo a las obligaciones asumidas con los jubilados de ese entonces, mientras las contribuciones patronales, que continuaban formando parte de los ingresos de la ANSES, se reducían desde 1996 por causa de medidas orientadas a “reducir los costos laborales”.

En los años 90 se generaron una serie de leyes y decretos que disponían reducciones de las contribuciones patronales para determinadas formas de contratación laboral, para cierto tipo de actividades, o en función de la zona geográfica. No sólo se establecieron diferentes programas de reducciones en las contribuciones patronales sino que también fluctuaron las alícuotas establecidas para las mismas.¹⁵ Desde el año 2002 las reducciones comenzaron a desmantelarse y se dispusieron programas de beneficios más acotados, dirigidas principalmente a pequeñas empresas. Otro factor que contribuyó en la recuperación de recursos por contribuciones patronales fue, desde 2004, la paulatina elevación del tope máximo de remuneración sujeta a contribuciones patronales (decreto 491/2004 y Resolución General 1750) hasta su eliminación definitiva desde octubre de 2005.

Si por un lado los ingresos contributivos se deterioraban, desde 1992 la ANSES contaba con una asignación correspondiente al 15% de la masa de impuestos coparticipable. La detracción se realizaba en virtud del pacto federal celebrado ese año entre las provincias y el Estado nacional (y ratificado en la Ley 24.130), para “asistir a las necesidades

14 El sistema previsional fue reformado en 1993 por la Ley 24.241, que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

15 Para información detallada al respecto se puede consultar Minoldo y Peláez (2018).

sociales básicas, especialmente aquéllas vinculadas al sector pasivo”. La asignación de estos recursos a la ANSES fue renovada en 1993, 1999 y 2000 mediante sucesivos pactos federales. El último de ellos prorrogó su vigencia hasta fines de 2005. Desde 2006, la asignación de estos recursos a los ingresos de la ANSES ya no se fundó en un pacto federal, sino que fue renovada mediante una ley aprobada en el Congreso (Ley 26.078, art. 76), que rigió hasta mediados de 2016 y desde entonces ha comenzado a ser restituido a las provincias mediante un plan de reducción gradual.

En este conjunto de recursos de financiamiento, en los primeros años del siglo XXI la participación de los ingresos contributivos en los recursos totales de ANSES fue minoritaria. Entre el 2000 y el 2002 los recursos contributivos constituyeron cerca del 40% del total de ingresos del sistema, siendo 2003 el año en el que tuvieron su menor participación histórica, en torno al 34%. Desde entonces comenzaron a recuperar peso gradualmente, gracias a la creciente recomposición de los aportes patronales. En 2007 la recuperación del peso de los recursos contributivos adquirió un impulso especial por la recuperación parcial de aportes de trabajadores que regresaron al sistema público desde el sistema privado. Esto fue posible al aprobarse la Ley 26.222 que, al modificar la Ley 24.241, habilitaba el regreso al sistema público de afiliados a AFJPs, modificando además la asignación automática al sistema privado para aquellos nuevos trabajadores que no explicitaran preferencia por uno u otro sistema (que ahora eran asignados automáticamente al sistema público). A finales de 2008, finalmente, se desmantelaría el sistema de capitalización privada mediante la Ley 26.425, recuperando la ANSES, a partir de 2009, el total de los flujos corrientes de aportes. En 2010 los ingresos contributivos ya representaban más del 55% del total de los ingresos.

Cabe notar que la reestatización también incrementó los recursos no contributivos en la medida que éstos adicionaron ahora las rentas obtenidas de la capitalización de los ahorros del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), constituido con el ahorro acumulado por las AFJP desde la vigencia del sistema, que pasaron a ser administrados por el Estado bajo la órbita de la ANSES (reflejado en el crecimiento del ítem “otros recursos” en el gráfico). Además de las medidas políticas que implicaron que la ANSES sumara fuentes de financiamiento, los recursos de la ANSES también aumentaron debido al crecimiento de dichos ingresos. La recuperación desde 2003 del consumo, del valor de las remuneraciones laborales e incluso del empleo registrado,¹⁶ motorizaron un crecimiento real de los ingresos tanto contributivos como no contributivos.

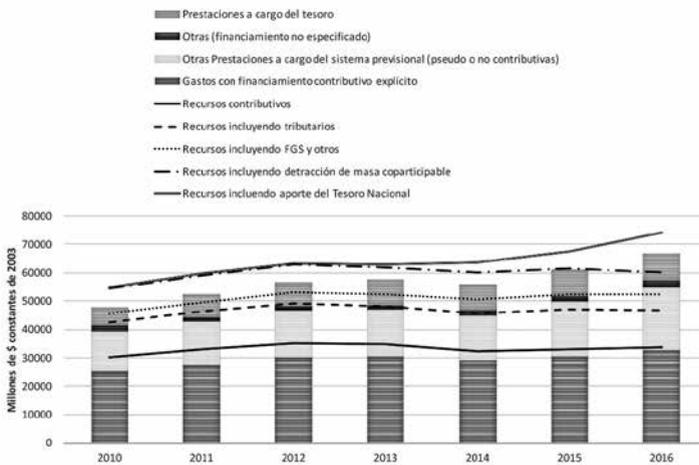
16 La recuperación de la cantidad de trabajos registrados y de la remuneración media real se desprende tanto de los datos de la ANSES como de los del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (OEDE, 2018a y 2018b).

Si bien el objeto de este documento es analizar específicamente el sistema previsional y no todo el sistema de seguridad social, no resulta tan simple aislar las cuentas de un sistema que, en los hechos, funciona de manera unificada. De hecho, los datos financieros sobre los ingresos de la ANSES no permiten discriminar la parte de los recursos contributivos que corresponde específicamente al sistema previsional. Frente a esta circunstancia, consideramos que no es posible comprender la evolución de las cuentas del sistema de jubilaciones sino analizando el total de los ingresos y egresos de la ANSES.¹⁷

LAS CUENTAS DE LA ANSES EN EL SIGLO XXI

En el siguiente gráfico observamos deterioro en la relación entre los ingresos y egresos del sistema desde 2015, dado que las erogaciones crecieron mientras los recursos de financiamiento fueron quedando rezagados (en 2015 crecieron menos que los egresos y en 2016 directamente se contrajeron). Como resultado, se aprecia que el tesoro nacional adquirió un rol relevante en el financiamiento del sistema, comenzando a aportar, de forma creciente, recursos propios para garantizar el pago de las prestaciones.

Gráfico 5
Balance de ingresos y egresos de ANSES (2010-2016). En millones de pesos constantes



Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2018) y MECON (2018).

17 En Minoldo y Peláez (2018) pueden encontrarse explicadas en detalle las dificultades para lograr una del el gasto específicamente previsional, así como una aproximación a dicha estimación.

Como surge de los resultados del análisis de Minoldo y Peláez (2018), hasta 2015 la principal explicación del incremento de egresos de la ANSES se vincula con la expansión de la cobertura de la seguridad social, especialmente por la implementación de moratorias previsionales y por la creación de la AUH. Otro rol relevante lo tuvo la recuperación y posterior mejora de la calidad media de las prestaciones. Desde 2016, en cambio, el incremento de egresos se vinculó con el efecto de la reparación histórica sobre los gastos corrientes, y en segundo término por la expansión de las asignaciones familiares contributivas, al elevarse los topes de ingreso de los potenciales beneficiarios. En cambio, el factor vegetativo, es decir el incremento de la población de personas mayores, constituyó un componente marginal en el crecimiento de los egresos del sistema.¹⁸

Por el lado de la evolución de los egresos, podríamos considerar que el año 2015 constituye un hito en la evolución previsional, tanto por el cambio de gobierno como por el fallo de la CSJN. Dicho fallo implicó que la ANSES perdiera un juicio millonario, y junto con él los recursos coparticipables correspondientes a las provincias que ganaron el juicio. Además, implicó que debiera afrontar una circunstancia legal en la que el resto de las provincias estaban en condiciones de reclamar también su parte de los fondos coparticipables detraídos para la ANSES. Esta circunstancia dejó al desnudo, de alguna manera, la fragilidad de la sostenibilidad con la que se produjo el proceso expansivo de la seguridad social. Y es que dicha expansión, si bien se sostuvo mediante recursos que estaban disponibles de manera suficiente para la ANSES, no fue acompañada de un proceso de legitimación social y política de los recursos que debían comprometerse, de manera ineludible, para garantizar su continuidad en el tiempo. La falta de negociación de un nuevo pacto federal, que demandara a las provincias su respaldo en este proceso de ampliación de derechos, permitió que la justicia diera la razón a las que reclamaban como legítimamente propios los recursos detraídos, sin su consentimiento, de la masa coparticipable de impuestos. Ahora bien, frente a la imposibilidad de postergar la negociación de un pacto federal, la relevancia del compromiso con la sostenibilidad de los derechos expandidos no se constituyó en un eje central de los nuevos acuerdos tampoco. Lejos de habilitar una discusión de fondo sobre la necesidad de un pacto federal acorde con las nuevas obligaciones asumidas estos años por la ANSES, la dirección del nuevo gobierno fue avanzar en un plan de restitución gradual de la coparticipación a las provincias, sin demandarles que aportaran recursos

18 Puede consultarse la descripción completa del periodo en Minoldo y Peláez (2018).

a una ANSES con nuevas cargas. Como respuesta a la nueva coyuntura, el gobierno nacional dispuso que el tesoro nacional cubriría los fondos restituidos a las provincias. Así, en conjunto, mientras la ANSES se descapitalizaba, al mismo tiempo el tesoro incrementaba sus aportes a la ANSES para poder afrontar mayores egresos y pérdida de financiamiento.

La colaboración del Tesoro en el financiamiento de la ANSES, pero sin establecer asignaciones específicas, implicó que dichas transferencias puedan ser consideradas en forma conjunta con otros desequilibrios fiscales. Esto supuso incorporar un factor de vulnerabilidad en el financiamiento de la seguridad social y, con ello, la posibilidad de que su sostenibilidad quede en juego en contextos de déficit fiscal general. Con el argumento de la necesidad de poner la ANSES “en caja” y reducir el “déficit”, en 2017 se dispuso una modificación de la ley de movilidad que transformaba el mecanismo y la periodicidad de los ajustes mediante la Ley 27.426. El cambio facilitó una reducción de al menos el 5% del valor de las prestaciones a partir del año siguiente, y por consiguiente de las erogaciones, al sustituir un aumento semestral de la vieja ley con uno trimestral de la nueva (Minoldo, 2017). Por otro lado, la Ley 27.426 dispuso elevar a 70 años la edad en la que el empleador puede intimar al trabajador a jubilarse, facilitando con ello que personas en edad jubilatoria puedan optar seguir trabajando y demorar su jubilación.¹⁹

En simultáneo con las medidas orientadas a ajustar las erogaciones se tomaron, sin embargo, más medidas con previsible consecuencias de retracción para el financiamiento de la ANSES. A finales de 2017, la Ley 27.430 reemplazó la tasa de cotizaciones patronales segmentada según el tipo de actividad y el nivel de facturación por una tasa única. Así, la contribución patronal a la seguridad social que podía ser en total de 17% o 21%, se unificó en 19,5%, suponiendo una reducción de la alícuota para los empleadores de mayor facturación y un incremento para los de menos.²⁰ Por otro lado, se aprobó la creación de un mínimo no imponible que establece una suma de las remun-

19 De todos modos, una vez cumplidos los requisitos jubilatorios, y si el trabajador optara por seguir trabajando, el empleador ya no tiene que realizar los aportes patronales destinados a la seguridad social.

