Seguridad social latinoamericana

#7

Abril 2023

PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO

Berenice Ramírez López
Sergio Carpenter
Estela Grassi
Sandra Montiel
Jorge Tonatiuh Martínez Aviña
Carlos Contreras Cruz
María Victoria Cisneros Campaña

Boletín del
Grupo de Trabajo
Seguridad social y sistema de pensiones

CLACSO
PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL

Seguridad social latinoamericana no. 7 / Berenice Patricia Ramírez López ... [et al.] ; coordinación general de Berenice Patricia Ramírez López ; Sergio Carpenter. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2023.

Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-483-3

1. Inclusión. 2. Financiamiento. 3. Pensiones. I. Ramírez López, Berenice Patricia, coord. II. Carpenter, Sergio, coord.

CDD 306.38098

PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL

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

Colección Boletines de Grupos de Trabajo
Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva
Karina Batthyány - Directora Ejecutiva
María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial
Lucas Sablich - Coordinador Editorial
Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

Equipo
Natalia Gianatelli - Coordinadora
Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres, Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik

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

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

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.

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>

Suecia
Sverige

Coordinadores del Grupo de Trabajo

Berenice Patricia Ramírez López
Instituto de Investigaciones Económicas
Universidad Nacional Autónoma de México
México
berenice@unam.mx

Sergio Carpenter
Instituto Argentino para el Desarrollo Económico
Argentina
sicv2005@yahoo.com.ar

Contenido

5 Presentación

Berenice Ramírez López y Sergio Carpenter

COYUNTURA

9 Las recientes movilizaciones en Francia por la reforma de las jubilaciones

Berenice P. Ramírez López

TEMAS FUNDAMENTALES

21 El mundo del trabajo, cuestiones de género y las protecciones sociales
Comentarios a propósito de los temas del libro "Empleo y Previsión Social. Problemáticas en Argentina y en el mundo"

Estela Grassi

34 El plan de inclusión previsional y sus alcances en las personas mayores

Sandra Montiel

40 Modelos de financiamiento para la población asegurada en México (IMSS)
Revisión a la ley 1943, 1973 y un recordatorio a la modificación de 2020

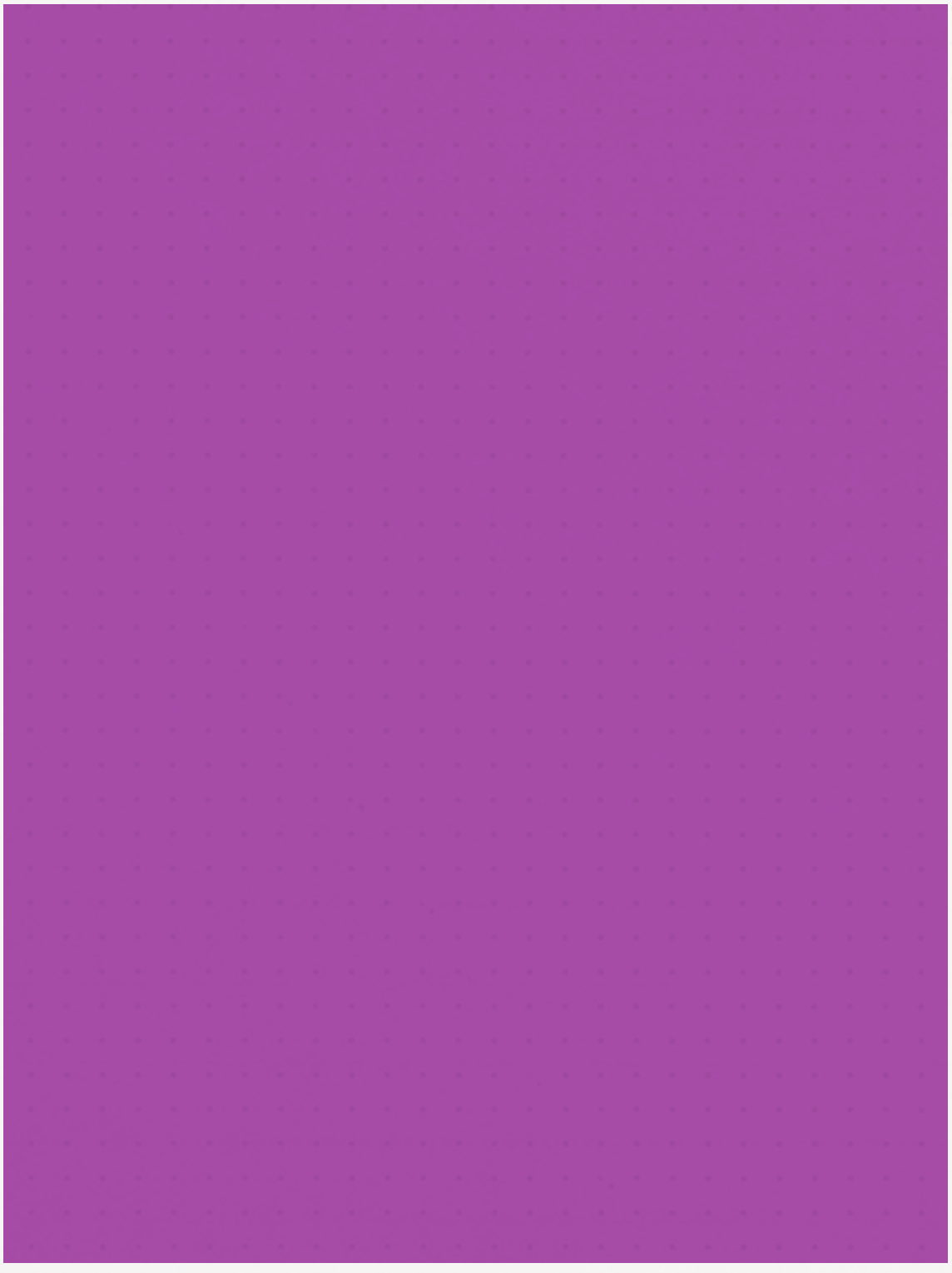
Jorge Tonatiuh Martínez Aviña

46 Características de los sistemas de pensiones
Taxonomías clásicas y su problemática conceptual

Carlos Contreras Cruz

56 Una aproximación a la problemática de la externalización de servicios de salud del IESS

María Victoria Cisneros Campaña



Seguridad social latinoamericana
Número **7** · Abril 2023

Presentación

El debate y la acción pública referida a la Seguridad Social está candente. Proyectos de reformas a las prestaciones existentes, a los sistemas de protección social, tienen intermitentemente un tratamiento intensivo en varios países del continente americano. Resaltan las discusiones sobre el sistema de pensiones en Chile, cuyo empuje transformador que se hizo carne hacia fines del año 2019 se vio en cierta medida frenado por el rechazo plebiscitario a la propuesta de una nueva constitución política. En Uruguay también se discute una reforma al sistema previsional impulsado por el gobierno del Presidente Lacalle Pou, propuesta de cambios que ha recibido la crítica de las organizaciones sindicales de ese país. El último día de febrero del presente año el parlamento argentino sancionó una nueva moratoria previsional, que significó la renovación de la flexibilización del requisito de 30 años de servicios con aportes para acceder a la jubilación para aquellas personas que no logran cumplirlo, a esta altura, la mayoría de quienes alcanzan la edad de retiro. En ese marco es que se presenta un nuevo número del Boletín Nº 7 del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones.

Los artículos de Boletín #7 Seguridad Social Latinoamericana

Como es habitual, en este nuevo número se abordan distintas temáticas relativas al Bienestar que refieren a distintos países. En primer término, Berenice Ramírez López presenta *Las recientes movilizaciones en Francia por la reforma de las jubilaciones* que remite a las circunstancias y a la

problemática de fondo presente en las fuertes movilizaciones y protestas ocurridas por estos días en Francia, a propósito de una política impulsada por el gobierno del Presidente Emannuel Macron que aumenta en la edad de retiro. Ello mostró la resistencia de la población ante una medida que corre el umbral temporal jubilatorio y hace notar que también en el mundo central hay discusión y acción en torno a la previsión social.

La destacada socióloga Estela Grassi, es autora de *El mundo del trabajo, cuestiones de género y las protecciones sociales*, un artículo que se originó en su participación en el lanzamiento del libro *Empleo y Previsión Social. Problemáticas en Argentina y en el mundo*, un proyecto de publicación de nuestro Grupo de Trabajo. Aquí, la autora hace un recorrido vivaz e incisivo por todos sus capítulos, centralizando sus consideraciones en dos cuestiones: la problemática del empleo y del género.

A continuación, Sandra Montiel presenta su artículo *El plan de inclusión previsional y sus alcances en las personas mayores*, que refiere al impulso de una política pública en Argentina, que amplió sensiblemente la cobertura jubilatoria. El tratamiento de la autora refiere a los alcances observados en los adultos mayores de Misiones, una provincia del noreste argentino.

México es materia de abordaje en un artículo del presente número de Seguridad Social Latinoamericana. En *Modelos de financiamiento para la población asegurada en México (IMSS). Revisión a la ley de 1943, 1973 y un recordatorio a la modificación de 2020*, Jorge Tonatiuh Martínez Aviña da tratamiento al modelo actuarial implícito en el aseguramiento a la población trabajadora formal, identificando fallas que afectan el financiamiento del sistema en general.

Por otra parte, en *Características de los sistemas de pensiones: Taxonomías clásicas y su problemática conceptual*, Carlos Contreras Cruz, hace una revisión taxonómica aplicada a los sistemas de pensiones de varios países del continente americano, para luego proponer una clasificación general de dichos sistemas.

Por último, María Victoria Cisneros Campaña presenta *Una aproximación a la problemática de la externalización de servicios de salud del IESS*, en donde releva el funcionamiento de la citada externalización del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, identificando motivos y cuantías de los pagos a los prestadores del sector privado.

Novedades del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones

Dos novedades refieren a temas editoriales. La primera relativa a la publicación del libro "Empleo y Previsión Social. Problemáticas en Argentina y en el mundo", mencionado más arriba, que reúne el esfuerzo de dieciocho autores y autoras (https://www.clacso.org/empleo-y-prevision-social/).

En segundo término, la más reciente publicación del libro "Panorama y Desafíos de la Seguridad Social en América Latina" también un esfuerzo colectivo de nuestro Grupo de Trabajo, en donde quince autores/as desarrollan aspectos que incumben a siete países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Uruguay (https://www.clacso.org/panorama-y-desafios-de-la-seguridad-social-en-america-latina/.

Por otra parte, en diciembre del año 2022 se conoció el resultado que confirmó la renovación de la actividad del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones, por el periodo 2023-2025. Una alegría, cimentada en el arduo trabajo realizado por el GT en el periodo 2019-2022, el ciclo anterior.