20 Se dispuso que el cambio se aplique de manera gradual: las empresas que hoy estén encuadradas al 17%, a partir de febrero de 2018 pasarán a tributar al 17,50%, incrementándose 0,5 puntos porcentuales anualmente a partir de 2019 hasta llegar al 19,50% en el 2022; las empresas que hoy tributan al 21%, febrero 2018 pasarán al 20,70%, disminuyendo 0,3 puntos porcentuales anualmente a partir de 2019 hasta llegar al 19,5% en el 2022.

neraciones laborales exenta del pago de contribuciones patronales.²¹ Además, la ley exime del pago de contribuciones patronales al 50% del monto del aguinaldo afectado al pago de contribuciones. En cuanto a las reducciones de aportes patronales, se eliminaron las previstas en la Ley 26.940, aunque pueden seguir percibiendo la reducción quienes ya eran beneficiarios, hasta terminar el plazo de duración de las reducciones por las relaciones laborales afectadas. Por otra parte, la reforma tributaria aprobada a fines de 2017 dispuso eliminar una de las asignaciones tributarias a la ANSES. Así, mediante el artículo 27 de la Ley 27.432 se derogó el artículo 104 de la ley de ganancias que le asignaba a la ANSES el 20%. Como contracara, se dispuso la prórroga del impuesto a créditos y débitos, conocido como “impuesto al cheque” (creado en el año 2001), y la asignación a la ANSES del total de su recaudación.²² De cualquier modo, es posible que dicha asignación sea eliminada gradualmente en estos años ya que, a la vez que la ley lo prórroga, le otorga la posibilidad al Poder Ejecutivo de ir aumentando progresivamente el cómputo contra Ganancias (art 7). Por último, en enero de 2017, el decreto 14/17 renovó la reducción de la alícuota del impuesto adicional de emergencia sobre los cigarrillos paso del 21 al 7%.²³

En tan solo dos años, un organismo con prestaciones cuasi universales para niños y personas mayores, incrementó sus gastos, su segmentación interna, contrajo sus recursos y quedó atrapado en un desequilibrio contable que fue políticamente significado como causal de ajuste. Sin embargo, lo que dicho discurso omite es la pendiente discusión sobre lo que implica el genuino financiamiento de una seguridad social que dejó de ser contributiva hace años y cuyas prestaciones, en el marco de la expansión de derechos, gozan de una extendida legitimidad social.

REFLEXIONES FINALES

El presente documento aborda el problema de la sostenibilidad de la previsión social a partir de dos aproximaciones. Por un lado, el aná-

21 Las empresas no pagarán aportes patronales hasta una remuneración bruta de 12 mil pesos para 2022, en una escala que comienza el año próximo con \$2.400, sigue en 2019 con \$4.800, en 2020 con \$7.200, en 2021 con \$9.600 pesos y \$12.000 en 2022 (que se actualizará desde enero de 2019, sobre la base de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor).

22 Dispuesto por la Ley 27.432 art 1, que modifica el art 3 de la 25.413. Además, por art. 2º la ley prórroga hasta el 31 de diciembre de 2022. El tributo tiene una alícuota del 0,6% sobre los depósitos y 0,6% sobre los retiros bancarios y, según La Nación, 2018, recaudó \$ 131.000 millones en 2016.

23 El tributo, creado en 1995, fue reducido al 7% desde el año 2000 y mantenido en ese valor por sucesivos decretos.

lisis de la coyuntura demográfica y los retos que supone, para evitar que el proceso de envejecimiento en curso impacte como un deterioro en la protección de las personas mayores. Por otro, un estudio del sistema previsional argentino en los últimos años, de la evolución de sus ingresos y egresos, advirtiendo los retos de sostenibilidad incorporados por un contexto de ampliación de derechos, con universalización de cobertura y mejora de la protección previsional. Desde ambas aproximaciones encontramos como una limitación evidente para la sostenibilidad de la seguridad social y la equidad intergeneracional, la insistencia en el paradigma contributivo como esquema de financiamiento central.

En la primera parte de este trabajo encontramos que el peso del cambio de la estructura de edades sobre la modificación de los niveles de consumo (global y per cápita) es marginal. Que, en cambio, la evolución del consumo se explica principalmente por la evolución vegetativa de la población y por la modificación de los niveles de consumo debido a factores extra demográficos. Lo que queda a la luz es que, el eje central de la sostenibilidad pasa por la posibilidad de producir suficiente riqueza, y que la misma no está exclusivamente vinculada a la disponibilidad de personas en edades productivas.

Otra cuestión que surgió en el análisis es que un cambio en la composición por edades del consumo tiene consecuencias relevantes para la distribución intergeneracional de la riqueza. Así, para adecuarse a dichos cambios en la composición por edades del consumo, podría ser necesaria una transformación en la dinámica de las transferencias intergeneracionales. No hacerlo puede, en efecto, tener consecuencias categóricas sobre el bienestar de algunos grupos de edad, incluso en un escenario en el que los niveles de bienestar no se encuentren en realidad amenazados por un cambio en la relación entre las demandas de consumo y los ingresos. La principal conclusión que obtenemos del conjunto de los resultados es que, el verdadero reto introducido por el envejecimiento tiene que ver con adecuar las instituciones de protección al cambio en la composición del consumo por edades.

En la segunda parte del documento encontramos que, desde aproximadamente el año 2004, se inició un proceso generalizado de expansión de la cobertura y calidad de la seguridad social. La expansión de la cobertura en los últimos años ha hecho de la Argentina un modelo en el avance por adecuar sus instituciones de seguridad social a los consensos de la época sobre derechos. En los últimos años diferentes instrumentos de derechos humanos han insistido en la necesidad de proteger de manera universal a las personas mayores, sin excluir a quienes han quedado al margen del trabajo formal

o han dedicado su vida al trabajo no remunerado (especialmente mujeres): los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, de 1991 (Naciones Unidas, 1991); la Proclamación sobre el Envejecimiento de 1992 (Naciones Unidas, 1992); la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 2002), la Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (CEPAL, 2003); la Declaración de Brasilia (Naciones Unidas-CEPAL, 2007); la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe (Naciones Unidas-CEPAL, 2012); el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013) y la Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (Naciones Unidas-CEPAL, 2015). Por último en 2015, la OEA aprobó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015), impulsada por iniciativa de nuestro propio país (Télam, 2015), que se centra específicamente, en los derechos de “la persona mayor”, siendo la “seguridad económica” uno de sus principios generales. En este marco, el actual gobierno ha optado por no desandar el camino iniciado, a pesar de los retos económicos que pueda suponer. De hecho, ha sido con el actual presidente, Mauricio Macri, cuando Argentina ha firmado su adhesión a la convención (Infobae, 2017).

Ahora bien, más allá de los avances realizados en la expansión de prestaciones por ampliación de derechos, no se ha dado, sin embargo, el debate acerca de los retos y compromisos que supone adherir, de manera sostenible, a la política de universalización. Es decir, sobre cómo financiarla de manera genuina. Hasta 2014 las medidas que se tomaron contaban con un financiamiento a su disposición en una ANSES superavitaria. Si bien tal superávit no era ajeno a medidas políticas tomadas a favor de los ingresos de ANSES, las nuevas prestaciones no preveían una afectación específica para los recursos tributarios o coparticipables. De alguna manera, la recomposición de las contribuciones patronales y la reestatización del sistema fueron un factor clave para hacer posible afrontar los costos de la moratoria previsional de 2004 y la creación, en 2009, de la AUH. Pero igualmente relevante fue que se preservara el 15% coparticipable no solo una vez vencido el pacto federal, sino también después de la reestatización del sistema, cuando se recuperaron los aportes personales de los trabajadores y se incorporaron los ahorros acumulados en las AFJPs. Sin embargo, el rol fundamental de dicho financiamiento no fue discutido en el marco de un nuevo pacto federal en el que se llegara a un con-

senso para continuar cediéndolo a la luz de las nuevas necesidades de la ANSES. Los recursos se siguieron detrayendo con una ley y en el marco de las quejas de algunas provincias a las que, finalmente, la justicia dio la razón en 2015.

De cualquier modo, aunque con una situación de fragilidad institucional, el financiamiento de la seguridad social fue suficiente hasta 2013. En 2014 la irrupción del aporte del tesoro permitió advertir que los recursos totales de la ANSES llegaban casi al límite de sus posibilidades y, sin embargo, ese año se avanzó con la segunda moratoria previsional sin prever un financiamiento nuevo para afrontar la misma. En el año 2016, la combinación de gastos en expansión y recursos en retracción, principalmente por la pérdida de parte de los recursos coparticipables, incrementó la importancia de los recursos del tesoro para garantizar la sostenibilidad del sistema. En ese frágil marco económico, a la vez que se avanzó en la expansión de gastos con el plan de “reparación histórica”, se acordó un nuevo pacto federal en el que de manera gradual se restituiría a las provincias el total de los recursos coparticipables hasta entonces detraídos para la ANSES. Si bien el tesoro se comprometió a sustituir estos fondos devueltos a las provincias, no asignó de manera específica un financiamiento, y de alguna manera protagonizó un incremento de las cargas sobre el tesoro que, poco tiempo después, daría origen al discurso del déficit y de la imperiosa necesidad de un ajuste. Agudizando el problema, a fines de 2017 se aprobó una reforma tributaria que socava aun más los recursos propios de la ANSES, incrementando, una vez más, la demanda de ayuda al Tesoro Nacional.

A finales del último año, y en coincidencia con el desarrollo del presente proyecto, adquirió especial notoriedad pública ‘el problema de las jubilaciones’. En el marco de la presentación y discusión parlamentaria de una reforma presentada para modificar la fórmula de movilidad de las prestaciones previsionales, diferentes actores políticos, medios de comunicación y una masiva movilización social se involucraron en el debate. Sin embargo, lo cierto es que el ajuste realizado sobre las prestaciones mediante el reemplazo de la fórmula de movilidad es solo una pequeña muestra de los riesgos que ha implicado asociar la sostenibilidad de la seguridad social a la disponibilidad general de recursos fiscales del gobierno, sin asegurarle una asignación específica (estableciendo como ingreso genuino de ANSES un ingreso constante, como por ejemplo el equivalente al 15% de la masa coparticipable, o alguna otra referencia). Una muestra de los riesgos de tomar medidas que expandirán los gastos, o reducirán los ingresos, sin abrir el debate sobre los compromisos que requiere la sostenibilidad de una protección universal.

En definitiva, el verdadero desafío para el sistema de seguridad social argentino consiste en confrontar el dogma contributivo y, en el marco de la aceptación del carácter colectivo y universal que ha de tener la protección social, avanzar en un rediseño de su esquema de financiamiento, incorporando las fuentes de ingresos no contributivas como componente genuino y previendo mecanismos que garanticen la expansión de los recursos para evitar un deterioro de la distribución intergeneracional de la riqueza en perjuicio de las personas mayores.

BIBLIOGRAFÍA

- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) 2018 *Esquema Ahorro Inversión Financiamiento (2010 - 2016)*. En: <<https://goo.gl/QMxUqw>>.
- Banco Mundial 1994 Envejecimiento sin crisis: informe de Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. En: <<http://goo.gl/h0xWnT>>.
- Banco Mundial 2005 “El mundo se enfrenta a una crisis de pensiones, por lo que se imponen grandes reformas, indica un nuevo informe del Banco Mundial”. Washington, 24 de mayo. Página oficial Banco Mundial, sección noticias. En: <https://goo.gl/46uj5X>
- Banco Mundial 2011 “Population Aging: Is Latin America Ready?” en: <<https://goo.gl/xqFzbe>>
- Banco Mundial 2018 Datos de libre acceso del Banco Mundial. *Web del Banco Mundial*. Disponible en <<http://datos.bancomundial.org/>>.
- Bloom, D.; Canning, D. y Günther, F. 2011 «Implications of Population Aging for Economic Growth». *National Bureau of Economic Research* [en línea]. Working Paper, 1670. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.3386/w16705>>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 2003 “Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento” (Santiago de Chile). En: <<https://goo.gl/Cw5c35>>
- CEPAL 2013 “Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo” (Santiago de Chile).
- Comisión Europea 2018 Documentos sobre envejecimiento disponibles en <<https://goo.gl/P85v9s>>
- Chackiel, J. 1999 “El envejecimiento de la población Latinoamérica: ¿Hacia una relación de dependencia favorable?” en *Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las personas de Edad* (Santiago de Chile: CEPAL).

- DPEyC-San Luis 2018 IPC SAN LUIS. En: <<https://goo.gl/eZAZUk>>
- Esping-Andersen, G. 2001 “Reestructuración de la protección social y nuevas estrategias de reforma en los países adelantados” en Franco, R. (ed.). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia: Estudios en homenaje a Aldo E. Solari* (Madrid: Siglo XXI).
- Esping-Andersen, G. 2008 “Modelos de sociedad, demografía, economía y políticas públicas: Un nuevo contrato de género” en Pazos, M. (ed.) *Economía e igualdad de género: Retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI* (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales).
- European Commission 2010 *European Commission and Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Joint report on health systems. Economic Papers 74*. En: <<https://goo.gl/RWJ53C>>
- Infobae 2017 “La Argentina oficializó su adhesión a la convención interamericana sobre los derechos de los mayores”. En: <<https://goo.gl/k5HgFq>>
- Infoleg 2018 “Leyes y decretos”. En: <http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=112>
- Jaspers-Faijfer, D. (coord.) 2008 *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Trigésimo segundo periodo de sesiones de la CEPAL.
- La Nación 2018 “El impuesto al cheque y un decreto pendiente para aliviarlo”. <<https://goo.gl/ZQ8PTq>>
- MacInnes, J. y Pérez Díaz, J. 2008 “La tercera revolución de la modernidad; la revolución reproductiva” en *Revista española de investigaciones sociológicas (REIS)*, 122(1), pp. 89-118.
- MECON (Ministerio de Economía de la Nación) 2018 “Recursos tributarios y Fondo federal solidario”. En <<https://goo.gl/4jkUX7>>.
- Minoldo, S. y Peláez, E. 2017 “Retos del envejecimiento para la protección social de la vejez. Reflexiones desde Latinoamérica” en *Papeles de Población* N°23(93), pp. 9-58.
- Minoldo, S. y Peláez, E. 2018 “Retos de una previsión social sostenible y orientada por los derechos de la vejez.” Informe final de Becas CLACSO-CLATE “Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe”.
- Naciones Unidas 2002 “Asamblea Mundial Sobre el envejecimiento, la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento” (Nueva York).

- Naciones Unidas 2013 *National Transfer Accounts Manual, Measuring and Analyzing the Generational Economy* (Nueva York: Department of Economic and Social Affairs. United Nations Publication).
- Naciones Unidas 2017 Annual Population by Age - Both Sexes, en *United Nations: World population prospects, the 2015 Revision. Monitoring global population trends* (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division). Disponible en: <<https://goo.gl/nDqFRg>>.
- Naciones Unidas-CEPAL 2007 “Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades. Síntesis de la segunda Conferencia regional sobre envejecimiento” (Brasilia).
- Naciones Unidas-CEPAL 2012 “Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe 2012” (Santiago de Chile).
- Naciones Unidas-CEPAL 2015 “Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo” (Santiago de Chile).
- Naciones Unidas-CEPAL 2018 “Publicaciones sobre envejecimiento” en < <https://goo.gl/E6rSpX>>.
- Naciones Unidas, Asamblea General 1991 “Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad” (Nueva York).
- Naciones Unidas, Asamblea General 1992 “La Proclamación sobre el Envejecimiento” (Nueva York).
- National Transfer Accounts 2018 “Base de datos y definiciones” en *Web NTA*. Disponible en: <<https://goo.gl/2EAhKX>>
- OEA (Organización de los Estados Americanos) 2015 “La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores 2015” (Washington).
- OEDE (Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial) 2018a “Evolución de las remuneraciones de los trabajadores registrados. Serie mensual”. Estadísticas publicadas por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), del MTEySS, a partir de datos aportados por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA).
- OEDE 2018b “Caracterización y evolución del empleo registrado. Serie trimestral”. Estadísticas publicadas por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), del MTEySS, a partir de datos aportados por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA).

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) 2006 *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*. En: <<https://goo.gl/YkDfnJ>>
- OIT 2009 “Sociedades en envejecimiento. Ventajas y costes de vivir más” en *Revista Trabajo* N° 67. En: < <https://goo.gl/bTEhMg>>.
- OIT 2011 *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones* (Buenos Aires).
- Parlamento Europeo 2008 “El futuro demográfico de la Unión Europea” En: <<https://goo.gl/r433RY>>.
- Pérez Díaz, J. 2003 *La madurez de masas* (Madrid: Imserso). Disponible en: <<https://goo.gl/1juZMA>>.
- Prskawetz, A. y Sambt, J. 2014 “Economic support ratios and the demographic dividend in Europe” en *Demographic Research* N°30, pp. 963-1010. Disponible en: <<http://goo.gl/yt2aFb>>.
- Scherbov, S. ; Sanderson, W.y Mamolo, M. 2014 “Quantifying policy trade-offs to support aging populations” en *Demographic Research* [en línea] N°30, 579-608. Disponible en: <<https://goo.gl/A15BxS>>.
- Télam 2015 “La OEA aprobó la Convención sobre la protección de los DDHH de los mayores liderada por Argentina”. Disponible en: <<https://goo.gl/8TN8Ly>>.
- Uthoff, A.; Vera, C. y Ruedi, N. 2006 “Relación de dependencia del trabajo formal y brechas de protección social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL2 en *Serie Financiamiento del Desarrollo* N°169. Disponible en: <<http://hdl.handle.net/11362/5141>>.

María Victoria Cisneros Campaña

SISTEMA DE PENSIONES EN EL ECUADOR

INTRODUCCIÓN: ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL

MARCO CONCEPTUAL

Para analizar a la seguridad social es indispensable revisar los conceptos y debates teóricos en relación a: sistema de pensiones, solidaridad e igualdad. Para comprender a la seguridad social partimos de la teoría de la apropiación de Locke (siglo XVII) quién señaló que el individuo existe a través de la propiedad; es decir, “es el individuo quien se apropia y transforma la naturaleza a través del trabajo y se convierte en dueño o propietario de sí mismo y de su trabajo” (Cisneros, 2017) y del trabajo de los demás. Para aquellos trabajadores que no eran propietarios, son los excluidos que no tenían los recursos para hacer frente a los riesgos de accidentes de trabajo, enfermedades, invalidez, desempleo y vejez (Cisneros, 2017).

Y es así que frente a esta posibilidad de los riesgos se crea la propiedad social (Castel y Haroche 2003), que debe ser entendida como conjunto de bienes colectivos que pone a disposición la sociedad para aquellos no propietarios o excluidos y que les aseguraría un mínimo de recursos cuando se ven enfrentados a riesgos, es así como surge la seguridad social (Cisneros, 2017).

Este sistema asegurador o de seguridad social se basa en principios de solidaridad; y es así como surge el Estado de Bienestar y que puede ser definido por tres modelos: bismarkiano, beveridgeano y paineado. El modelo que prima en América Latina fue el modelo de Bismark, y se fundamenta en los principios del seguro, riesgo y solidaridad. Es decir, una seguridad social que brinda prestaciones frente a riesgos de enfermedad, vejez, invalidez, accidentes de trabajo; adicionalmente, el riesgo debe ser entendido como la probabilidad de suceder.

La solidaridad es uno de los principios rectores de la seguridad social y lo que actualmente vivimos es un tipo de solidaridad orgánica propia de la sociedad moderna en donde priman las relaciones funcionales entre los individuos con una falta de cohesión por lo que la solidaridad orgánica es necesaria para garantizar la armonía social (Durkheim, 1967). Pero además, cuando hablamos de una solidaridad intergeneracional estamos frente a un pacto social de generación tras generación por mantener los bienes colectivos y para este caso, por mantener el sistema de pensiones.; adicional, existe la solidaridad entre el sano y el enfermo; el sano con sus aportaciones está financiando las aportaciones de la persona que necesita de atención –el enfermo–.

Frente a esta deuda social, el Estado juega un rol muy importante, el Estado se compromete a prevenir los riesgos y asegurar a los individuos contra los riesgos. Adicionalmente, tenemos otros actores, los excluidos o grupos vulnerables, aquellos marginados de los empleos y los individuos que tienen trabajos precarios; y frente a estos nuevos grupos la solidaridad se reactiva para hacer frente a este nuevo mal social que desestabilizaría al orden social y por lo cual es necesario re pensar a la protección social y el concepto de solidaridad. En definitiva, la solidaridad no puede ser entendida con el simple hecho de dar los que más tienen, la solidaridad va más allá de la redistribución de la riqueza, o de una obligación social (Cisneros, 2017).

Por otro lado, al analizar específicamente el sistema de pensiones, debemos comprenderlo como la seguridad de ingresos para los adultos mayores y el mainstream de la economía nos dice que los sistemas de pensiones tienen como objetivos: aliviar la pobreza y la redistribución de los ingresos. Además, el sistema de pensiones tienen tres elementos: la cobertura, las prestaciones suficientes y la sostenibilidad financiera; frente a estos ejes existen varios debates: el sistema debe o no ser contributivo, su sostenibilidad en el tiempo y si el rol del Estado debe ser regulador, facilitador o proveedor –vemos que para el caso ecuatoriano el Estado cumple los tres roles–.

Sin embargo, considero que el sistema de pensiones y la seguridad social en sí no es solo una herramienta de redistribución de los ingresos sino que debe ser comprendida desde una mirada más compleja y social que de cuenta si realmente la seguridad social y el sistema de pensiones pueden ser considerados como herramienta de igualdad o desigualdad.

Nos referimos a la igualdad en términos de Sen (1997), que parte de la heterogeneidad individual y de la convivencia de múltiples variables desde las que se puede analizar la igualdad. Es decir, consideramos que todos los individuos son diversos no solo por las características externas sino también por las individuales. La igualdad es un concepto que está relacionado con la libertad y específicamente con la libertad de realizarse; por ejemplo, ¿el individuo tiene libertad de acceder a la seguridad social? Posiblemente la población que cuenta con un trabajo formal tiene la libertad de acceder, pero existe un gran porcentaje de la población que se encuentra excluida de la seguridad social; la libertad en este caso se ve restringida por limitaciones económicas o por limitaciones al acceso al mercado laboral, entre otras (Cisneros, 2017). En fin, este análisis considera a la igualdad como la igualdad de oportunidades.

CONTEXTO: AMÉRICA LATINA Y ECUADOR

América Latina se caracteriza por que persisten índices de desigualdad altos; y como respuesta se han implementado varios programas de protección social –contributiva y no contributiva – con el objetivo de disminuir las brechas. En la región se han realizado varias reformas estructurales y paramétricas en las últimas décadas y al parecer la cobertura no se ha modificado (OECD, Banco Mundial, BID 2015). Uno de los problemas fundamentales es el tipo de empleo persistente en la región. Adicionalmente, se considera un problema la movilidad entre lo formal, lo informal y la inactividad lo que puede poner en riesgo el acceso a los ingresos futuros de jubilación (OECD, Banco Mundial, BID 2015). La transición demográfica es un problema en el sistema de pensiones en América Latina y el Caribe, la disminución de la fecundidad y la urbanización creciente podría debilitar los lazos de los hogares multi- generacionales, donde acogen a la mayoría de personas mayores con bajos recursos por ejemplo (OECD, Banco Mundial, BID 2015).

El sistema de pensiones en el Ecuador, nació bajo el modelo bismarkiano pero respondió a otros procesos de industrialización muy distintos a la antigua Europa. Para lo cual, en mi tesis sobre *Relaciones de desigualdad y seguridad social en países de baja cobertura, Caso de Estudio Ecuador* establecí tres momentos del sistema de pensiones;

uno inicial con la Caja de Pensiones, un segundo momento que respondió al surgimiento del Instituto Nacional de Previsión con cajas de previsión a su cargo y finalmente el tercer momento del Instituto Nacional Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS. Cada periodo respondió al contexto histórico que el país estaba viviendo bajo las presiones sociales y económicas de la época y que dio cuenta de una historia de alcances y retrocesos que nos permitió tener el actual sistema que sigue en debate.