Los dejamos revisando y analizando estos interesantes artículos a la espera de retroalimentación de parte de nuestros lectores.

Berenice Ramírez
Sergio Carpenter
Coordinadores del Grupo de Trabajo CLACSO
Seguridad social y sistemas de pensiones

COYUNTURA

Seguridad social latinoamericana
Número **7** · Abril 2023

Las recientes movilizaciones en Francia por la reforma de las jubilaciones

Berenice P. Ramírez López*

Introducción

Las últimas semanas hemos observado las grandes movilizaciones de personas trabajadoras por la defensa de su sistema de pensiones y en contra de las reformas impulsadas por el gobierno de Emmanuel Macron. Al 11 de marzo se habían registrado 7 jornadas de movilizaciones que han impactado a las principales ciudades de Francia mediante debates parlamentarios, manifestaciones de oposición a la reforma y acciones de rechazo, entre las que destacan huelgas y suspensión de servicios públicos como la recolección de basura. Estimaciones señalan que dos tercios de los franceses se han manifestado en contra de elevar la edad de jubilación (The Economist, 2023). Este artículo intenta situar desde la mirada latinoamericana algunos de los aspectos que destacan estas manifestaciones, recupera los principales contenidos de la reforma, en qué afectan a los trabajadores, qué significan en un país cuyo régimen de bienestar se inscribe entre los mejor estructurados y que de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2023) el gasto público social alcanzó en 2022, el 31% del PIB.

* Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas. Profesora y Tutora de los Programas de Posgrado en Economía y Estudios Latinoamericanos, UNAM. Co-coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones. berenice@unam.mx

La Seguridad Social

La Seguridad Social francesa incluye prestaciones de seguro social, pensión ocupacional obligatoria y régimen de asistencia social. Se ha estructurado como una organización jerarquizada de entidades nacionales, regionales y locales, organizadas en función del tipo de contingencia, gestionadas paritariamente y bajo la tutela de los ministerios encargados de la Seguridad Social, Ministerio de Salud y Prevención y Ministerio de Economía, Finanzas y Recuperación (CLEIS, 2023).

El *Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (CLEIS)* reporta que el régimen general de la Seguridad Social se financia en un 80% mediante cotizaciones y aportaciones de los empleadores y los trabajadores basadas sobre las remuneraciones. Destaca la *contribución social generalizada* (CSG) y la *contribución para el reembolso de la deuda social* (CRDS), se descuentan de los rendimientos del trabajo y de sustitución, de los rendimientos del patrimonio, los productos financieros y los juegos de azar (CLEIS, 2023). Cubre a los trabajadores de la industria, el comercio y los servicios. Desde 2018, cubre también las contingencias de los trabajadores por cuenta propia (artesanos, industriales, comerciantes y profesionales liberales no reguladas). Está organizada en cinco seguros: el de enfermedad, maternidad, paternidad, invalidez y decesos; el de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, el de vejez; las asignaciones familiares y el desempleo.

La recaudación de las cotizaciones sociales es gestionada por la Unión de Recaudación de las cotizaciones de seguridad social y de los subsidios familiares. La Caja nacional *Au service de notre protection sociales* (*Urssaf Caisse nationale*[1]), a través de las cajas locales (las Urssaf), recoge y distribuye las cotizaciones de seguridad social de los empleadores y trabajadores. Financia el reembolso de los gastos sanitarios, las prestaciones en caso de baja laboral por enfermedad, las bajas por maternidad o por

1 Significado en español, al servicio de la protección social de los franceses

accidentes de trabajo, y el pago de las jubilaciones básicas y las prestaciones familiares de los beneficiarios del régimen general de la Seguridad Social. Las cotizaciones de jubilación complementaria son recaudadas por las cajas AGIRC-ARRCO. Las empresas extranjeras sin establecimiento en Francia (ESEF) deben contribuir a la pensión complementaria de sus empleados según la ley francesa. Sus empleados deben estar afiliados a Malakoff Humanis International Agirc-Arrco, independientemente de su estado o la duración de su presencia.

El régimen de jubilaciones francés

Las pensiones son obligatorias, se financian mediante la participación de las cotizaciones de los trabajadores, los empleadores y el financiamiento público. Las pensiones ocupacionales o jubilaciones se componen de una parte básica que es de *beneficio definido* que se calcula de acuerdo a la Ley si se cumplen los trimestres de cotización requeridos y la edad mínima para su disfrute. El segundo componente son las pensiones complementarias (régimen Agirc-Arrco) que también es de *beneficio definido*, surgen de un sistema de puntos de acuerdo al tiempo y nivel salarial y de cotización y que se derivan también de la administración y gestión pública. De acuerdo con información de la OCDE, la cobertura de las pensiones de vejez es del 100 %. En este porcentaje se contabilizan las pensiones ocupacionales y las de carácter asistencial. Los cotizantes activos en 2022 representan el 87% de la Población Económicamente Activa y la cobertura sanitaria alcanza al 77% de la PEA. La tasa de reemplazo promedio de las pensiones es del 70% del salario de referencia (OECD, 2023).

El país cuenta además con 42 regímenes especiales de pensiones diferentes (por ejemplo, uno para los funcionarios y otro para los trabajadores del metro de París, otro muy generoso para los senadores, etc.) Se puede observar que a pesar de que se ha catalogado al estado social francés y a su régimen de seguridad social como uno de los mejores en el mundo, se

observan rasgos de fragmentación y de inequidad que van profundizando la desigualdad económica y social.

Para ser beneficiario de una jubilación, el trabajador tiene las siguientes posibilidades (CLEIS, 2023) (ILO, 2014):

a) obtener una pensión anticipada reducida, esto significa con niveles de reemplazo menores de 50% del salario medio anual que es el porcentaje de reemplazo que representa la pensión básica. La pensión complementaria, representa alrededor del 37,5% del salario de referencia del asegurado.

   La jubilación anticipada se puede solicitar a los 62 años con 41 años de cotizaciones para las personas nacidas a partir del 1 de enero de 1955. Si se jubila antes de esta edad, se reduce el importe de la pensión.

b) Si los trabajadores se jubilan entre los 65 y los 67 años, obtienen la tasa plena, independientemente del número de trimestres cotizados.

c) La tasa plena de 50% resulta de los períodos de cotización (entre 166 y 172 trimestres según el año de nacimiento, es decir entre 41.5 y 43 años), de la edad (67 años para los asegurados nacidos a partir de 1955) o de la pertenencia a una categoría específica (incapacitados para el trabajo o con un porcentaje de invalidez de al menos 50%, titular de una pensión de invalidez, madres de familia obreras o excombatientes).

d) La edad de imputación automática de la tasa íntegra varía según el mes y año de nacimiento del asegurado: 163 trimestres (40.7) años para asegurados nacidos antes de 1951; de 164 a 167 (de 41 a 41.7) trimestres para asegurados nacidos entre 1952 y 1960; o 172 trimestres (43 años) para los nacidos después de 1973.

e) Se paga una pensión mínima mensual de vejez si el asegurado no recibe más de 1.160,04 € al mes de todos los seguros sociales y

pensiones complementarias obligatorias (incluidas las pensiones extranjeras).

f) Se ofrece un subsidio solidario para ancianos (asistencia social, con verificación de recursos): A pagar a los asegurados de bajos ingresos que tengan 65 años de edad y a los asegurados que hayan alcanzado la edad legal de jubilación y sean calificados como no aptos para el trabajo con un grado de invalidez permanente de al menos el 50%. Prueba de medios: los ingresos anuales no deben exceder los 9.638,42 € para una sola persona; 14.963,65 € para una pareja (CLEIS, 2023).

Las movilizaciones sociales en defensa del sistema de pensiones

Un factor que ha movilizado en el siglo XXI a sindicatos y personas trabajadoras de todos los sectores productivos de Francia ha sido la defensa por su sistema de pensiones. Las presiones de los gobiernos en turno y los organismos internacionales por enfrentar el envejecimiento demográfico a partir sólo de la responsabilidad individual, privatización o de la introducción de un pilar de ahorro individual gestionado por el sector privado, ha sido también una constante para los países europeos. Las movilizaciones se han caracterizado por defender el sistema público, de beneficio definido y se han visto enfrentados a reformas paramétricas para garantizar su sostenibilidad financiera. Mover los parámetros ha significado aumentar las cotizaciones y los años de trabajo. Se tienen registradas reformas en 1995, 2003, 2007 y 2018 (Zemmour Michael, 2022).

En 2010 estalló una intensa contienda social. El factor desencadenante fue la propuesta de reforma de las pensiones que, según el Primer Ministro François Fillon, era necesaria para «salvar el sistema de pensiones» (Lége Philippe, 2011). Los argumentos fueron evitar la crisis fiscal por el envejecimiento y la caída de la tasa de natalidad. Los camioneros, personal docente, trabajadores portuarios y ferroviarios, estudiantes y

un gran número de trabajadores del sector privado fueron a la huelga y unieron sus fuerzas en un gran movimiento contra el Gobierno. Participaron en masivas manifestaciones, bloquearon autopistas y organizaron reuniones generales. Desde entonces aparece en las propuestas de los gobiernos en turno el aumento de la edad para la obtención de la pensión mínima.

Un dato alarmante que publicaron en las movilizaciones de 2010 como argumento para oponerse al aumento de la edad para tener derecho a una pensión es que, en el momento de solicitarla, un 60 por ciento de los trabajadores no se encontraban activos profesionalmente: están o desempleados o discapacitados. Por ejemplo, «el 25 por ciento del personal de enfermería y el 40 por ciento del personal de enfermería auxiliar está discapacitado cuando les llega la edad de jubilación» (Lambert, 2010) citado por (Lége Philippe, 2011). Aspecto que, ante los cambios en la organización del trabajo, las tasas de desempleo y la crisis económica profundizada por los efectos de la pandemia de la Covid-19, de las guerras europeas, es muy probable que esta situación no solo se mantenga, sino que se haya agudizado en el 2023.

El avance de las reformas paramétricas y de la inseguridad social

A pesar de los argumentos y las movilizaciones, la Asamblea Nacional francesa aprobó el 27 de octubre de 2010 el proyecto de ley para la reforma de las pensiones que aumenta la edad mínima de retiro (para hombres y mujeres) de 60 a 62 años y la edad para recibir los beneficios totales de la jubilación (para hombres y mujeres) de 65 a 67 años (FIAP, 2010).

El 21 de diciembre de 2011, el parlamentó aprobó acelerar el calendario de incremento en la edad de retiro. Aumentando en 4 meses por año, lo ya aprobado, aumento de la edad para obtener la pensión anticipada de los 60 a los 62 años, y desde los 65 a los 67 años (en el caso de la pensión

completa), un año antes de lo que había resuelto la ley del 2010 (FIAP, 2012).