El estudio actual, está dentro del periodo III que inicia en 1970 con la creación del IESS que perdura hasta la actualidad. Este periodo “se caracteriza por un cambio en la composición de la población hacia un envejecimiento, persisten brechas en la estructura del mercado laboral, menos de la mitad de la PEA tiene un empleo adecuado y a penas existe de 4 a 5 personas activas por jubilado cuando lo óptimo son 8 personas activas por un jubilado” (Cisneros, 2017). Adicionalmente, en términos de seguridad social, se dio un incremento de beneficiarios a diferentes grupos que han estado excluidos, como los campesinos (1980) y los trabajadores domésticos no remunerados (2014), entre otros; no obstante, estos incrementos de la población objetivo podrían haber agravado el problema de la sostenibilidad financiera del sistema, cuando el Estado ya no tiene que aportar el 40% para el financiamiento de las pensiones (2015) (Cisneros, 2017).

El sistema sigue siendo de reparto y de beneficios definidos a pesar de los intentos en los años 90 por privatizar la seguridad social o convertirla en un sistema mixto; es así que hasta la actualidad se mantiene el régimen solidario obligatorio; y solamente se han realizado algunos cambios paramétricos como fue el incremento de la edad mínima de jubilación (60 años) y cambios en la metodología de cálculo de las pensiones. En términos generales, el financiamiento era tripartito, hasta el 2014 cuando se eliminó la contribución del Estado del 40% para las pensiones y se revierte en 2018. En términos administrativos, es el IESS la institución a cargo de la seguridad social, no obstante, en los años 90 se crea el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ISSFA y el Instituto de Seguridad Social de la Policía, ISSPOL, como instituciones a cargo de la seguridad social de los militares y policías respectivamente.

La Constitución del 2008 daba paso a la implementación de un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (art. 340, 341 y 342) y que ampliaba el derecho a la seguridad social a grupos especiales, independientemente que realicen o no un trabajo formal o trabajo productivo (art. 34, 37, 49, 333, 374); para lo cual, se amplía

la concepción del Sistema de Seguridad Social para incluir un Seguro Universal Obligatorio (SUO) y regímenes especiales (Art. 367 y 368); adicionalmente se define al sistema como público y universal y se establece con claridad que no podrá privatizarse (Art. 367); y se consideraba que el SUO debe cubrir a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral (Art.369). Además, señalaba como fuente de financiamiento: los aportes de los empleadores, trabajadores formales e independientes, como aportes estatales (Art. 369, 371 y 373); no obstante, se elimina el aporte del Estado (2015).

A pesar de los cambios en las Constituciones¹, hay que mencionar que en el 2001 se expidió la Ley de Seguridad Social que estableció “nuevas modalidades para la prestación médica, con la participación de las prestadoras de salud públicas y privadas y un sistema de pensiones que se cumplirá mediante un régimen que combine las virtudes de la solidaridad intergeneracional y las ventajas del ahorro individual obligatorio” (Viteri, J. 2008). Sin embargo, algunos de los artículos de esta Ley fueron considerados como inconstitucionales por el Tribunal Constitucional –resolución del 1 de febrero de 2004– lo cual dejó a la Ley de Seguridad social en el limbo jurídico (Viteri, J. 2008).

A pesar de que la Constitución del 2008 da paso a la universalidad y no privatización de la seguridad social, todavía está pendiente la reforma a la seguridad social considerando que la Ley de Seguridad Social del 2001 persiste en el limbo jurídico. Es así que en los últimos años se han presentado una serie de proyectos en la Asamblea Nacional puestos a debate; sin embargo, no se ha logrado una reforma estructural del Sistema de Seguridad Social y solo se ha conseguido reformas paramétricas.

1 No obstante, la seguridad social como un derecho se analizó desde Constituciones anteriores, la Constitución de 1929 mencionó la obligatoriedad para indemnizaciones por accidentes de trabajo; la Constitución de 1945, consideró las prestaciones de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad, desocupación, y riesgos de la vida (Art. 149), e incluso se consideró la posibilidad de incrementar la cobertura, ya que la seguridad social es un derecho de los trabajadores –públicos y privados– irrenunciable. Por su parte, la Constitución de 1967, ya consideraba a la familia dentro de los beneficiarios y propuso la extensión a toda la población (Cisneros, 2017). La Constitución de 1979 señaló a la previsión social como un derecho para todos –asegurado y su familia– y comprendió dentro de las prestaciones la enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte y desocupación, con la intención de que el seguro se extienda a toda la población. Y la Constitución de 1998 estableció como obligación del Estado la seguridad social y como un derecho irrenunciable de todo ciudadano que podría brindarse a través de lo público o privado, dando paso a la privatización.

En definitiva, en el Ecuador, observamos que existe el soporte de los derechos de seguridad social como una condición de igualdad, es decir, todos tienen derecho a una seguridad social, como se afirman en las Constituciones y sus normas en las cuales explícitamente se habla de universalización de la seguridad social. Por lo cual, el gran problema del Sistema de pensiones en el Ecuador es como sostenerlo solidariamente si persiste una precarización laboral; es decir, de donde se puede financiar los recursos para sostener en condiciones de igualdad y equidad a una población que cada vez vive más y aumenta en proporción a los trabajadores activos.

En este sentido, el estudio analizó el sistema de pensiones del Ecuador en el periodo 2007 – 2017, considerando las características del mercado laboral, los cambios y las reformas que se han realizado al sistema en el periodo en mención; con estos insumos se determinaron algunas recomendaciones de políticas públicas que permitan garantizar el derecho a una previsión social.

Para el estudio se planteó como objetivo general analizar el sistema de pensiones en el Ecuador en el período 2007 – 2017 para comprender como su diseño, estructura, modo de financiamiento y administración está relacionado con la posibilidad de garantizar el derecho a la previsión social; y como objetivos específicos: i) analizar los indicadores demográficos, las características de la PEA y del mercado laboral para comprender las características de los sistemas de pensiones que mantiene, agudizan o determinan las desigualdades entre los beneficiarios y los excluidos del sistema de pensiones; ii) analizar las consecuencias de las principales reformas del sistema de pensiones, con especial énfasis en el periodo 2007 – 2017; y iii) generar recomendaciones para la formulación de políticas públicas que permitan una reforma estructural del sistema de pensiones para el Ecuador que considere el contexto laboral ecuatoriano y los principales desafíos en materia de trabajo.

De esta manera, el presente documento está compuesto por tres partes. Una primera sobre las características del sistema de pensiones en el cual se analizó brevemente el mercado laboral, su estructura del empleo formal e informal, posteriormente se realizó un breve análisis de los individuos en edad de trabajar que cuentan con afiliación al seguro social contributivo (IESS, SSC, ISSFA e ISSPOL²) y finalmente una caracterización de los individuos que

2 Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESE, Seguro Social Campesino, SSC, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, ISSFA, Instituto de Seguridad Social de la Policía, ISSPOL.

reciben pensiones tanto demográficas como laborales con un recuento de las pensiones promedio de los ecuatorianos en el periodo de análisis 2007–2017. El estudio se complementa con un análisis de indicadores sobre el envejecimiento. Para esta sección, se considera la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENEMDU) trimestral para diciembre en el periodo 2007-2017, la cual es representativa a nivel nacional, urbano y rural; adicionalmente, se consideraron datos del Banco Mundial y de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL.

Un segundo componente del trabajo es una revisión de las principales reformas de la seguridad social con principal énfasis en las que afectan al sistema de pensiones. Y finalmente, la tercera sección consiste en destacar los principales retos de la seguridad social en el Ecuador y que permitirán establecer algunos lineamientos y recomendaciones de políticas para la previsión social.

1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE PENSIONES

En esta primera sección se analizará brevemente el mercado laboral, su estructura del empleo formal e informal, posteriormente se hace un breve análisis desagregado de los individuos en edad de trabajar que cuentan con afiliación al seguro social contributivo (IESS, SSC, ISSFA e ISSPOL), continúa con una caracterización de los individuos que reciben pensiones tanto demográficas como laborales incluido con un recuento de las pensiones promedio. Y finalmente, el capítulo se complementa con un análisis de indicadores sobre el envejecimiento.

ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LA POBLACIÓN ECUATORIANA EN EL MERCADO LABORAL, 2007-2017

Al analizar la población ecuatoriana que se desenvuelve en el mercado laboral, se considera a los individuos que se encuentran en edad de trabajar³ para el periodo. A partir de lo cual se consideran las principales características demográficas como son: área, género, etnia, estado civil, grupos etarios y nivel de instrucción. Adicionalmente, se revisa como se compone la población ecuatoriana de acuerdo a diversos aspectos laborales: categoría de ocupación, condición de actividad y tipo de empleo.

3 Edad de trabajar: 15 años en adelante (INEC,2016)

Tabla 1
Estructura del mercado laboral ecuatoriano (Personas en edad de trabajar). Periodo 2007-2017

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
VARIABLES	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
<i>Área</i>											
Urbano	56,33	56,76	56,14	55,4	58,21	57,15	55,6	60,74	61,05	61,38	61,51
Rural	43,67	43,24	43,86	44,6	41,79	42,85	44,40	39,26	38,95	38,62	38,49
<i>Género</i>											
Hombres	48,9	48,33	48,77	48,99	48,57	48,52	49,04	48,6	48,57	48,52	48,42
Mujeres	51,1	51,67	51,23	51,01	51,43	51,48	50,96	51,4	51,43	51,48	51,58
<i>Estado Civil</i>											
Casado	38,29	38,26	36,87	36,22	37,72	36,41	35,55	37,34	36,52	36,34	35,66
Separado	5,36	5,05	5,41	5,57	5,42	5,53	5,46	5,34	5,14	4,88	4,99
Divorciado	1,62	1,65	1,74	1,85	1,96	1,91	1,96	2,08	2,35	2,39	2,61
Viudo	5,12	5,26	5,43	5,69	5,88	5,98	4,98	4,6	4,37	4,37	4,38
Unión Libre	17,64	16,61	16,36	16,31	16,9	16,86	18,62	18,75	20,01	19,82	19,56
Soltero	31,97	33,18	34,19	34,37	32,12	33,31	32,43	31,89	31,61	32,20	32,8
<i>Etnia</i>											
Indígena	7,53	7,7	7,35	7,05	6,49	6,32	8	11,43	12,36	12,18	12,15
Afroecuatoriano	5,12	5,78	4,7	5,15	5,67	4,86	5,98	4,26	4,59	4,32	4,47
Mestizo	80,2	79,76	82,19	79,32	80,56	82,01	80,12	80,41	78,57	79,14	78,66
Montubio	-	-	-	5,74	4,86	5,07	3,93	2,39	2,97	2,58	2,98
Blanco	6,81	6,65	5,52	2,65	2,24	1,68	1,84	1,48	1,46	1,74	1,6
Otras etnias	0,34	0,11	0,24	0,08	0,17	0,05	0,14	0,03	0,06	0,04	0,13
<i>Grupos etarios</i>											
15-24	27,34	27,4	27,69	26,84	25,26	24,78	25,88	26,64	26,29	26,08	25,9
25-34	18,77	17,89	16,79	16,49	16,93	16,14	18,71	18,84	20,33	19,42	19,01
35-44	17,56	17,05	16,68	16,14	16,65	16,02	17,45	17,49	18,12	17,81	17,68
45-54	14,34	14,69	14,81	15,1	14,76	15,24	14,57	14,68	14,2	14,63	14,58
55-64	10,09	10,33	10,84	11,43	11,77	12,08	10,65	10,25	9,74	10,22	10,82
65 en adelante	11,85	12,64	13,21	14	14,64	15,74	12,74	12,09	11,33	11,84	12,01
<i>Nivel de instrucción</i>											
Ninguno	7,99	7,55	7,47	7,47	7,44	7,22	6,48	5	4,73	4,83	4,82
Centro de Alfabetización	0,35	1	1	0,73	0,38	0,66	0,74	0,81	0,53	0,47	0,49
Primaria	47,27	46,68	46,54	46,21	43,73	43,46	43,91	41,41	38,89	38,47	37,09
Secundaria	29,69	29,69	30,11	30,34	31,96	32,17	33,2	36,04	38,17	38,38	39,12
Superior	14,19	14,52	14,3	14,58	15,92	15,87	14,92	15,82	16,75	16,79	17,25
Postgrado	0,51	0,56	0,58	0,66	0,57	0,62	0,76	0,93	0,92	1,07	1,22
<i>Categoría de ocupación</i>											
Empleado de gobierno	8,39	8,97	8,77	9,92	9,63	9,81	9,45	11,11	11,4	10,58	10,92
Empleado privado	25,03	25,54	25,36	24,99	26,38	25,82	26,17	26,71	26,77	25,38	25,39

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Variables	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Empleado tercerizado	0,93	0,22	0,17	0,22	0,21	0,15	0,13	0,11	0,11	0,04	36,33
Jornalero o peón	15,55	16,72	16,16	16,28	13,83	14,67	16,22	11,53	11,51	10,13	10,54
Patrono	4,97	4,94	3,7	3,2	3,53	3,69	2,91	3,27	3,21	2,97	3,3
Cuenta propia	29,71	29,44	31,21	31,89	35,2	33,68	32,37	32,73	32,22	33,93	33,49
Trab hogar no remunerado	12,1	10,92	11,23	10,65	8,65	9,62	9,95	12,1	12,29	14,35	13,77
Trab no del hogar no remunerado	0,23	0,16	0,24	0,09	0,15	0,14	0,14	0,14	0,27	0,28	0,28
Ayudante no remunerado de asalariado	0,27	0,22	0,24	0,19	0,14	0,14	0,15	0,11	0,16	0,18	0,19
Empleado doméstico	2,83	2,86	2,93	2,57	2,28	2,28	2,51	2,19	2,06	2,18	2,11
<i>Condición de actividad</i>											
Empleo adecuado	26,34	26,45	22,73	24,87	25,85	25,51	26,04	28,57	27,77	25,25	26,52
Subempleo	13,05	9,77	11,14	9,02	6,91	5,86	7,59	8,21	9,31	13,33	13,36
Otro empleo inadecuado	18,37	19,58	20,21	19,39	21,26	21,06	20,62	19,47	19,17	18,36	17,65
Empleo no remunerado	7,16	6,41	6,35	6,04	4,99	5,47	5,62	7,03	7,3	8,16	7,88
Empleo no clasificado	0,64	0,12	0,6	0,28	0,28	0,81	0,07	0,12	0,23	0,13	0,1
Desempleo	2,96	3,19	3,55	2,83	2,37	2,29	2,29	2,33	3,06	3,04	2,82
Población económicamente inactiva	31,49	34,48	35,43	37,58	38,34	38,93	37,67	34,27	33,17	31,73	31,65
<i>Tipo de empleo</i>											
Sector formal	36,17	39,46	38,16	41,4	42,33	43,64	42,51	44,65	47,31	45,02	47,12
Sector informal	49,28	47,11	47,54	47,63	45,53	44,22	45,19	44,23	43,98	47,14	46,18
Empleo doméstico	2,69	2,7	2,8	2,4	2,21	2,2	2,49	2,12	1,97	2,06	2,02
No clasificado por sector	11,86	10,73	11,49	8,57	9,93	9,94	9,81	7	6,74	5,77	4,68

Fuente: Enemdu, 2007 – 2017, INEC

Se puede apreciar que la mayor parte de los individuos ecuatorianos que se encuentran en edad de trabajar se ubican en el área urbana. En lo referente al género, la población ecuatoriana en su mayoría se encuentra compuesta por mujeres, y de acuerdo al estado civil y la etnia se observó que la población en su mayor parte está compuesta por individuos casados y que se auto identifican como mestizos. De acuerdo al grupo etario, la población ecuatoriana en su mayoría se encuentra

en el rango de 15-24 años, y con respecto al nivel de instrucción la mayor parte de la población ecuatoriana cuenta con educación primaria seguida de la secundaria.

En relación a aspectos laborales, gran parte de la Población Económicamente Activa, PEA, se encuentran laborando como empleados privados e individuos considerados cuenta propia. Finalmente, de acuerdo al tipo de empleo se pudo observar que la población en su mayoría se encuentra en el sector informal⁴.

Si analizamos a lo largo de la historia, se mantiene la tendencia e incluso se han ampliado las brechas como el caso del área urbana, el nivel de educación y cuenta propia. A excepción del sector formal e informal que hay un cambio de la tendencia, aumenta la participación en el sector formal (de 36% a 47%) y disminuye la participación en el informal (de 49% a 46%) considerando que hay un cambio en la medición del sector formal e informal⁵; esta modificación no permite aseverar que exista un aumento del trabajo formal per se, hay que recordar que adicionalmente a través de la Consulta Popular del 2011, la pregunta quinta del referendun consultó si la no afiliación debía ser considerada como un delito?, pregunta que tuvo una aceptación del 48% de los votantes; así mismo a través del Código Integral Penal, el art. 244, estableció que la acción de no afiliarse sería considerada como una contravención y sancionada con la pena privativa de libertad (El Comercio, 2014).

4 Según la metodología del Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, para la medición del sector informal “se considera a las personas que laboran en empresas de hasta 10 trabajadores, que no tienen registros contables completos o no tienen Registro único de contribuyentes –RUC. Dentro del sector de hogares, el sector informal comprende: i) las empresas informales de personas que trabajan por cuenta propia, ii) un componente adicional, constituido por las ‘empresas de empleadores informales’. El sector informal queda definido con independencia de la índole del lugar de trabajo donde se lleva a cabo la actividad productiva, del grado de utilización de activos de capital fijo; la duración de la actividad de la empresa (indefinida, estacional u ocasional)” (MCPE 2011).

5 El INEC está actualizando su metodología a las recomendaciones realizadas por la OIT. Es el caso para los indicadores de subempleo y sobre la problemática de la informalidad. El problema es que hay dos formas de analizar la informalidad desde la empresa y por otro lado, desde el empleado. Cuando analizas desde la empresa, el empleado asume la categoría de formal o informal según su empresa. Anteriormente, se consideraba a formal a todas las empresas registradas en la Superintendencia de Compañías, más las personas naturales que tenían RUC y estaban obligadas a llevar contabilidad. Con la nueva metodología lo que se hace es incorporar a este grupo a las personas naturales con RUC y que no tienen obligación de llevar contabilidad. El resto serían informales. Con este cambio de metodología ahora se habla de 39% de informales. No existe un indicador oficial para empleados informales (Jose Rosero, Director INEC, septiembre 2015).

ANÁLISIS DE LOS INDIVIDUOS EN EDAD DE TRABAJAR QUE CUENTAN CON AFILIACIÓN AL SEGURO SOCIAL CONTRIBUTIVO

Las estadísticas provistas por la encuesta ENEMDU para el periodo 2007-2016, muestran que los individuos afiliados al seguro social contributivo (IEES general, IEES voluntario, IEES campesino, ISSFA e ISSPOL), han manifestado marcadas diferencias a lo largo del periodo de análisis. De tal manera que de los individuos en edad de trabajar y que pertenecen a la población económicamente activa el 26,26% se encuentra afiliado a este tipo de seguros para el año 2007, cifra que creció al 40,81% para el 2017 (INEC - Enemdu, 2007 – 2017). Este incremento se dio por la obligatoriedad posterior a la Consulta Popular del 2011 y al Código Integral Penal como se mencionó anteriormente. No obstante, estos valores muestran como todavía no se llega a la cobertura de la mitad de la PEA en el país, razón por la cual es importante considerar la precarización laboral y su relación con la seguridad social en el país.

Por otro lado, se puede mencionar que la mayor parte de los afiliados al seguro social contributivo, conforman el grupo de asegurados al IEES general, es decir aproximadamente el 70%, seguido de los individuos asegurados al seguro campesino del IEES que son aproximadamente el 15% y aunque no es mayor el porcentaje, si hay un incremento del doble del seguro voluntario (INEC - Enemdu, 2007 -2017).

El seguro voluntario existe desde que se creó la Caja de Pensiones en 1928, sin embargo, no ha tenido ni el atractivo ni el incentivo por parte de las autoridades para que sea un importante mecanismo solidario y que aporte con la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

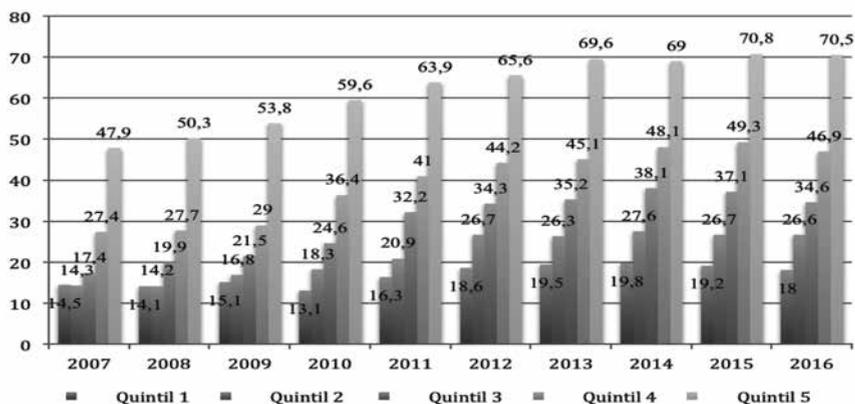
Por otro lado, si analizamos el porcentaje de la PEA afiliada y/o cubierta por el seguro social de manera desagregada, por área, sexo, etnia y quintiles, se puede observar que persisten las brechas y en algunos casos se han incrementado, en otros han disminuido. En el caso de área, al parecer en los últimos años se ha disminuido la brecha de afiliados del sector urbano con el rural. En etnia, ha incrementado la brecha entre indígena y mestizos si bien hay un incremento de afiliados indígenas de 6 puntos porcentuales en el periodo 2007 a 2016; el incremento de mestizo es mayor, con 17 puntos porcentuales, lo cual da cuenta que la población mestiza ha podido acceder a la seguridad social de mejor manera que la población indígena, y dejamos la inquietud si esto da cuenta a la estructura del mercado laboral, es decir, ¿El mestizo tiene mayor probabilidad de insertarse al mercado laboral?.

El análisis por quintiles vemos que para el año 2007, la diferencia entre el quintil 1 y el quintil 5 era de 44 puntos porcentuales, para

el año 2016 la diferencia era de 52 puntos porcentuales; lo cual nos muestra que a pesar del incremento del acceso de la seguridad social, también se ha dado un incremento de las brechas por quintiles de manera sustancial; dando cuenta que esto podría estar sucediendo en el mercado laboral, los individuos de quintiles más bajos tienen menores posibilidades de encontrar un empleo que los individuos de quintiles más altos.

Gráfico 1

Porcentaje de la PEA afiliada y/o cubierta por el seguro social por ingresos



Elaborado por: Sistema integrado de Conocimiento y Estadística Social – SiCES

Fuente : INEC - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – Enemdu

Este análisis desagregado que se ha realizado considerando algunas variables y su relación con la cobertura de seguridad social, nos da como primer resultado que a pesar del incremento de la cobertura de la seguridad social, cuando analizamos este indicador de manera desagregada nos enfrentamos con una realidad distinta, en el sentido que la seguridad social, más que ser un instrumento de igualdad, ha resultado profundizar las desigualdades.

Análisis descriptivo de los ingresos de las pensiones de los ecuatorianos en el periodo 2007-2017

De acuerdo a la estadística descriptiva realizada en el presente estudio se puede apreciar, que la mayor parte de los individuos que perciben pensiones (jubilación, orfandad, viudez, invalidez, enfermedad, divorcio, cesantía, etc) se encuentran formando parte de la Población Económicamente Inactiva (PEI), en específico personas que

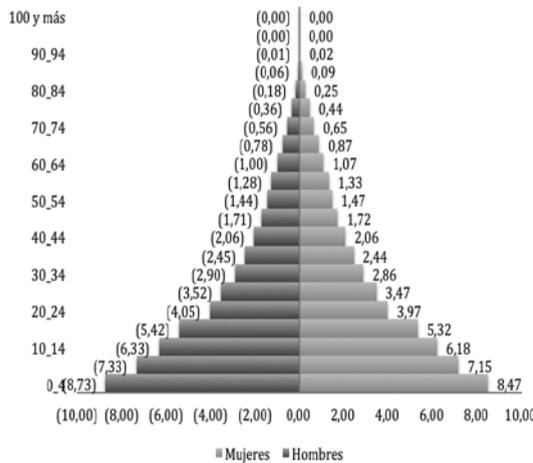
se encuentran jubiladas, es decir, para el año 2007 aproximadamente el 79% de los pensionados eran jubilados, mientras que para el año 2017 esta cifra se elevó a aproximadamente el 84%. Dicho grupo de individuos ha mostrado en el periodo analizado un incremento paulatino de sus pensiones promedio, el cual ha variado de los \$287 en promedio aproximadamente en el 2007 a \$530 aproximadamente para el 2017 ((INEC - Enemdu, 2007 – 2017).