El 18 de diciembre de 2013, la Asamblea Nacional aprobó una reforma de las pensiones públicas que adopta, entre otras, principalmente las siguientes medidas: (i) Las tasas de cotización para los trabajadores y los empleadores aumentarán gradualmente de 6,75% a 7,05% (trabajadores) y de 8,4% a 8,7% (empleadores), desde 2014 hacia 2017; (ii) El número de años de cotización necesarios para acceder a una pensión completa se elevará gradualmente desde 41,5 años a 43 años en el período 2020-2035; (iii) A partir del 2014, la mayoría de los beneficios se indexarán a los cambios en el costo de vida en octubre de cada año (la prestación mínima de jubilación se ajustará dos veces al año (en abril y octubre); anteriormente los beneficios se ajustaban una vez al año (en abril) (ILO, 2014) citado por (FIAP, 2023).

En el invierno de 2019, nuevamente el gobierno francés puso en la discusión pública la reforma en pensiones, priorizando el retraso en la edad mínima de jubilación. Las movilizaciones no se hicieron esperar, sin embargo, la pandemia de la Covid-19 obstaculizó que siguiera su discusión que se volvió a retomar en septiembre de 2022 (Zemmour Michael, 2022).

El principal eje de la reforma que ha promovido Macron es retrasar la edad mínima de jubilación dos años: de los 62 años actuales a los 64.

El proceso de aprobación ha sido considerado antidemocrático ya que se ha aprobado sin pasar por la Asamblea Nacional y ante dos mociones de censura. El proceso inicio cuando el Senado, controlado por los conservadores, aprobó el proyecto de ley de las pensiones. El siguiente paso era ser debatido y votado en la Asamblea Nacional, al no tener mayoría el partido "Renacimiento" de Macron y al estar divididos el partido conservador de los "Republicanos", Macron optó por aprobar el proyecto de Ley utilizando un artículo de la Constitución, el 49,3 que le otorga la facultad de aprobación sin votación, pero expone al gabinete a una moción de

censura. Ha logrado que dos mociones interpuestas no logren los votos suficientes para que el gabinete renuncie y sea rechazado el proyecto de Ley (Breeden Aurelien, 2023).

En sus primeras declaraciones públicas Macron ha señalado que a finales de 2023 se iniciará el retraso de la edad para la jubilación anticipada, es decir a los 64 años y adelantará a 2027 la exigencia de cotizar 43 años y no 42, más algunas modificaciones en las pensiones para empleados del sector público (Arciniega Yurani, 2023).

Declara que "Cuando tengamos empresas grandes, que tengan ingresos tan excepcionales que terminen usando este dinero para recomprar sus propias acciones, entonces le pediré al Gobierno que pueda trabajar en una contribución excepcional para que con este dinero sus trabajadores puedan beneficiarse y que haya una distribución justa" (Arciniega Yurani, 2023). Así, confirma la perspectiva y los intereses que están por detrás de la reforma:

a) desviar los recursos que estaban destinados a las personas trabajadoras próximas a jubilarse al impulso de su proyecto económico ligado al gran capital. Con ello evita instrumentar políticas que impacten una mejor distribución de la riqueza favoreciendo procesos de concentración. El estado social francés ha podido ser construido por los impuestos al ingreso y al consumo, pero han recaído con mayor peso en los trabajadores de menores ingresos. Ante la ausencia de impuestos a la riqueza, contrasta que el 1% de los más ricos en Francia concentren el 9.8% del ingreso nacional y el 27% de la riqueza del país (Chancel & et.al, 2022).

b) reforzar su perspectiva de generar crecimiento económico a costa de la intensificación y alargamiento del periodo de trabajo activo. El alargamiento del periodo laboral para tener derecho a una jubilación se argumenta mirando sólo un indicador, la esperanza de vida. No se observan las desigualdades en las actividades laborales, los impactos que tienen en la salud de los trabajadores, las

diversas discapacidades que producen y las condiciones del mercado laboral y salarial, entre otras.

c) enfrentar la probable crisis fiscal alargando el tiempo de trabajo que de acuerdo a la información financiera de la seguridad social no se avizora en el futuro inmediato, ayuda a modificar el paradigma de la "generosa y costosa" seguridad social francesa. Los sectores conservadores destacan negativamente que se destine el 31% del PIB, en gasto social pero no destacan que las contribuciones a la seguridad social representan el 14.8% del PIB y que medidas de este tipo pueden significar no sólo mayor malestar y descontento social, sino menores contribuciones ante la falta de empleo en edades avanzadas y menores jubilaciones a las que también le cobran impuestos.

d) Además de deteriorar el bienestar de los franceses, afecta la seguridad económica construida para la vejez y tiende a debilitar a la Seguridad Social en su conjunto, ya que por las condiciones del mercado de trabajo que dificulta encontrar empleo y salarios dignos después de los 60 años y por las condiciones físicas y epidemiológicas de las personas trabajadoras, será cada vez más difícil alcanzar una jubilación justa y lo que se multiplicará son las pensiones asistenciales de menor monto, trayectoria que han enfrentado las personas trabajadoras de América Latina y el Caribe desde la última década del siglo XX. Se ha documentado el deterioro en el monto de las pensiones, en 1995 la pensión representaba un promedio del 79 por ciento del salario de una persona antes de su jubilación, en 2007 se redujo a un 72 por ciento, y en 2020 al 65 por ciento (Zemmour Michael, 2022)

e) A pesar de la imposición del Proyecto de Ley, pareciera que la impugnación la mantendrá el movimiento sindical, social y político. La oposición aglutinada por legisladores independientes y de izquierda quedaron a 9 votos de que su moción permitiera la renuncia del gabinete y el rechazo del proyecto de Ley. Sin

argumentaciones sólidas pareciera con las movilizaciones de los franceses que no están dispuestos a trabajar más sólo para preservar sus cada vez más magras e inalcanzables jubilaciones con un envejecimiento que agudiza las condiciones de discapacidad, vulnerabilidad y abandono mientras se favorece la concentración de la riqueza. Las diferencias con los regímenes de pensiones de América Latina y el Caribe pueden ser varias, pero los unifica la necesidad de ser revisados, reformados y re construidos para generar condiciones dignas de protección y cuidado para el curso de vida de las personas trabajadoras.

REFERENCIAS

Arciniega Yurani. (22 de marzo de 2023). La implementaremos a final de año: Macron defiende la reforma de pensiones en Francia. *France 24*. Obtenido de https://www.france24.com/es/europa/20230322-la-implementaremos-a-final-de-a%C3%B1o-macron-defiende-reforma-a-las-pensiones-en-francia

Breeden Aurelien. (27 de marzo de 2023). ¿Por qué tantas personas en Francia protestan por las pensiones? *The New York Times*.

Chancel & et.al. (2022). *World Inequality Report 2022,*. World Inequality Lab.

CLEIS. (2023). *Le régime français de protection sociale des travailleurs salariés.* Montreuil: Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale. Recuperado el 15 de marzo de 2023, de https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france.html

FIAP. (2010). (F. I. Pensiones, Ed.) *La Marcha de las pensiones*(2).

FIAP. (2012). *La marcha de las pensiones*.

FIAP. (2023). *La marcha de las pensiones*.

ILO. (2014). *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice.* Geneve: International Labour Office.

Lége Philippe. (2011). La lucha contra la reforma de las pensiones en Francia. (O. Organización Internacional del Trabajo, Ed.) *Existe una Alternativa: Políticas Economicas y estrategias laborales más allá de la correinte dominante*, 9-14.

OECD. (2023). Net pension replacement rates (indicator). doi:doi: 10.1787/4b03f028-en (Accessed on 22 March 2023)

OECD. (2023). *Oecd Data*. Recuperado el 20 de marzo de 2023, de https://www.compareyourcountry.org/social-expenditure/en/0//ranking/

The Economist. (2023). Emmanuel Macron's government survives, but more trouble lies ahead. *The Economist*. Obtenido de https://www.economist.com/europe/2023/03/20/emmanuel-macrons-government-survives-but-more-trouble-lies-ahead

Zemmour Michael. (2022). ¿Pronto la jubilación a los 70 años? hacia el recorte de las pensiones en Francia. *Le Monde Diplomatique*(325), 12-13.

TEMAS FUNDAMENTALES

Seguridad social latinoamericana
Número **7** · Abril 2023

El mundo del trabajo, cuestiones de género y las protecciones sociales

Comentarios a propósito de los temas del libro “Empleo y Previsión Social. Problemáticas en Argentina y en el mundo”[1]

Estela Grassi*

El siguiente texto corresponde a lo expuesto en la presentación del libro de referencia, realizada en diciembre de 2022. Mantiene el tono coloquial del encuentro de entonces con la participación de los autores. Para su publicación, tiene incorporadas las referencias de los capítulos en los que se detienen algunos comentarios, y de los y las autoras que fueron citadas porque dialogan con los temas tratados en el libro.

A continuación, mis consideraciones se detienen en dos cuestiones que atraviesan los capítulos: la problemática del empleo (adelantada en el título del libro) y el género, que es objeto de varios capítulos y merece un tratamiento destacado en los análisis presentados. Antes de referirme

* Profesora Consulta de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Instituto Gino Germani.

1 Presentación y comentarios sobre el libro Empleo y Previsión Social. Problemáticas en Argentina y en el mundo. Eduardo Chávez Molina - Sergio Carpenter [Comps.] (Colección Grupos de Trabajos). https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/buscar_libro_detalle.php?id_libro=2612

a ellos, quizás por impulso de mis propios intereses investigativos, estimo oportuno comenzar por algunas referencias generales acerca de las transformaciones socio-culturales contemporáneas, en las que se inscribe el problema de las protecciones sociales que estudian los y las autoras.

I. En primer lugar, entonces, ¿con qué cuestiones abiertas en el debate político-cultural se vincula un libro que tiene como objeto empírico la seguridad social, los respectivos sistemas institucionales y el estado y capacidad de protección de los mismos? A mi entender, con dos cuestiones que se distinguen para el análisis, pero son inseparables desde el punto de vista del proceso histórico: 1- con la cuestión del trabajo en el sentido más comprensivo del término; es decir, en tanto capacidad humana de hacer el mundo y reproducir la vida y el o los modos de su empleo en la producción capitalista; y 2- con la profunda transformación operada por las posibilidades que abrió el desarrollo tecnológico. Transformación que, sin embargo, no es solamente "técnica" (valga la redundancia), sino también, o principalmente, la que atañe a la relación social que hasta ahora reconocimos como definitoria del capitalismo: es decir, la desposesión de los productores y su dependencia del capital. Y puede agregarse, también, a la separación del espacio de la producción (y de reunión de los trabajadores), del lugar o unidad de la reproducción (el hogar). Todo esto inseparable, a la vez, de la transformación, no sólo estructural, sino socio-cultural de la sociedad; esto es, del sujeto del trabajo, de la conciencia del sujeto y de las clases sociales en los términos que las entendieron Thompson (1989), Bourdieu (1990), entre otros). Cuestión de la que viene hablándose hace ya más de una década y que Boltansky y Chiapello (2002) sintetizaron como una era de *tercer capitalismo*.