Al revisar los datos del IESS, existe un incremento de 208 mil nuevos afiliados, 130 mil nuevos pensionados por invalidez, vejez y muerte; así mismo un incremento de 869 mil nuevos beneficiarios no afiliados. Si analizamos las cifras por sexo, existe un mayor número de mujeres afiliadas al seguro social campesino, al trabajo no remunerado del hogar y al seguro voluntario; así mismo son más las mujeres que reciben una pensión por invalidez, vejez y muerte (IESS, 2015).

ANÁLISIS DEMOGRÁFICO, TASA DE FERTILIDAD, TASA DE ENVEJECIMIENTO, ENTRE OTROS

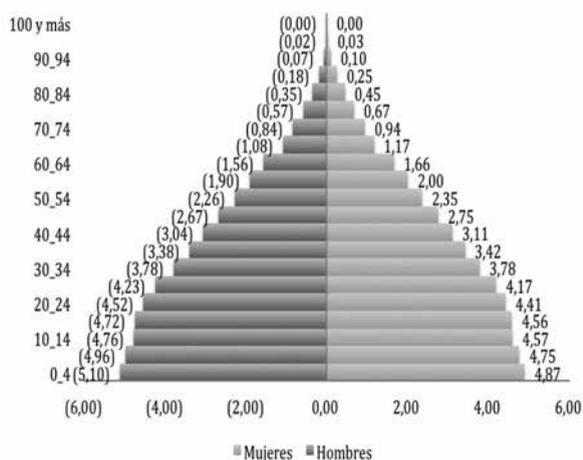
Si revisamos la estructura demográfica de la población a finalizarse el periodo 2015 es 8'071.035 hombres y 8'073.311 mujeres, con un total de 16'144.350, lo cual muestra un incremento de la población adulta y ya no se mantiene la tendencia del crecimiento en la población más joven – (Gráfico 2 y Gráfico 3)

Gráfico 2
Distribución de la población por sexo y edad del Ecuador (1970). Porcentajes



Fuente: CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL - Revisión 2015. Base de datos de población. http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.ht

Gráfico 3
Distribución de la población por sexo y edad del Ecuador (2015). Porcentajes



Fuente: CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL - Revisión 2015. Base de datos de población. http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.ht

La edad mediana de la población ha incrementado desde 1970, pasando de 17,7 años en 1970 a 26,6 años en 2015; es en los años 70 donde más bajo alcanzó la edad mediana desde 1950; no obstante en los años posteriores la tendencia fue aumentando, por lo cual, se puede entender que se está dando una tendencia al envejecimiento de la población, en el sentido de un aumento de la proporción de los adultos y adultos mayores, mientras que la proporción de niños y adolescentes disminuyó (CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2015).

El índice de envejecimiento en este periodo fue aumentando, si bien en 1950 era de 20 adultos de 60 y más años de edad por cada 100 jóvenes (de 0 a 14 años), en 1970 disminuyó a 14 adultos de 60 y más años de edad por cada 100 jóvenes; y para el 2015 aumentó a 34 adultos de 60 años de edad por cada 100 jóvenes (CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2015).

Por otro lado, la relación de apoyo potencial señala un incremento hasta llegar al punto más alto en 1985 y mantenerse en 1990 y posteriormente se observa un descenso; de 1950 a 1985 hay un incremento de las personas potencialmente económicamente activas (15 a 59 años) a las potencialmente dependientes (60 y más años); es decir, de 6.4 a 8.9, lo que significaba que en ese momento existió más

gente en edad de trabajar por adulto mayor; no obstante, a partir de la década de 1990 empieza un decrecimiento de las cifras hasta llegar a 6.2 personas potencialmente económicamente activas (15 a 59 años) por cada adulto de 60 y más años (CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2015).

La tasa de fertilidad total se define como la cantidad de hijos que tendría una mujer si la misma viviera al final de sus años de fertilidad y tuviera hijos de acuerdo con las tasas de fertilidad actuales específicas por edad (Banco Mundial, 2016). Se aprecia de acuerdo a las estadísticas arrojadas por el Banco Mundial (2016) que la tasa de fertilidad muestra una reducción paulatina en el periodo 2007-2015 (tabla 10), alcanzando a una tasa de 2,51 para el 2015.

Tabla 2
Análisis de fertilidad y envejecimiento demográfico

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tasa de fertilidad	2.74	2.71	2.68	2.66	2.63	2.60	2.57	2.54	2.51	-
Tasa de envejecimiento demográfico	31.11	35.48	40.58	44.56	48.74	55.03	37.63	35.50	32.56	36.38
Niños y PEA	70.64	69.48	64.42	64.09	61.88	59.30	69.87	67.09	66.47	61.31
Adultos mayores y PEA	21.98	24.66	26.14	28.56	30.16	32.63	26.29	23.82	21.64	22.30

Fuente: Banco Mundial (2016) y ENEMDU (2007-2016)

El envejecimiento demográfico al ser analizado acorde a las cifras otorgadas por la ENEMDU en el periodo 2007-2016, muestra una tendencia en principio ascendente en el periodo 2007-2012, a partir de lo cual existe un decrecimiento para el resto de los años analizados. Es decir, para el año 2016, se observa que existe aproximadamente 36 adultos mayores por cada 100 niños.

En lo que respecta a la relación entre la PEA y el número de niños se observa una tendencia constante en el periodo analizado. Para el año 2016, por cada 100 personas que se encuentran consideradas dentro de la PEA, existen 61,31 niños, lo cual manifiesta que existe una elevada cifra de niños y adolescentes en contraste con los individuos que se encuentran en el mercado laboral.

En definitiva, estos indicadores nos dan muestra de un incremento de la población adulta mayor y por ende de una tendencia hacia el envejecimiento de la población; lo cual se podría explicar

por un aumento en la esperanza de vida, disminución de las tasas de morbimortalidad en edades tempranas, entre otras.

A modo de conclusión de esta primera parte, cabe destacar que al analizar las principales características demográficas como son: área, género, etnia, estado civil, grupos etarios y nivel de instrucción., además de como se compone la población ecuatoriana de acuerdo a diversos aspectos laborales: categoría de ocupación, condición de actividad y tipo de empleo; se puede determinar que la mayor parte de los individuos ecuatorianos que se encuentran en edad de trabajar se ubican en el área urbana, compuesta por mujeres, y de acuerdo al estado civil y la etnia se observó que la población en su mayor parte está compuesta por individuos casados y que se auto identifican como mestizos. De acuerdo al grupo etario, la población ecuatoriana en su mayoría se encuentra en el rango de 15-24 años, y con respecto al nivel de instrucción la mayor parte de la población ecuatoriana cuenta con educación primaria seguida de la secundaria.

En relación a aspectos laborales, gran parte de la Población Económicamente Activa, PEA, se encuentran laborando como empleados privados e individuos considerados cuenta propia. Finalmente, de acuerdo al tipo de empleo se pudo observar que la población en su mayoría se encuentra en el sector informal.

Considerando que los trabajadores del sector informal son los que, por lo general, no están afiliados o no tienen la obligación de afiliarse, hay que prestar atención a este último grupo que da cuenta de una precarización laboral o de una falta de mecanismos de inserción en el mercado laboral.

Si bien en los últimos años se da un incremento en la afiliación a la seguridad social, vemos que esta todavía está por debajo de la mitad de la PEA. Y al analizar el porcentaje de la PEA afiliada y/o cubierta por el seguro social de manera desagregada, por área, sexo, etnia y quintiles, se puede observar que persisten las brechas y en algunos casos se han incrementado, lo que muestra que la seguridad social, más que ser un instrumento de igualdad, ha resultado profundizar las desigualdades que pueden ser respuesta de la misma estructura del mercado laboral. No hay que olvidar que la seguridad social como fue pensada en el Ecuador, se basa en el sistema Bismark el cual consideraba un sector formal y que por ende todos accedían a la seguridad a la seguridad social, es decir, no se consideraba los altos porcentajes de un sector informal que no tienen la obligatoriedad de afiliarse.

Adicionalmente y como ya se ha mencionado existe un incremento de población adulta mayor, un incremento de pensionados

por invalidez, vejez y muerte; lo cual muestra la necesidad de prestar atención no solo a las políticas de mercado laboral, sino también la preocupación por el envejecimiento.

2. REFORMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES

En el 2001 el Ecuador expidió una Ley de Seguridad Social, que establecía “nuevas modalidades para la prestación médica, con la participación de las prestadoras de salud públicas y privadas y un sistema de pensiones que se cumplirá mediante un régimen que combine las virtudes de la solidaridad intergeneracional y las ventajas del ahorro individual obligatorio” (Viteri, J. 2008), el 1 de febrero de 2004 fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, lo cual dejó en el limbo jurídico a la Ley de Seguridad Social. Lo importante de esta Ley es que daba paso a la privatización de la seguridad social que estuvo en debate en los años 90.

Frente a esto, surge la necesidad de realizar una reforma estructural a la Seguridad Social, y en este contexto se realizan algunas reformas a través de la Constitución del 2008, la cual recalca su carácter de público y universal (Art. 367, Constitución 2008).

La Constitución de 2008 incorpora nuevos sectores beneficiarios de la seguridad social como son: las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares o tareas de cuidado, los que viven del autosustento en el campo o trabajo autónomo o que se encuentren en el desempleo. Adicionalmente, incorpora nuevas prestaciones como son la paternidad y el desempleo, adicional a las prestaciones de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. Sobre el financiamiento, la Constitución del 2008 mantiene el financiamiento tripartito –personas aseguradas con relación de dependencia o voluntarios, empleadores y con los aportes del Estado–; además, señala que las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado o tareas de cuidado, recibirán el seguro universal obligatorio y que será financiado por el Estado Ecuatoriano (Art. 369).

Posterior a ello se han realizado principalmente 4 reformas a la Ley de seguridad social: i) Ley Reformatoria a la ley de Seguridad Social (2010), ii) Ley Reformatoria a la ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados (2014), iii) Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar (2015) y iv) Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil, regulación excepcional de la jornada de trabajo, cesantía y seguro de desempleo (2016).

LEY REFORMATORIA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL (2010)⁶

El punto central de esta Ley fue la fórmula de cálculo que debería aplicarse para definir el incremento de pensiones y que sea de manera retroactiva desde enero de 2010; es así que se modifica el artículo 234 de la Ley de Seguridad Social por “las pensiones de invalidez, vejez, incapacidad permanente total e incapacidad permanente absoluta, de riesgos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se incrementará anualmente a partir del mes de enero de cada año, en base a un coeficiente de crecimiento”, dicho coeficiente iría del 4,31% al 16,16% dependiendo del rango de salario básico unificado, mientras menor el salario, mayor el coeficiente de crecimiento.

Otra elemento fundamental de esta Ley fue incorporar a la cónyuge o conviviente con derecho y los hijos menores de 18 años como beneficiarios de los servicios de salud (Art. 102 modificado), en la medida que solo estaban incluidos los hijos menores de 6 años; además que el jubilado también sería beneficiario de “acciones integrales de fomento y promoción de la salud, prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades no profesionales, recuperación y rehabilitación de la salud individual” (Art. 102 modificado).

Lo cual, significó un cambio en el cálculo de las pensiones, no obstante, surge las inquietudes de los informes técnicos que sostenían la factibilidad de dichos incrementos. Adicionalmente, se incrementó el grupo de beneficiarios sin considerar los incrementos en los financiamientos y en la capacidad instalada del seguro de salud del IESS para brindar los servicios.