Todo esto parece muy lejano a los temas tan concretos que tratan cada uno de los capítulos del libro, cuyos datos son expresados en los elaborados cuadros y gráficos que produjeron y que ilustran sus análisis. Sin embargo, creo que ese es el contexto ineludible del problema de la seguridad y de las protecciones sociales (y de éstas como "problema social"). ¿Cómo cuidamos (o intentamos cuidar) y por qué, a los que no pueden,

o ya no pueden o ya no deben, trabajar si, hasta ahora, mal que bien, justificábamos esa protección en lo que habían (o habíamos) aportado con nuestro trabajo?, ¿cómo y por qué cuidar cuando esos aportes no son suficientes? Más aún, cuando los sentimientos de solidaridad flaquean como para justificar el sostenimiento de sistemas que se evalúan "caros". Y todavía peor, si cada vez más población trabajadora vive al día y sin lazos formales de dependencia, porque no tiene donde engancharse o porque la dependencia está siendo solo dependencia y no ya responsabilidad socialmente establecida de quienes ponen a trabajar a las personas, como es el caso, entre otros, de los trabajadores de plataforma ¿Cómo cuidar a quienes hacen trabajo doméstico y cuidan (a los y las futuras productoras, a quienes ya no se ocupan) cuando reconocemos su necesariedad para sostener la vida, pero ese trabajo no tiene retribución ("no garpa", dicho en lenguaje popular).Y a tantos y tantas que hicieron o hacen cosas o prestan servicios que son indispensables o necesarios y propios de una vida verdaderamente humana desde lugares que parecen invisibles, lo hacen en condiciones precarias, o en los "tiempos libres" que les deja sobrevivir (artistas, por ejemplo).

Este es el contexto (laboral y cultural) común y estos son los problemas que buscan diagnosticar correctamente, para buscar salidas que puedan traducirse en políticas públicas. Políticas que serán más o menos posibles o podrán ser reconocidas como buenas o convenientes para todos (para vivir en comunidad), pero que también corren el riesgo de ser ilegitimadas, cuestionadas, etc. porque su viabilidad y efectividad política dependen de las justificaciones éticas que permitan reconocer(nos) como congéneres y sostener las protecciones como una necesidad de todos, todas y para todes.

Visiones del mundo y el mundo del trabajo, entonces: sobre ese suelo se despliegan los problemas de la seguridad social de los que se ocupan los autores de cada capítulo del libro.

Un libro que nos abre un panorama un poco más amplio que el del propio terruño, como para ser más concesivos con nuestros propios males (aunque sea por eso de que "mal de muchos, consuelo de tontos"). Comparando lo que traen los capítulos que escriben Antonio Martin-Artiles (*Reforma de los sistemas de pensiones en Europa y España: ¿oportunidad colectiva o caballo de Troya?*), Berenice P. Ramírez López (*La desigualdad de las pensiones en México, diferencias regionales por edad y género*), y Henry Colina Hernández y Dayma Echevarría León (*Seguridad Social para el trabajo por cuenta propia y la informalidad en Cuba*), podemos decir que, después de todo, no estamos tan mal o, salvando algunas distancias, no estamos peor o compartimos los mismos tipos de problemas.

Con unos, porque arrastramos un estado de cosas (unas condiciones de trabajo informales y precarias) respecto de las cuales no parece, al menos yo no creo, que vayan a superarse porque el mercado de trabajo capitalista vaya a emplear debidamente a todas a las personas, por más confianza en el crecimiento de la economía que se tenga. Con los Estados de bienestar europeos, porque algunos de ellos también tienen problemas de *"bajos salarios, desempleo y de una economía "sumergida"* (para nosotros, informal), según enumera Antonio Martin-Artiles.

En fin, que ni el capitalismo (y en consecuencia, el trabajo) ni la sociedad, son lo que eran. El neoliberalismo, sabemos, no es apenas una ideología y un modelo económico y de desarrollo: constituyó una "gran transformación" y dio lugar a una profunda transformación cultural.

Por eso, como destaca Nicolás Dvoskin (*Regímenes de bienestar, seguridad social y modelos de desarrollo. El caso argentino desde una mirada latinoamericana*), el "modelo de desarrollo" de los 90 (que, entre nosotros, contribuyó a consolidar esa cultura) supuso su propio régimen socio-asistencial, que no debería llamarse de bienestar, ni por el alcance de las protecciones, ni por la vida cada vez más penosa, solitaria y de sombrío futuro que esa cultura comporta.

Cuando esa transformación se experimentaba en nuestro país como política y acción de gobierno que reconfiguraba el propio Estado y sus intervenciones, con un equipo de investigadoras seguimos el proceso y estudiamos la política social y las interpretaciones y significados que por ella se expresaban. Entonces, nos referimos a la formación de un Estado neoliberal asistencialista, porque el principio de protección fue la asistencialización focalizada en los más pobres y en las llamadas "víctimas del ajuste", mientras que los demás éramos alentados o impulsados a comprar la seguridad, la salud y la educación, entre los demás servicios.[2] Un resto de resistencia o de sentido común, permitió que el sistema jubilatorio se transformara en mixto. Es decir, que subsistiera una prestación básica estatal, que el régimen de capitalización desfinanció aún más, mientras creó el mercado de capitales con las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), como se indica en varios capítulos de este libro. Y como bien traen a colación, para entonces la desprotección aumentó extraordinariamente, junto con el desempleo y, principalmente, con el empleo y la economía informal, que llegaron para quedarse tras la consigna de la modernización de las relaciones laborales, las políticas de flexibilización laboral y la apertura de la economía. Dos décadas después, vivir en la incertidumbre devino en un valor[3] y se invirtió el lugar del riesgo, del capital a la vida de las personas, pues como escuchamos a diario respecto del funcionamiento de la economía, la incertidumbre es un desestímulo para los inversores.

La contrareforma del sistema jubilatorio (Danani y Beccaria, 2011) de la primera década de este siglo, recogió ese estado de cosas. Primero recuperó y estatizó nuevamente el sistema, amplió la cobertura con las moratorias, que por sus características permitieron la incorporación y la jubilación de más mujeres. Con la Asignación Universal por Hijo (AUH),

2 Ver al respecto Grassi, Estela, Hintze, Susana y Neufeld, María Rosa (1994).

3 En el Foro de Inversiones y Negocios que tuvo lugar en 2016 en Buenos Aires, participando de un panel sobre *"La Construcción del Capital Humano para el Futuro"* , Esteban Bullrich se manifestó al respecto y afirmó la necesidad de "crear argentinos capaces de vivir en la incertidumbre y disfrutarla".

establecida en 2008, son dos regímenes protectorios que toman nota del desempleo y la informalidad, pero sin abandonar la expectativa del pleno empleo. Al día de hoy sigue siendo predominante la confianza en que políticas sociales de estas características, igual que los planes sociales de asistencia laboral, serán transitorios.[4] Dejarían de existir cuando los y las trabajadoras puedan aportar regularmente porque estarían ocupados y las madres cobrarían, entonces, el salario familiar. Es decir, el empleo y el salario siguen siendo el núcleo de justificación de la protección legítima, como la solución legítima a las desprotecciones. Y también la referencia de las soluciones imaginadas.

La PUAM (Pensión Universal para el Adulto Mayor), por su parte, creada durante el gobierno de Macri es coherente con un régimen en el que el Estado (lo colectivo, común, público) es subsidiario respecto de la capacidad y responsabilidad de cada uno: universaliza (lo cual es deseable) un ingreso para adultos que no reúnen las condiciones de años de aportes para jubilarse, pero distinguiendo entre quienes se ganaron el haber completo a la edad establecida por el régimen jubilatorio por haber aportado y aquellos que son asistidos. Este liberalismo, que es la contrapartida de la concepción del trabajo protegido y con derechos (y de la ciudadanía plena), cuestiona principalmente las políticas sociales que mentan tales derechos, pero mientras tanto o por las dudas, negocian planes de asistencia y estimulan la filantropía, como ocurrió durante los gobiernos de la década de 1990 y, con las adecuaciones pertinentes, nuevamente

4 Al respecto, en "Trabajo, salario y una utopía de Cristina", publicada por Juan Grabois en El DiarioAR.com. se expone un pequeño debate del autor con Cristina Fernández. Allí dice que "en la cuestión del trabajo, [ella} peca de una nostalgia utópica por el pleno empleo (lo que) le impide imaginar creativamente formas alternativas de trabajo para los sectores excluidos."https://www.eldiarioar.com/opinion/trabajo-salario-utopia-cristina-no-posible_129_9725698.html (18/11/2022).

Desde una vereda opuesta, por las redes circula una intervención de Ellon Musk, afirmando que una Renta Básica Universal será necesaria porque cada vez habrá menos trabajos que un robot no pueda hacer y entonces, ¿qué se hará con el desempleo masivo? Aclara que no es lo que le gustaría, pero es lo que va a ocurrir. https://www.instagram.com/reel/CmuCP2tp2bj/?igshid=MDJmNzVkMjY%3D

durante el gobierno de Mauricio Macri. Esa es la tensión y contradicción que se crea y deben enfrentar los movimientos sociales, cuyas bases necesitan de esa asistencia para subsistir.

Visto esto, entonces, la cuestión que exige máxima imaginación es cuál y cómo sería un régimen verdaderamente solidario para una sociedad en la que las condiciones del mundo del trabajo en general son muy heterogéneas y cuando no es ya esperable el retorno masivo al empleo clásico. Es decir, cuando ese mundo desborda el mercado de trabajo propiamente dicho; esto es, el sector más acotado en el que prima el intercambio de trabajo por salario, aun considerando la informalidad. ¿Cómo imaginar un régimen de protecciones y de seguridad que comprenda ese mundo diverso, la mitad del cual no participa de relaciones asalariadas o lo hace intermitentemente y otra parte se inserta en la economía moderna bajo otras formas, relacionadas con las comunicaciones remotas, la robótica, etc.? Una imaginación que se vuelve cada vez más perentoria, si coincidimos en que el mercado capitalista de empleo al que está asociada la seguridad social actual, será cada vez más restringido y selectivo (y distinto) y que gran parte del trabajo necesario para la vida se hace ya fuera de él, en otras relaciones que, creo, seguimos llamando y tratando como "informales" pero fueron constituyéndose como una nueva "normalidad".

Leonardo E. Calcagno (*Seguridad social en Argentina: diagnóstico y perspectivas a 2040*) después de llevarnos a 2040, pregunta, justamente, si: "*basta con corregir [...] el sistema actual, o si hay que reformarlo más en profundidad [...} manteniendo una cobertura universal y suficiente, en una economía con alta informalidad...* Y agrega*: ... incitando a que los trabajadores que puedan contribuyan todo lo posible para que la jubilación contributiva pase a ser la regla, y no la excepción, para las mujeres".* Abre, así, otra inquietud: si la contribución, tal como la conocemos hoy, permitiría esa universalidad o qué disparidades podrían arrastrarse de un sistema en el que es la capacidad contributiva la que determina la calidad de la protección y el reconocimiento del sujeto.

Seguramente Eduardo Chávez M. y José Rodríguez tienen más información empírica como para estimar estas presunciones sobre el futuro del trabajo y las protecciones. Por lo pronto, se ocupan del tema en el segundo capítulo del libro (*La situación laboral actual en Argentina. Observando las brechas entre el trabajo formal e informal en la estructura de clases*), en el que terminan preguntándose… ¿qué puede suceder con el empleo? Considerando, dicen, *los recientes cambios que* […] *han trastocado la cotidianeidad de las trabajadoras y los trabajadores.* Y concluyen que *las condiciones de pauperización y exclusión se manifiestan con mayor crudeza en* una *clase* que *representa […] un segmento refugio, etc.* Siguiendo el razonamiento anterior, la cuestión es la misma: si la desprotección de esa clase no se prolonga al mantenerse la expectativa de salida del refugio por el "empleo".

II. El otro gran tema que atraviesa los capítulos del libro es el género y su peso en la desprotección y en las políticas sociales. Tres autoras lo tienen como foco de sus análisis:

El paradigma del trabajo en el derecho a la previsión social y la urgencia de discutirlo desde una perspectiva de género, de Sol Minoldo: *Brechas de género en el sistema previsional argentino. Impacto de las desigualdades en el mercado de trabajo y en el sistema de cuidados,* escrito *por Natalia Guinsburg;* y *Políticas de ampliación de la seguridad social en el siglo XXI. Alcances y limitaciones de la inclusión en el régimen de casas particulares en Argentina, cuya autoría corresponde a* Romina Denisse Cutuli.

Estos tres capítulos se ocupan de la situación de las mujeres y de cómo son (somos) incluidas, tratadas y consideradas en las instituciones de la seguridad social en Argentina. Entre varias cuestiones por las que vale la pena detenerse en su lectura, hay algunas que merecen ser traídas al análisis, aunque están implícitos en los diagnósticos; y otras, para traer a la reflexión.

Primera cuestión: históricamente, las mujeres no constituyeron o fueron parte del sujeto de la seguridad social ni por derecho propio ni por su papel en la sociedad, porque la condición para la misma (poder jubilarse) estuvo dada, precisamente, por la participación laboral. Trabajar (en el sentido de participar del mercado laboral) justificó el haber jubilatorio al retirarse de la vida activa, siempre y cuando se cumpliera con los respectivos aportes. Y la función de ama de casa no fue una condición laboral, aun cuando se reconocieron esas labores como "trabajo doméstico". Hasta los cambios culturales y políticos que se procesan en el presente, se trató de un reconocimiento en gran medida teórico, porque la protección de las mujeres ocupadas en su hogar, no solamente su manutención, continuó dependiendo del empleo del marido. Históricamente, soltera y sin empleo, fue siempre una desgracia.

Las esposas tuvieron derecho a la pensión derivada y como hay una diferencia en la sobrevida de las mujeres respecto de los varones, hasta llegó a parecer que la situación deficitaria de la Seguridad Social se relacionaba con su sobre representación, como ocurrió cuando se establecieron las moratorias previsionales que permitieron jubilarse a una mayoría de mujeres amas de casa y con aportes escasos. *Nunca trabajaron* constituyó el núcleo de la crítica política y cultural a estas medidas, que desmerecía el peso y la necesariedad del trabajo doméstico. Alejandro Calabria (*Aspectos previsionales y su vinculación con el mercado de trabajo: un análisis sobre la edad de retiro, los años de aporte y la expectativa de vida en la Argentina desde una perspectiva comparada*) destaca que, al momento de su estudio, más del 65% de las jubilaciones del SIPA (Sistema Integrado de Previsión Social Argentino) corresponde a beneficios otorgados mediante moratorias previsionales.[5]

5 El tema volvió este año 2023, cuando está en discusión la prórroga de la moratoria previsional y la negativa de la oposición política de Juntos por el Cambio a tratar el tema en la Cámara de Diputados. Los argumentos a favor de la prórroga hacen énfasis en el mayor perjuicio que esta situación acarrea para una mayoría mujeres que quedarían sin poder jubilarse. El peso ganado por la ideología de los feminismos y una política que explícitamente incluye el reconocimiento de los cuidados, son evidentes en este giro argumentativo.

Asociando estas variables (sobrevida de las mujeres, derecho a pensión, obtención de jubilación por moratoria) se deriva que muchas mujeres (más que varones) habrían sido doblemente beneficiadas, por ser viudas y acceder a la pensión, y por obtener una jubilación, sin haber participado del mercado de trabajado y aportado de manera sostenida. Cuando se discutía la reforma del sistema en la década de 1990, se meneaban algunos casos de viudeces múltiples como otro justificativo a las reformas de entonces.

Desconozco si tales casos de mujeres que obtenían la pensión de más de un marido muerto existían, sólo pretendo llamar la atención sobre los cuestionamientos que recaen en el conjunto más desprotegido por razones de género y de condición social.

Dicho esto, las medidas que hicieron la diferencia en beneficio de las mujeres fueron, efectivamente, las moratorias y la llamada jubilación del ama de casa, que incluye el reconocimiento de los trabajos de cuidado. Es cierto, lo plantean en uno de estos capítulos, que la amplitud de la primera moratoria dio lugar a inequidades porque se beneficiaron en mayor medida sectores con menos necesidades. Eso hizo que en adelante se impusieran condiciones más restrictivas, dirigidas a priorizar la incorporación a la seguridad social de quienes se hallan en los estratos más bajos. Ahora bien, el cuestionamiento a esa evidente inequidad no debiera soslayar el hecho de que el problema son la pobreza y la desigualdad, y no que las mujeres puedan jubilarse. Al menos si pensamos en el derecho como derecho de las personas, más allá de la condición del hogar. Esto sin desmerecer la disyuntiva para la política social.

No obstante, en estas últimas décadas ha habido un avance importante en materia de inclusión de las mujeres a las instituciones de protección y a la seguridad social. Más allá de los prejuicios y de la vecina chismosa que criticaba porque *a esta la jubilaron y nunca trabajó*, estas medidas también tienen valor simbólico, pues permitieron que las mujeres que se dedicaron al cuidado de su familia sean titulares de una jubilación que

les corresponde por derecho propio y como tal, reciban su haber y no únicamente la pensión derivada del marido.

A esto se suman otras medidas de política social, destacadas en los capítulos de referencia, que implican reconocimiento del trabajo de cuidados, aunque así no figure en la letra de los documentos que las disponen, como la pensión a las madres de 7 hijos, por ejemplo. Desde julio de 2021 ANSES incluyó el reconocimiento de años de aportes por tareas de cuidado. Asimismo, la designación de la madre como acreedora por defecto de las asignaciones familiares y de la AUH, constituye también una medida progresiva. Algunas críticas pretendieron ver en esa disposición el afianzamiento de la responsabilidad de las mujeres por los cuidados de los hijos, sin considerar la misma desde el punto de vista del manejo del dinero, que constituye un dispositivo fundamental de la dominación masculina. De más está recordar que la incorporación del salario familiar al salario de los varones no hacía de las madres menos responsables por los cuidados de hijes y familia.

Sobre este mismo tema, Natalia Guinsburg destaca que la presión de los trabajos de cuidado y la maternidad es más acuciante para las mujeres de los sectores populares o que son pobres, lo que constituye otra de las tantas desigualdades de clase y género. En los sectores medios-altos y altos esta presión se compensa en parte con la contratación de los servicios de otras mujeres, muchas aún sin protecciones, como demuestra Romina Denisse Cutuli en el capítulo del que es autora.

Siendo esto así, debe igualmente recordarse una cuestión que atañe a las mujeres de la condición de las propias autoras y que hoy constituye una demanda cada vez más audible. En los sectores medios esa presión no es más suave sino distinta, porque estas mujeres están más fuertemente motivadas, en razón de los cambios culturales y sociales, para incorporarse al trabajo productivo y "hacer carrera", y "carrera" se hace en el mismo tramo de edad en el que las mujeres son fértiles. La maternidad resulta, entonces, incompatible o deviene en un problema de opción o

decisión individual (o particular de la pareja) y la carrera, una carrera de obstáculos. La reproducción en el sentido más estricto, pasa a ser dependiente de estas condiciones y de personas individuales. Si en un pasado no muy lejano las políticas de población presionaban a las mujeres por diversas vías (limitaciones a la anticoncepción, prohibición del aborto, etc.), para quedarse en casa con los nenes y a cocinar para el marido, los cambios culturales liberan hoy de esa imposición, pero sin red (es la libertad que avanza, diría Milei) y sin recursos que permitan sostener la reproducción como una cuestión de orden social y colectivo. Más aún, esos cambios hacen más feroz la competencia individual. Desde este punto de vista, la política social resulta compensatoria en el mejor de los casos, porque hay pocos recursos colectivos y claramente sigue siendo desigual la consideración de la paternidad y la maternidad. Esto es importante, porque produce una selección en los empleos o carreras a favor de los varones. Y es también importante, porque es una desprotección invisible y un condicionante de las brechas de género, incluso respecto del monto de la jubilación que puede lograrse.

Otra cuestión que llama a la reflexión es la referencia a la tríada Estado-Mercado-Familia que trae a colación Natalia Guinsburg, en tanto su combinación y peso de cada una de estas instituciones *influye en el curso de vida individual y […] determinan las estructuras de oportunidades,* en palabras de la autora.

Es esta una advertencia sobre la que no caben dudas. No obstante, sería deseable agregar que, en nuestras sociedades con sectores muy desprotegidos por el Estado y con un acceso muy limitado al mercado (como se muestra en los capítulos ya comentados), en los que la familia también tiene poca capacidad de asegurar los cuidados, la comunidad local y las organizaciones e instituciones del territorio local, deberían ser consideradas en ese esquema, porque parte de ese trabajo y de la provisión de recursos se hace comunitariamente. También ellas, entonces, pueden ser determinantes de los cursos de vida de las mujeres y de la prole.