LEY REFORMATORIA A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL Y A LA LEY DEL BANCO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS COMPLEMENTARIOS PREVISIONALES CERRADOS (2014)⁷

A través de esta Ley los fondos complementarios previsionales cerrados pasarían a ser administrados por el IESS a través de cuentas individuales, siempre y cuando hayan recibido aportes estatales.

Si bien daba paso a un incremento de fondos para el IESS, no contaba con el apoyo de los afiliados, tuvo su resistencia en el manejo adecuado de los recursos, cuando ya persistía un malestar en el manejo político y de gobierno de la Institución.

6 Ley reformatoria a la Ley de Seguridad Social - 18 de noviembre del 2010, R.O. 323

7 Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los Fondos Complementarios Previsionales Cerrados - 20 de noviembre de 2014, R.O. 379

LEY ORGÁNICA PARA LA JUSTICIA LABORAL Y RECONOCIMIENTO DEL TRABAJO EN EL HOGAR (2015)⁸

Los elementos fundamentales de esta ley fueron la afiliación de trabajadores domésticos no remunerados, la eliminación del 40% del aporte del Estado y cambio en el cálculo del incremento anual de pensiones.

En relación a la afiliación de las o los trabajadores domésticos no remunerados, existen algunas incogruencias cuando al hablar del financiamiento señala el artículo 73: “el empleador, la persona que realiza trabajo del hogar no remunerado y el afiliado sin relación de dependencia están obligados, sin necesidad de reconversión previa cuando corresponda, a pagar las aportaciones del Seguro General Obligatorio dentro del plazo de quince días posteriores al mes que corresponda los aportes”; es decir, dentro de una estructura del hogar no se puede hablar de empleador, por que estaríamos reproduciendo lógicas de poder perjudiciales. Sin embargo, es un reconocimiento a la valoración del trabajo del hogar no remunerado.

Así mismo, sobre las aportaciones se calcula por los ingresos familiares más un subsidio del Estado; dicho subsidio estará en relación a los ingresos de cada familia, es decir, mientras mayores son los ingresos familiares menor serán los aportes por parte del Estado. De esta manera, se busca alcanzar una equidad y apoyar a la eliminación de las brechas de desigualdad.

En relación al financiamiento de las pensiones, la Ley de 2001, contemplaba que el Estado continuaría financiando el 40% de las pensiones y el IESS el 60% (Art. 237); no obstante con la Ley Orgánica para la justicia laboral y reconocimiento del trabajo en el hogar del 2015, se modifica el artículo en mención y se elimina la obligatoriedad del Estado para el pago de las pensiones y señala que “el Estado Central será responsable subsidiario y garantizará el pago de las pensiones del Sistema de Seguridad Social únicamente cuando el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no cuente con los recursos económicos para cubrir las obligaciones en curso de pago del Seguro General Obligatorio y del régimen especial del Seguro Social Campesino” (Art. 237 modificado); de esta manera, se elimina la contribución del Estado.

Por otro lado, se modifica el artículo en relación al cálculo del incremento de las pensiones que a través de la Ley Reformatoria del 2010 el incremento podía llegar hasta el 16,16%, y se modifica el artículo para eliminar el coeficiente y dar paso los incrementos en la misma proporción que la inflación promedio anual del año anterior

8 Ley Orgánica para la justicia laboral y reconocimiento del trabajo en el hogar (2015) - 20 de abril de 2015, R.O. 483 - 1

(Art. 234 modificado). De esta manera, se buscaban equilibrar el financiamiento al haber eliminado el 40% de las aportaciones para las pensiones por parte del Estado y con un incremento de las pensiones no mayor al porcentaje de inflación (Cisneros, 2016).

LEY ORGÁNICA PARA LA PROMOCIÓN DEL TRABAJO JUVENIL, REGULACIÓN EXCEPCIONAL DE LA JORNADA DE TRABAJO, CESANTÍA Y SEGURO DE DESEMPLEO (2016)⁹

En relación a la seguridad social, los principales elementos que se modificaron son en relación a cesantía y el seguro de desempleo.

En relación al seguro de desempleo, las modificaciones que se realizan son en relación a los requisitos para acceder al seguro, es decir, se aumenta el periodo a 60 días por el cual el trabajador debe encontrarse en situación de desempleo, debe contar con 24 aportaciones acumuladas (anteriormente eran 12 aportaciones). Antes se aportaba 3% para su fondo de cesantía – cuenta individual - , con la reforma se crea un Fondo Solidario al cual se asigna el 1% de ese 3% y el 2% pasa a la cuenta individual; y el seguro de cesantía se lo entregarán a través de 5 pagos mensuales diferenciados a partir del cuarto mes en relación al salario básico unificado. Si bien, estas reformas apelan al principio de solidaridad con la creación del Fondo, genera la inquietud sobre su eficiencia y si cumple con el objetivo de apoyar al trabajador que atraviesa por una situación de desempleo.

NORMAS Y RESOLUCIONES DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL, 2007-2017

A través del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se han realizado, en el período 2007 – 2017, se han realizado 39 normas y resoluciones en relación a jubilaciones. Estas normas y resoluciones apuntan a reformas sobre incrementos de pensiones, reformas a los cálculos, pagos retroactivos, entre otros. No obstante, a pesar de la normativa emitida, la seguridad social en el país, todavía necesita de una reforma estructural que de cuenta de la realidad de la sociedad, su mercado laboral y de los afiliados. Considerando elementos como la transición demográfica, la sostenibilidad financiera, bajo los principios de solidaridad e igualdad.

En definitiva, a pesar de tener una Constitución (2008) que promulga la universalidad de la seguridad social y que además, no es algo nuevo dentro de la normativa histórica de la seguridad social,

9 Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil, regulación excepcional de la jornada de trabajo, cesantía y seguro de desempleo - 28 de marzo de 2016, R.O. 720

persisten elementos que no dan cuenta de la realidad de la cobertura y acceso a la seguridad social.

En términos de igualdad, existe una igualdad de derechos, todos tienen derecho a un seguro social universal; no obstante, en la práctica existe una gran parte de la sociedad que no ha podido acceder. Es por ello que hablamos de una paradoja, existe la igualdad de derechos y una desigualdad en la cobertura.

Por otro lado, se han dado varios intentos por aumentar el grupo de beneficiarios, o incrementar los montos de las pensiones; lastimosamente las críticas han sido que se han realizado las normativas más por respuestas políticas sin sustento técnico que den cuenta de la sostenibilidad del sistema.

Adicionalmente, no hay una reforma estructural del sistema, que considere como un todo; las normativas que hemos analizado dan cuenta de respuestas inmediatas que se dieron sin pensar en una reforma estructural que al parecer carece de voluntad política para realizarla.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

En base a la caracterización de la seguridad social en el país y sus beneficiarios, la revisión de la normativa vigente se plantea una serie de recomendaciones de políticas. Primero, hay que considerar que la seguridad social en el Ecuador, es un modelo tradicional heredado que no necesariamente está acorde a la realidad social ni del mercado laboral; considerando que la seguridad social se basa en los principios de un mercado laboral formal y no toma en cuenta el sector informal que es un elemento considerable en el mercado laboral ecuatoriano.

En el Ecuador persisten brechas de acceso que marcan la desigualdad en la seguridad social; es decir, la seguridad social más que un instrumento de igualdad termina siendo una herramienta de reproducción de las desigualdades de la sociedad.

Esta paradoja se da, porque la seguridad social diseñada en el Ecuador, no cubre a toda la población y esto se debe a que la seguridad social implementada en el país responde a una estructura de mercado laboral formal que no es acorde a nuestra realidad. La estructura del mercado laboral con sus brechas marcadas es lo que se ve reflejado a la hora de analizar el acceso a la seguridad social de manera desagregada, es decir, no todos pueden acceder a un trabajo formal y por ende no pueden ser afiliados, cuando analizamos por variables sucede lo mismo en términos de ubicación geográfica, étnica, quintiles, entre otros, tanto en el mercado laboral como en la seguridad social. En definitiva, la seguridad social como no corresponde a la estructura del mercado laboral del país entonces no existe una igualdad de oportu-

nidades y por ende el individuo no tiene la libertad de poder acceder (Cisneros, 2017).

Por lo cual, la seguridad social en el Ecuador necesita de una reforma estructural que cambie el enfoque de la seguridad social y que lo mire de una manera integral a un sistema de seguridad social inclusivo y universal como lo señala la misma Constitución del 2008.

Para lo cual, se considera algunos elementos que recomienda Cepal a través del Panorama Social, 2017, desde una visión de un sistema de seguridad social que enfrente la transición demográfica y la materialización de los derechos económicos y sociales, con participación del Estado y el mercado y un enfoque de género; por lo que recomienda tomar como punto de partida lo siguiente:

- integrar una perspectiva de género en los análisis de los sistemas de pensiones;
- asegurar el reconocimiento del cuidado como aporte de las mujeres que hace viables los sistemas de pensiones y el resto de la protección social;
- basarse en los principios de universalidad, solidaridad, igualdad, eficiencia y sostenibilidad financiera;
- abordar pactos fiscales que aseguren la base de recursos que haga sostenibles los sistemas de pensiones;
- conciliar los principios de universalidad e igualdad y no discriminación con el de sostenibilidad financiera, de manera que ninguno de ellos se encuentre subordinado al otro;
- erradicar toda forma endémica de discriminación en el mercado laboral;
- reconocer a toda la población la titularidad del derecho a la seguridad social y fijar dicho derecho como estándar para toda la sociedad, el ámbito público y el mercado, y
- establecer instancias de participación y diálogo social con participación de diversos actores sociales, como sindicatos y movimientos de mujeres, tanto para debatir eventuales procesos de reforma como para ejercer funciones de veeduría ciudadana

Adicionalmente, señala algunos elementos que deberían considerarse al momento de establecer políticas en relación a la seguridad social. Primero se debe *garantizar la sostenibilidad financiera y la legitimidad de los sistemas de pensiones*, para el caso ecuatoriano es necesario in-

corporar de manera efectiva a grandes grupos de la población, principalmente del sector informal; con el objetivo de alcanzar la universalidad de la seguridad social que es uno de los principios inscritos en la Constitución del 2008.

Sin embargo, este objetivo señala algunos retos; el debate actualmente sigue entre la complementariedad entre el componente contributivo y no contributivo; por lo cual, para el caso ecuatoriano es necesario hablar de un sistema de protección social que abarque las políticas contributivas (seguridad social) y no contributivas (pensión no asistencial para adultos mayores y discapacitados, beneficiarios del bono de desarrollo humano, etc); este sistema debe comprenderse como un todo y no como elementos separados. Es así como el reto del país, no es solo pensar en el sistema de seguridad social, como las políticas institucionales del IESS; sino fortalecer un sistema de protección social que trabaje coordinadamente y de manera complementaria e incluyentes las políticas de protección social contributivas y no contributivas.

Otro elemento fundamental para ampliar la afiliación es aplicar incentivos para los trabajadores por cuenta propia. Si bien el Ecuador tiene la afiliación voluntaria, deberá ampliar las prestaciones a las cuales se tiene acceso, así como todos los beneficios que pueda acceder para hacerlo más atractivo para la afiliación. Además, debe generar los incentivos suficientes para que los afiliados voluntarios reporten sus ingresos reales y permita esto un incremento de los ingresos y por ende fortalecer el sistema solidario de seguridad social.

Así mismo es necesario “el diseño de la afiliación debe ser lo suficientemente flexible para promover la movilidad de los trabajadores entre alternativas ocupacionales, así como para asegurar que la tasa de cotización guarde relación con los niveles de suficiencia de las prestaciones (Uthoff, 2017)” (Panorama Social, 2017).

Adicionalmente, es necesario reforzar técnicamente la afiliación de los trabajadores de hogares no remunerados, para fomentar e incrementar la afiliación de este grupo; es necesario revisar la operativización y efectividad de la norma, para revisar si cumple con el objetivo de incluir este grupo excluido tradicionalmente.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional República del Ecuador 2010 *Ley Reformatoria a la ley de Seguridad Social*, Registro Oficial 323, Quito, Ecuador, 18 de noviembre.

Asamblea Nacional República del Ecuador 2014 *Ley Reformatoria a la ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la Administración de los*

- Fondos Complementarios Previsionales Cerrados*, Registro Oficial 379, Quito, Ecuador, 20 de noviembre de 2014.
- Asamblea Nacional República del Ecuador 2015 *Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar*, Registro Oficial 483, Quito, Ecuador, 20 de abril de 2015.
- Asamblea Nacional República del Ecuador 2016 *Ley Orgánica para la promoción del trabajo juvenil, regulación excepcional de la jornada de trabajo, cesantía y seguro de desempleo*, Registro Oficial 720, Quito, Ecuador, 28 de marzo de 2016.
- Banco Mundial 2015 *Banco Mundial*. Disponible en <https://datos.bancomundial.org>
- Banco Mundial 2016 *Banco Mundial*. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.TFRT.IN>
- Castel, R. y Haroche, C. 2003 *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo: conversaciones sobre la construcción del individuo moderno* (Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones).
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) 2015 *División de Población de la CEPAL - Revisión 2015. Base de datos de población*. Disponible en http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.ht
- CEPAL (Comisión económica para América Latina y el Caribe) 2017 *A través de Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Cisneros, M. V. 2016 “La Seguridad Social en el Ecuador. Nueve años de Legislatura” en *Nueve años de Desarrollo Constitucional* (Quito: Instituto de Pensamiento político).
- Cisneros, M. V. 2017 *Relaciones de desigualdad y seguridad social en países de baja cobertura. Caso de estudio: Ecuador, periodo 1923-2015* (s/d).
- Congreso Nacional 2001 *Ley de Seguridad Social*, Registro Oficial 465, Quito, Ecuador, 30 de noviembre de 2001.
- Constitución de la República del Ecuador. 1906.
- Constitución de la República del Ecuador. 1928.
- Constitución de la República del Ecuador. 1937.
- Constitución de la República del Ecuador. 1938.
- Constitución de la República del Ecuador. 1945.
- Constitución de la República del Ecuador. 1946.
- Constitución de la República del Ecuador. 1966.
- Constitución de la República del Ecuador. 1979.

- Constitución de la República del Ecuador. 1998.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008.
- Durkheim, E. 2008 [1967] "De la división del trabajo social" en *El pensamiento político-jurídico de Durkheim: solidaridad, anomia y democracia* (II), en *Revista de derecho constitucional europeo*, N°. 10. Pp.387-434.
- El Comercio* 2014 *La norma penal es más rigurosa si no afilia al trabajador*. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/codigo-penal-trabajador-iess-afiliado.html>.
- ENEMDU (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo). 2007.
- ENEMDU (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo). 2008.
- ENEMDU (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo). 2009.
- ENEMDU (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo). 2010.
- ENEMDU (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo). 2011.
- ENEMDU (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo). 2012.
- ENEMDU (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo). 2013.
- ENEMDU (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo). 2014.
- ENEMDU (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo). 2015.
- ENEMDU (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo). 2016.
- ENEMDU (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo). 2017.
- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 2015. Boletín estadístico.
- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). Normas y Resoluciones - Consejo Directivo.
- IESS. (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social). 2018. Disponible en <https://www.iess.gob.ec/>
- INEC (Instituto Nacional de estadísticas y Censos). 2015. Encuesta Nacional de empleo, desempleo y subempleo. Indicadores Laborales Marzo 2015. Disponible en <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec.pdf>

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2016. INEC. Obtenido de Metodología para la medición del empleo en el Ecuador.

Sen, A. 1997 "Justicia: medios contra libertades" en *Bienestar, justicia y mercado* (Barcelona: Paidós).

Viteri, J, 2008 "La seguridad social ecuatoriana y su reforma" en *Seguridad Social* N°256, septiembre.

SOBRE LOS AUTORES

HUGO BAI

Economista (Universidad de la República) y tiene un Máster en Dirección y Gestión de Planes y Fondos de Pensiones (OISS - Universidad de Alcalá de Henares, Madrid). Actualmente integra el Equipo de la Representación de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social (BPS) como asesor económico del Director Ramón Ruiz y también forma parte del Instituto Cuesta Duarte que asesora e investiga para la central única de trabajadores PIT-CNT. Los temas de mayor interés sobre los que se ha especializado son seguridad y protección social, mercado de trabajo, pobreza y desigualdad.

ENRIQUE PELÁEZ

Doctor en Demografía, Universidad Nacional de Córdoba (2003); Magister en Demografía, Universidad Nacional de Córdoba (1998); Ingeniero de Sistemas, Universidad Católica de Córdoba (1992). Investigador Principal de CIECS-CONICET(Consejo Nacional de Investigación científica de Argentina) y Profesor Adjunto Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Ha sido presidente de ALAP Asociación Latinoamericana de Población 2015-2016. Ha sido Asesor Regional de Población y Desarrollo de la

Oficina Regional del Fondo de Población de Naciones Unidas entre 2011 y 2013. Ha sido Funcionario de CELADE/CEPAL años 2004 y 2017. Ha sido también Secretario General de la Asociación de Estudios de Población de Argentina AEPA y Director de la Maestría en Demografía de la Universidad Nacional de Córdoba. Ha dictado cursos de Demografía en diversas universidades latinoamericanas. Sus áreas de trabajo e investigación son Envejecimiento Poblacional, Mortalidad, proyecciones demográficas y estudios sobre vulnerabilidad y segregación residencial urbana. Tiene dos libros publicados como autor y nueve en coautoría. Más de 30 artículos en revistas científicas internacionales, y más de cincuenta presentaciones en congresos nacionales e internacionales.

SOL MINOLDO

Investigadora de Conicet, doctora en Ciencias Sociales (UBA) y Lic. En Sociología (UNLP). Trabaja en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS de Conicet-UNC) y es editora de contenidos en el colectivo de comunicación científica El Gato y La Caja. Su ámbito de especialización se vincula con los sistemas de jubilaciones, la protección social y el envejecimiento de las poblaciones.

LUCIANA JACCOUD

Doctora por la Ecole des Hautes Etudes en Ciencias Sociales (2002), donde defendió la tesis "Pauvreté, Démocratie et Protection Sociale au Brésil". Es investigadora del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), donde se ha dedicado a estudios e investigaciones sobre los temas de protección social, políticas de previsión y asistencia social, pobreza y desigualdad. Es investigadora asociada al Grupo Pobreza y Políticas Sociales de Clacso y del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Brasilia.

MARÍA VICTORIA CISNEROS CAMPAÑA

Socióloga con mención en Ciencias Sociales aplicadas a las Relaciones Internacionales (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE), Diplomado en Diseño y Evaluación de Proyectos de Desarrollo (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO - Ecuador), Master en Salud Pública (Universidad San Francisco de Quito, USFQ) y Doctora en Economía del Desarrollo (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO - Ecuador). Áreas de investigación: Protección Social, Seguridad Social y Salud Pública. Profesora – investigadora asociada de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO – Ecuador.

SILVANIA MEJÍAS GODOY.

Magíster (c) en Ciencia Política. Licenciada en Sociología. Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Académica del Programa de Bachillerato de la Universidad de Chile. Destacan entre su experiencia profesional y sus intereses académicos los estudios sobre el problema del Estado y el Neoliberalismo en Chile; además del desarrollo de la teoría y el pensamiento social en América latina.

DANILO PANES Á.

Magíster (c) en Ciencias Sociales. Licenciado en Sociología. Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Asistente académico del Programa de Bachillerato de la Universidad de Chile. Destacan entre sus experiencias profesionales e intereses de investigación los estudios sobre las transformaciones del mundo del trabajo y la acción sindical en el escenario neoliberal.

ROXANA VALDEBENITO

Socióloga de la Universidad de Chile y candidata Magíster en Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales. Se ha desempeñado como investigadora y coordinadora de proyectos laborales y previsionales, formando parte del Observatorio Laboral del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo. En la actualidad se desempeña principalmente en actividades de formación para dirigentes sindicales, organizaciones sociales y estudiantiles en diversas regiones del país en torno al sistema previsional, sistema de pensiones, trabajo informal y educación. Fue dirigente estudiantil de la FECH, Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, durante los años 2014 y 2015 en los cargos de Secretaria Ejecutiva y Secretaria General respectivamente.

MILITZA MENESES

Socióloga de la Universidad de Artes y Ciencias Sociales. Diploma de Estudios Avanzados en Análisis sociopolítico de la sociedad contemporánea (Universidad de Granada); Master en Políticas Sociales y mediación comunitaria. (Universidad de Barcelona – Universidad Autónoma de Barcelona – Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP). Maestra candidata en Sociología Política Universidad ARCIS. En la actualidad se desempeña como Encargada de Proyectos y Coordinadora del Observatorio Laboral de Fundación CENDA donde ha implementado proyectos de capacitación y formación para dirigentes/as sindicales y ha realizado investigaciones sobre trabajo infantil; sistema de pensiones; y, condiciones laborales de

los/as trabajadoras agrícolas de temporada. También es profesora de la Universidad Santo Tomás donde imparte el curso problemas sociales contemporáneos.

BERENICE PATRICIA RAMÍREZ LÓPEZ

Estudiosa de la Seguridad Social, los sistemas de pensiones, el mercado de trabajo y la política social. Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la que también es profesora y tutora de Posgrado. Una constante en sus preguntas de investigación y en los resultados publicados en libros, capítulos de libros y revistas que circulan en diversos ámbitos, se encuentra la de los desafíos por construir mejores condiciones de vida para las sociedades latinoamericanas. Socióloga con maestría en estudios latinoamericanos y formación en desarrollo económico y políticas públicas y con estudios de doctorado en Ciencias Sociales. Considera que entre sus logros principales se encuentran los especialistas que ha formado.

ISALIA NAVA BOLAÑOS

Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Licenciada en Economía. Egresada de la maestría en Demografía y el doctorado en Estudios de Población, de El Colegio de México. En 2012 obtuvo el primer lugar del Premio Gustavo Cabrera Acevedo otorgado por El Colegio de México, en la modalidad de investigación en población. En 2017 obtuvo el reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos, en el área de investigación en ciencias económicas-administrativas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Sus líneas de investigación y publicaciones son sobre demografía y economía. Impacto económico del cambio poblacional. Economía y envejecimiento de la población. Género y economía.

GABRIEL BADILLO GONZÁLEZ

Licenciado en economía por la Facultad de Economía y maestrando en Demografía Social por el Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Técnico Académico de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Líneas de investigación: mercado laboral, seguridad social y sistemas de pensiones. Artículos publicados en revistas académicas especializadas y participación como ponente, moderador y comentarista en seminarios, talleres y reuniones científicas. Profesor en diplomados, cursos de máster y clases a nivel licenciatura en los temas de seguridad social y demografía.

GONZALO AGUILAR RIVA

Magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Chile y Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus áreas de especialidad son la evaluación de impacto de políticas públicas y las finanzas públicas, habiendo realizado investigaciones en Perú, Chile y El Salvador. Actualmente se desempeña como Docente de la Maestría en Política y Evaluación Educativa de la Universidad Centroamericana José Siméon Cañas y como Consultor para instituciones públicas y organismos internacionales en El Salvador.

COLECCIÓN BECAS DE INVESTIGACIÓN

El presente libro es resultado de una iniciativa conjunta entre la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadores Estatales (CLATE) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que tuvo su origen en ocasión del año del cincuentenario de ambas organizaciones. En relación a las investigaciones que aquí se publican, creemos que hemos respondido a la necesidad de articular la acción sindical con la investigación social. Para los trabajadores existe una doble demanda al respecto. En primer lugar, la de contar con información de primera mano, que pueda servir de insumo a la acción sindical. En segundo lugar, la de poder relevar y conocer en profundidad distintos aspectos vinculados al mundo del trabajo a través de estudios de alcance regional, que permitan un análisis comparado entre nuestros países. Y esto es así tanto por el carácter regional de nuestra Confederación como por el hecho de que los embates del capital sobre el trabajo se producen a nivel regional y global, lo que exige respuestas por parte de los trabajadores en el mismo sentido.

Del Prólogo de Julio Fuentes.



Confederación
Latinoamericana
y del Caribe
de Trabajadores
Estatales

Patrocinado por



Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-722-341-5



9 789877 223415