Finalmente, lo dicho hasta acá es apenas una parte de las múltiples cuestiones a las que aporta el libro y de las reflexiones que se abren con las investigaciones que le dan sustento, por lo que su lectura se torna imprescindible.

BIBLIOGRAFÍA

Bourdieu, Pierre 1984 (1990). "Espacio social y génesis de las clases". En: *Sociología y cultura*. Barcelona, Grijalbo,

Boltanski, Luc y Chiapello, Eve (2002).*El nuevo espíritu del capitalismo.* Barcelona, Akal.

Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2011). La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. En: Danani, Claudia y Hintze, Susana: *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010.* UNGS.

Grassi, Estela, Hintze, Susana y Neufeld, María Rosa (directoras) (1994). *Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Thompson, Edward Palmer (1989).*Tradición, revuelta y conciencia de clase*. Barcelona, Crítica.

El plan de inclusión previsional y sus alcances en las personas mayores[1]

Sandra Montiel*

La Argentina constituye uno de los países pioneros de más larga trayectoria en la Seguridad Social en América Latina, puesto que sus primeros antecedentes datan de fines del siglo XIX. Durante el siglo XX las políticas públicas estuvieron orientadas a lograr la equidad a través de la distribución del ingreso, prioritariamente en el sector trabajador, que tuvo una fuerte presencia a través de sus organizaciones gremiales en los reclamos ante el Estado (Isuani,1992). Desde los inicios del siglo, tuvo lugar la creación de las cajas previsionales y leyes laborales, que lograron consolidar el sistema previsional a mediados del mismo.

En la década de los ’80 el país presentaba una cobertura del 58% de las personas mayores que percibían pensiones o jubilaciones. Se inició en esta década el período de “achatamiento” de la pirámide de prestaciones previsionales, llegando en años posteriores a la denominada “crisis del sistema previsional” (Cetrángolo y Grushka, 2004). En los ’90, en el marco de las Reformas del Estado, la Seguridad Social fue una de las principales áreas transformadas, puesto que: a) se convirtió el sistema de reparto en

* Universidad Nacional de Misiones. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones. sandralmontiel@gmail.com

1 Se presentan resultados de un trabajo de investigación realizado (2015-2017). Se trata de un estudio descriptivo con un diseño metodológico organizado a partir de la utilización de dos tipos de técnicas: encuestas, y entrevistas en profundidad.

un modelo mixto (público-privado) con la aparición de las AFJP; y b) se transfirieron 13 cajas previsionales provinciales a la Nación.

A partir del año 2003[2] la Seguridad Social tuvo diferentes reformas orientadas a garantizar mayores niveles de inclusión a las personas mayores, más posibilidades de acceso al sistema de jubilaciones y de pensiones no contributivas, así como también al acceso y mejora del sistema de salud para esta franja etaria. Algunas de estas medidas fueron:

a) La Renacionalización del Sistema Previsional (2008), que posicionó al Estado, a través de la ANSES, como único organismo administrador de los aportes y contribuciones de los trabajadores, dejando fuera del sistema a las AFJP.

b) El Plan de Inclusión Previsional a través de la creación de las 2 Moratorias (2004- 2014) destinadas a garantizar el beneficio jubilatorio a sectores sociales que no habían realizado sus aportes y contribuciones, o lo habían hecho parcialmente por su ubicación desfavorable en el mercado laboral.

c) La fijación de la Movilidad Jubilatoria (2008) por ley para garantizar 2 incrementos anuales con un índice de actualización estipulado en función de las paritarias y la pauta inflacionaria.

d) El incremento presupuestario para las Pensiones No Contributivas que posibilitó un acceso muy significativo a estos beneficios, así como la suba de los montos estipulados a las mismas.

El Plan de Inclusión Previsional a través de sus 2 Moratorias incluyó a sectores de la población históricamente "no reconocidos" en el sistema jubilatorio, los "trabajadores no registrados" o "trabajadores de la economía informal". Las personas mayores a través de ambas Moratorias tuvieron la posibilidad de acceder a una jubilación mínima, a la cobertura

2 Estas reformas denominadas "contra-reformas" por Danani y Hintze (2016) tuvieron lugar en los gobiernos nacionales de Nestor Kirchner y Cristina Fernandez (2003-2015), en el modelo de Estado denominado de desarrollo con inclusión social (García Delgado, 2011).

social de la obra social PAMI, y a la participación en los Centros de Jubilados y Clubes de Abuelos.

La cobertura previsional alcanzada en este período refleja las dimensiones del proceso de inclusión de estas políticas de Seguridad Social, se estima que más de 3.500.000 fueron incorporadas en estos años, mayoritariamente mujeres, personas con bajo nivel educativo y de bajos ingresos. En el año 2003 solo el 70% del universo de personas mayores contaba con algún tipo de cobertura previsional. Con la primera Moratoria este porcentaje se incrementó a 89% en el país, y con la segunda alcanzó en el año 2015 el máximo porcentaje de cobertura en América Latina. La sumatoria de las 2 Moratorias Previsionales y las Pensiones no Contributivas (Vejez y Discapacidad) hizo posible que exista en la Argentina una cobertura del 97,5%, es decir 5,8 millones de personas de más de 65 años protegidas por el sistema previsional (jubilados de distintos regímenes del ANSES, jubilados de las CPNT, y Pensiones No Contributivas) (Grushka, Gaiada y Calabria, 2016).

Las provincias del Nordeste del país, Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones, fueron las que más incorporaron beneficiarios en términos proporcionales a través de las Moratorias Previsionales.

Misiones, cuya población de 60 años y más representa el 9,2% del total de la población, tuvo un incremento muy significativo de la cobertura previsional, ascendiendo de 28,9% a 59% con la Primer Moratoria Previsional (Anses, 2011). La implementación de la Segunda Moratoria posibilitó aún más la ampliación de esa cobertura, alcanzando una variación entre 2005 a 2015 de 320,7%, puesto que en 2005 el número de beneficios del SIPA en la provincia era de 26.187, llegando en 2010 a 76.987 y en 2015 a 110.181(Grushka, Gaiada y Calabria, 2016).

En diciembre de 2015 Misiones contaba con casi un 100% de cobertura previsional de sus personas mayores, de las cuales el 84% aproximadamente correspondía a beneficios jubilatorios de la ANSES, y el 16% estaba distribuido entre la Caja Previsional Provincial (IPS), las Cajas Profesionales y las Pensiones No Contributivas.

Los resultados del trabajo de investigación[3] presentan los datos de la población seleccionada conformada mayoritariamente por mujeres con edades entre 60 y 85 años, con un bajo nivel de instrucción alcanzado (escolaridad primaria).

En relación a su trayectoria laboral se han desempeñado prioritariamente en actividades propias de la economía informal (modistas, albañiles, servicios domésticos, trabajadores rurales) y solo en algunos casos tuvieron temporariamente empleos registrados (comercios, seguros). En la mayoría de los casos señalaban haber realizado actividades laborales desde muy temprana edad (10, 12, 14 años) y continuaron realizando hasta recibir la jubilación, con lo cual llegaron a acumular en algunos casos 50 años de trabajo. En relación a los ingresos señalan que siempre fueron bajos y medios. La mayoría de estas personas mayores no realizaron aportes previsionales, en virtud de la situación laboral y de ingresos anteriormente señalada. En la mayoría de los casos dependían de la ayuda y asistencia de familiares, hijos, amigos o subsidios del Estado provincial o municipal para poder satisfacer sus necesidades básicas. Por lo cual, la posibilidad de acceder a la jubilación mínima a partir de la Moratoria fue un cambio significativo porque pudieron dejar de trabajar a su edad avanzada, de contar con ingresos fijos, estables y seguros; y de no depender de nadie más.

En relación al acceso a la salud en el 80% de los casos recurrían a los servicios de salud pública (CAPS, hospital), y en el 100% de los casos el acceso a los medicamentos solo era posible a través de estos servicios. El acceso a la jubilación y por ende al PAMI significó un cambio muy importante en sus vidas ante la posibilidad de contar con prestaciones médicas, sanitarias y sociales. Esto les permitía acceder a la atención médica en sanatorios, al médico de cabecera y a la cobertura total de medicamentos en forma gratuita.

3 La población seleccionada fueron beneficiarios de las Moratorias Previsionales, personas mayores que asisten a Centros de Jubilados. Se relevó información comparativa sobre las situaciones de vida de dos grupos de adultos mayores de la ciudad de Posadas antes y después de percibir el beneficio jubilatorio.

En lo que refiere a las actividades de recreación la mayoría de las personas mayores consultadas no participaba anteriormente en espacios grupales, ni tampoco habían realizado viajes. En muchos de los casos realizaron a través del PAMI el primer viaje de sus vidas dentro de la provincia, y a otras provincias del país. Muchas de las personas mayores se incorporaron a las actividades propias de los Clubes de Abuelos lo cual ha generado un cambio significativo en sus rutinas y hábitos.

El estudio de ambas Moratorias Previsionales permite concluir que ambas incluyeron a sectores de la población históricamente "no reconocidos" en el sistema jubilatorio, los "trabajadores no registrados" o "trabajadores de la economía informal". La información obtenida permite observar los cambios sustantivos en sus vidas a partir del acceso al beneficio previsional, relacionados a la posibilidad de dejar de trabajar, de contar con ingresos estables y seguros para sus gastos básicos, a tener independencia económica de sus hijos y familiares, a tener la libertad de tomar decisiones, y la cobertura social a través de la obra social que le permite acceder a la atención sanitaria, medicamentos y espacios y actividades recreativas.

El Plan de Inclusión Previsional posibilitó el cambio de situación de estas personas mayores históricamente excluidas del sistema que pasaron a ser reconocidas como "sujetos de derecho", definidas a partir de una nueva situación jurídica en el sistema previsional "jubilados", y de una nueva categoría en el universo prestacional de la salud "afiliados", y de los espacios sociales de su comunidad. Por último, las Moratorias Previsionales en un mismo acto colocaron en situación de igualdad a estos hombres y mujeres más allá de sus trayectorias laborales en el mercado formal o informal, de sus períodos interrumpidos o no por las actividades de cuidados, del número de años de aportes hechos al sistema, o del tipo de remuneraciones que percibieron en sus diferentes actividades laborales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSES. (2011). *Análisis de la Cobertura Previsional del SIPA. Protección, Inclusión e Igualdad*. Bs. As. Argentina. Observatorio de la Seguridad Social. ANSES.

Bertranou Fabio, Cetrángolo Oscar, Grushka Carlos, Casanova Luis. (2011). *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires. Argentina. CEPAL-OIT.

Borzutzky Silvia. (1986) Políticas y Reformas de la Seguridad Social. En: *La Crisis de la Seguridad Social y la atención a la salud*. Selección de Carmelo Mesa-Lago. México. Fondo de Cultura Económica.

Cetrángolo Oscar, y Grushka Carlos. (2004). *Sistema Previsional Argentino: Crisis, Reforma, y Crisis de la Reforma*. Buenos Aires. Argentina. CEPAL.

Corsiglia Mura Lucía. (2019). Los Planes de Inclusión Previsional y la construcción de sentidos acerca del derecho a la jubilación. *Trabajo Social y Políticas Públicas desde una perspectiva histórica. Tomo II*. Facultad de Trabajo Social. UNLP.

Danani Claudia, Arias Ana, Chiara Magdalena, y Gluz Nora (2018). Instrumentos, estrategias, apoyo y oposición en la contra-reforma de política social. Argentina, 2002-2015. *Revista Mercosur de Políticas Sociales vol 2*. https://doi.org/10.28917/ism.2018-v2-132

García Delgado Daniel (2011). Profundizando el modelo. La cuestión social en una estrategia a mediano plazo. En: *El modelo de desarrollo con inclusión social*. Pág. 55 a 76. Buenos Aires. Argentina. FLACSO.

Grushka Carlos, Gaiada Julio y Calabria Alejandro. (2016). *Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción*. Buenos Aires. Argentina. ANSES.

Isuani Aldo. (1992). Estado democrático y políticas públicas. En Revista *Comercio Exterior* Vol 42 no.5, mayo de *1992. México. UAM.*

Montiel Sandra. (2020). *"El Plan de Inclusión Previsional: Estudio de los alcances de las Moratorias Previsionales (2004-2015) en dos grupos de adultos mayores de Posadas, Misiones.* U.Na.M.

Modelos de financiamiento para la población asegurada en México (IMSS)

Revisión a la ley 1943, 1973 y un recordatorio a la modificación de 2020

Jorge Tonatiuh Martínez Aviña*

Introducción

El sistema de pensiones en México arrastra una serie de problemas históricos que han puesto en duda la viabilidad financiera y social de los distintos modelos que lo conforman. Por ejemplo, la ausencia de criterios únicos de jubilación para la masa de trabajadores del país. Esto implica que en el territorio existen modelos de pensiones para personas empleadas de empresas privadas, universidades, municipios, estados, milicia y pueden diferir entre entidades del gobierno federal. Ahora bien, aunque es común que grandes grupos sociales tengan modelos diferenciados, la fragmentación del sistema mexicano no es comparable con los países de habla hispana, pues tenemos más de cien esquemas públicos.

Además, existe un fuerte problema relacionado con el financiamiento público de generaciones de jubilados cuyas pensiones se pagan con

* Economista. Profesor de asignatura en la Facultad de Economía de la UNAM. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones. Correo: jorgetonatiuh@gmail.com

recursos del presupuesto anual del gobierno federal, lo cual compromete en última instancia, la viabilidad financiera del Estado. Estas fallas de gestión y administración de recursos están relacionadas con los albores de los supuestos bajo los cuales se desarrolló el primer y más grande esquema de jubilación, aquel de los trabajadores privados que cotizan al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En este documento expone las principales fallas en los supuestos del modelo actuarial con el que se aseguró a la población de trabajadores formales del país en 1943 y que han perdurado en el tiempo, en las reformas de 1973 y 1997.

Cambios a la legislación de la seguridad social

En 1943 en México, se promulgó la (primera) Ley del Seguro Social, estableciendo los distintos seguros a los que los trabajadores tenían derecho, la cobertura se limitó a trabajadores formales de las empresas paraestatales, privadas o de administración social. Entre estos seguros estaban los de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, así como cesantía involuntaria en edad avanzada (Ruezga, 2009). Las bases técnicas fueron provistas en el anteproyecto redactado (en buena medida) por Emil Shoenbaum (Aguilar, 2008; STPS,1942). Las hipótesis planteadas corresponden a dos grandes grupos

- Demográficas: consideraron niveles de mortalidad de asegurados, de los inválidos, de los pensionados por vejez; de las viudas y de los huérfanos; sobre la frecuencia de invalidez; sobre la reactividad de los inválidos, sobre la frecuencia de nuevas nupcias de viudas; sobre el estado civil y familiar de los asegurados iniciales y los futuros; y, especialmente, sobre el desarrollo, cuantitativo de la colectividad, entradas y salidas según su distribución en grupos de edades.
- Económicas: sobre el promedio de los días trabajados durante un año, sobre los salarios como una función de la edad, del sexo y de

la ocupación; sobre la intensidad de la desocupación; y especialmente sobre la tasa de interés.

Treinta años después se publicó una nueva ley, a razón de cambios sustanciales de los esquemas de aseguramiento, añadiendo nuevas prestaciones y buscando ampliar la base de asegurados, sobre todo, con un cambio fundamental en el marco normativo para financiar el seguro de vejez. Se presentó el capítulo de incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social, pensando en particular en la posible incorporación de las trabajadoras del hogar, los trabajadores independientes y de industrias familiares. También se creó el seguro de guarderías, se aumentó la cuantía de las pensiones por viudez e incapacidad permanente parcial y total, y se mantuvo el principio de redistribución para otorgar mayores beneficios a los asegurados de bajo salario (Moreno, 1978).

Meses después de publicada la reforma de 1973, el IMSS emitió el Balance Actuarial e Informe Actuarial de la situación financiera del Instituto (IMSS, 1973), con información al cierre del año previo, pero considerando el cuadro de prestaciones y bases de cotización de la nueva legislación. El cambio más relevante está relacionado con el financiamiento del régimen de invalidez, vejez, cesantía y muerte, pues se propuso transitar de un mecanismo vigente denominado prima media general al de prima media escalonada. Los motivos fueron varios, pero los podemos resumir en el déficit (proyectado) de este seguro.

El IMSS detalla en este documento que el déficit surge a raíz de menores tasas de rendimiento a las esperadas (1.5% contra 5% esperado) por los rendimientos de las inversiones realizadas; cambios en las variables económicas (crecimiento de salarios e inflación no esperados) y parámetros que variaron fuertemente respecto al análisis que dio pie a la prima media general como mecanismo de financiamiento. Con respecto a esto último se propusieron varios cambios, con una evidente crítica a las hipótesis de la ley anterior, enlistados a continuación (IMSS, 1973):

- Sustitución del modelo demográfico. El modelo utilizado por balances previos consideraba una evolución demográfica teórica más que la tendencia del comportamiento de la población a nivel nacional, la asunción de nuevos sectores de la población y el desarrollo de los sectores ya incluidos bajo el amparo del Instituto.
- La utilización de tablas biométricas modernas. Se habían utilizado tablas desarrolladas con información ajena a la del país y de décadas anteriores. Por tanto, era indispensable el uso de tablas actualizadas considerando las características de la población de entonces.
- Distinguir el carácter productivo de las reservas. Separar los recursos que no tenían una rentabilidad efectiva, pero sí de carácter patrimonial, es decir, al desarrollo de la red hospitalaria.
- Replantear el plazo de cálculo del Balance Actuarial. En virtud de que se propuso cambiar el esquema de financiamiento, también se replanteo el horizonte del balance actuarial, quedando en 10 años.
- Modificación metodológica para el cálculo de la situación financiera del instituto. Se inicia el análisis financiero considerando un examen sobre la totalidad de los seguros que se amparaban, no únicamente el de invalidez, vejez, cesantía y muerte sino también los de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad.

Las proyecciones del balance consideraron un periodo de 12 años para el primer escalonamiento y un segundo término, a un plazo mayor para conocer la magnitud de los futuros escalonamientos. El resultado actuarial sugería incrementar la prima del régimen a 3% a partir de cumplido el doceavo año del estudio, es decir, en 1984 (IMSS 1973). De acuerdo con Berenice Ramírez, Beatriz Rosado e Inmaculada Rodríguez (2018) se planteó un esquema de primas medias escalonadas. Este mecanismo implica subir gradualmente, de acuerdo con la dinámica demográfica y laboral la tasa de cotización que fondea la reserva técnica para el pago de pensiones, con el fin de darle viabilidad financiera al modelo. Sin embargo, en los hechos, el

esquema de financiamiento mantuvo una prima media general, pues en los siguientes años no se incrementó la prima de financiamiento.

Conclusiones

Carlos Contreras (2021), siguiendo a Fabio Durán (2012) y a la Asociación Internacional de Actuarios (AIA, s.f.), explica que una valuación actuarial es un estudio técnico desarrollado bajo los más altos estándares internacionales de la rama, que utiliza herramientas matemáticas, estadísticas, financieras y económicas, con el propósito de estimar el probable comportamiento futuro de las variables que impactan en un sistema de pensiones y con ello calcular su financiación. Además, es relevante que la práctica actuarial en lo general, pero con particular énfasis en materia de seguridad social, la utilización de principios que permitan garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones en el corto, mediano y largo plazo. Siempre y en todo momento, monitorear el incremento de los costos y sus afectaciones en el tiempo.

En el informe actuarial del anteproyecto de la primera ley del seguro social en México (IMSS,1973) se estableció la obligación de redactar cada tres años balances actuariales y estadísticas clave, a bien de advertir cualquier desvió relevante que sobreestimara el desarrollo de fenómenos sociales y biológicos fuera de los supuestos (STPS, 1942). Tres décadas después se modificó el mecanismo de financiamiento, pasando de una prima media general a una prima media escalonada, aunque diferentes, ambas amparadas en la capitalización colectiva. Unos años después, el resultado fue de desacato a la ley, no sólo porque el incremento a las aportaciones jamás sucedió, sino porque el financiamiento utilizado fue el de reparto, tan criticado por el mismo Shoenbaum en 1942: Dos décadas después, en 1995 se votó la Nueva Ley del Seguro Social, actualmente vigente, sustituyendo el modelo de pensiones y dando inició a la era de la capitalización individual de administración privada en México. Un par de décadas después, en 2020, también se dieron modificaciones relevantes, sobre todo porque se amplió

el potencial número de jubilados mediante la reducción de semanas para acceder a la pensión mínima garantizada (PMG).

Este documento es un pequeño recordatorio de los errores cometidos después de la emisión de la ley de 1943, 1973 y por supuesto, un llamado de atención respecto a la última modificación a la ley vigente. El modelo de pensiones de los trabajadores de empresas privadas que cotizan en el IMSS. A grandes rasgos en 2020 se mantuvo el modelo privado, pero incrementó la responsabilidad del Estado, pues la PMG será financiada, una vez que se agoten los recursos de las cuentas individuales, del presupuesto público. El salvavidas de 2020 comprometerá recursos de las generaciones futuras, por tanto, es obligación del Estado realizar las revisiones periódicas de necesidades presupuestales prospectando mecanismos de financiamiento seguros y asequibles en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Alberto. (2004). Professor Emil Schoenbaum. *Revista CIESS*, núm. 7. Pp. 115 -138

Contreras, Carlos (2021). Modelo deseable para un sistema de pensiones igualitario, justo y sostenible. CISS

Moreno, Javier. (1978) Nueva Ley del Seguro Social. Editorial Trillas

IMSS. (1973). Balance Actuarial e informe actuarial de la situación financiera del

Instituto al 31 de diciembre de 1972.

Ramírez, Berenice; Rosado, Beatriz e Domínguez, Inmaculada. (2018). Influencia del mercado de trabajo en las pensiones de México y España a partir de la tasa interna de rendimiento. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas,* núm.1, vol. 13.

Ruezga, Antonio. (2009). *Seguridad social. Una visión latinoamericana*, Serie Biblioteca CIESS, núm. 8.

STPS. (1942). Anteproyecto de ley del seguro social

Características de los sistemas de pensiones

Taxonomías clásicas y su problemática conceptual

Carlos Contreras Cruz*

Marco actual

De acuerdo con la Federación Internacional de Administradoras de Pensiones (Fiap) los sistemas de pensiones son de dos tipos: reparto y capitalización (Fiap, 2022, p. 1).

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), señala que los sistemas pensionarios son de beneficio definido (BD) o de contribución definida (CD) (OCDE, 2010, p. 4).

* Actuario por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Máster en Gestión y Administración de los Sistemas de Seguridad Social por la Universidad de Alcalá y Maestro en Finanzas Corporativas y Bursátiles por la Universidad Anáhuac, México - Sur. Investigador en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y pensiones; profesor de la Facultad de Ciencias de la UNAM y la Facultad de Ciencias Físico Matemáticas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Correo electrónico: carlos.contreras@ciss-bienestar.org

Agradezco a la Act. Mayra Paola González Gamino y a Luz María Salgado Martínez, del programa de personas becarias de la CISS, por la eficiencia probada en la asistencia de investigación. Asimismo, a la Mtra. Vanessa Stoehr Linowski, Directora Ejecutiva de Proyectos e Investigación de la CISS y al Act. Olger Mauricio Pérez, funcionario de la Caja Costarricense de Seguro Social, por sus amables contribuciones para el óptimo desarrollo de este documento.

Mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) utiliza el término *administración pública* como sinónimo de reparto y de capitalización parcial; y *administración privada* como equivalente a capitalización individual o capitalización plena (BID, 2000, p. 5).

De esta forma, pareciera congruente clasificar los sistemas de pensiones en uno y solamente uno de dos posibles grupos:

1. Público, reparto, beneficio definido, capitalización parcial; o
2. Privado, capitalización, contribución definida, capitalización plena.

Por un lado, debe hacerse notar que el primer grupo muestra una contradicción al poner en una misma clase a algo denominado como capitalización parcial, con un sistema de reparto, que se supondría puro y que por lo tanto no genera reservas y no puede capitalizar, tal como lo señalan Schoenbaum (1942, p. 57), Subramaniam (1999, pp. 16 - 21) y Contreras (2020, pp. 27-38). Este tema se vincula directamente con la técnica actuarial utilizada para construir la sostenibilidad financiera de los sistemas pensionarios.

Por otro lado, al buscar clasificar los diferentes sistemas de pensiones alrededor del mundo en solamente dos grupos, habría un empalme o intersección entre ambos, lo que impide la mejor comprensión de los sistemas, ya sean los seguros sociales, cuyo origen se remonta a la Alemania de Bismarck; el ahorro individual, existente en los países del sureste asiático desde el siglo XX bajo administración pública; las transferencias de gobierno; o los planes pensionarios establecidos por las entidades empleadoras.

Tomando únicamente un ejemplo de las 5 subregiones que comprenden la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), pueden observarse algunos de los empalmes y contradicciones antes referidos:

Subregión	País	Institución	Adminis-tración	Sistema de financiación	BD / CDa
I – Andina	Ecuadorb	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)	Pública	Prima media general	BD + CD
II – Centroa-mérica	Costa Ricac	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	Pública	Prima media escalonada	BD + CD
III – Cono Sur	Paraguayd	Instituto de Previsión Social (IPS)	Pública	Prima media general	BD + CD
IV – Nortea-mérica y El Caribe Anglo	Canadáe	Ministerio de Empleo y Desarrollo Social (MEDS)	Pública	Reparto	BD + CDg
V – México y El Caribe Latino	Méxicof	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	Privada / Pública	Capita-lización individual	CD

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación aplicable y en https://ciss-bienestar.org/estructura-subregiones/

Notas: a/Refieren a la existencia en la normativa, de una definición sobre el monto de los beneficios y las contribuciones necesarias para su financiación. En la generalidad, ambos elementos se definen en términos relativos, por ejemplo, como un porcentaje de los salarios previsionales, pero también pueden definirse de forma absoluta, como es el caso de las transferencias de gobierno. b/Ley de Seguridad Social de Ecuador, 2001. c/Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, 1995. d/Carta Orgánica del Instituto de Previsión Social, 2013. e/ Old Age Security Act, 1985 f/Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2007. g/Al tratarse de un sistema pensionario financiado con presupuesto de gobierno, la contribución se establece de manera absoluta, es decir, no a través de un porcentaje de los salarios de las personas.

En estos estos ejemplos es notorio que:

- En las taxonomías clásicas, los tres primeros casos corresponderían exclusivamente a sistemas pensionarios de beneficio definido,

sin embargo, en los respectivos ordenamientos legales se observa que existe una contribución establecida (Asamblea Nacional del Ecuador, 2001, p. 73; Caja Costarricense del Seguro Social, 2016, pp. 35-36 ; Instituto de Previsión Social, 2013, p. 16) es decir, no pueden ser únicamente de beneficio definido a pesar de que quizá se trate de un esquema pensionario que tras un estudio actuarial, se demuestra la insuficiencia de prima en algún momento del horizonte de estudio.

- Los mismos 3 casos tampoco pueden ser catalogados como sistemas de reparto, es decir, donde las contribuciones que se realizan por las personas activas, se destinan automáticamente al pago de las pensiones de las personas ya retiradas, pues como se indica en la misma normativa, en los tres casos se cuenta con fondos y reservas actuariales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2001, p. 15; Caja Costarricense del Seguro Social, 2016, p. 20 ; Instituto de Previsión Social, 2013, p. 19) que pueden invertirse y por lo tanto, son sistemas que pueden capitalizar.
- Sin embargo, tampoco sería deseable el uso del término "parcialmente capitalizado", ya que éste refiere a algunos sistemas pensionarios que cuentan con fondos y reservas limitados para el pago de pensiones, y que requieren de aportaciones extraordinarias de los gobiernos a partir de un momento específico del tiempo.

  Esta idea es correcta si se desarrollan proyecciones actuariales en lapsos extensos, sin embargo, dependiendo del horizonte de estudio actuarial, un sistema pensionario puede estar plenamente capitalizado como se observa en los últimos 3 estudios actuariales de las 3 instituciones mencionadas, disponibles en sus portales en Internet (Dirección Actuarial y de Investigación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2016; Dirección Actuarial y Económica de la Caja Costarricense de Seguro Social, 2019; Asesoría Actuarial del Instituto de Previsión Social, 2021). En el caso del IESS, éste cuenta con recursos suficientes para cubrir todas sus obligaciones

pensionarias al 2043, la CCSS puede mantener el pago de sus beneficios hasta el año 2036[1], y para el IPS el periodo de suficiencia de recursos se extiende al año 2038, lo que significa que si los horizontes de estudio fueran por periodos de tiempo menores con las condiciones vigentes al momento del desarrollo de las valuaciones, los sistemas de pensiones se encontrarían plenamente capitalizados.

- Por su parte, el programa Old Age Security (OAS) gestionado por el MEDS en Canadá, es un sistema pensionario de financiación indirecta que por lo regular solamente se clasifica como no contributivo, sin embargo, bajo la lógica de las taxonomías clásicas, sería un sistema de reparto en cuanto que cada año se obtienen los recursos que de forma inmediata salen del sistema para entregarlos a la población beneficiada, por consiguiente se conoce el monto de la aportación (gubernamental) y para ello es necesario conocer el monto de los beneficios, en ambos casos en términos absolutos, a diferencia de los sistemas que protegen a personas trabajadoras en relación de dependencia, donde las cifras se relativizan en función de los salarios de cotización.
- El quinto ejemplo corresponde a un sistema de ahorro individual obligatorio para todas las personas que son protegidas por el ISSSTE a partir del 1 de abril de 2007, sin embargo, no es de exclusiva administración privada, pues desde el mismo año existe el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado o PENSIONISSSTE, que de acuerdo con la Ley del ISSSTE (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2007, p.32.) es un administrador público semejante a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), incluso regulado, supervisado y de ser necesario, sancionado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), y por lo tanto compite con los demás

1 La reforma implementada en 2021 extiende la suficiencia hasta el año 2050.

administradores privados y un administrador que cuenta con capital público y privado.

Propuesta general de clasificación de los sistemas pensionarios

Con la finalidad de proponer una nueva taxonomía, se presentan las siguientes definiciones tomadas del Diccionario Mapfre de Seguros (Fundación MAPFRE, 2022):

- Ahorro: Parte de la renta de las unidades económicas no dedicada a su consumo o distribución.
- Seguro: Operación en virtud de la cual, una parte (la persona asegurada) se hace acreedora, mediante el pago de una remuneración (la prima), de una prestación que habrá de satisfacerle la otra parte (la entidad aseguradora) en caso de que se produzca un siniestro.
- Transferencia: Categoría del gasto público que designa a los gastos que realiza el Estado sin contraprestación de bienes o servicios.

Los anteriores conceptos permiten generar una primera clasificación de los sistemas de pensiones en 4 categorías:

I. Esquemas de aseguramiento social: Como en el caso de IESS, CCSS e IPS, las personas protegidas en concurrencia con sus entidades empleadoras y ocasionalmente el Estado, pagan una prima de aseguramiento (aportes) que da derecho a recibir un beneficio en caso de la ocurrencia de un siniestro (vejez, invalidez o muerte) y tras el cumplimiento adicional de algunas condiciones de adquisición.

   Como corresponde a un esquema de seguros, la contribución y el beneficio deben estar definidos con anticipación, sin embargo, al no poder implementar una selección de riesgos y no tener fines de lucro, son primordialmente de administración pública.

II. Esquemas de transferencias: Corresponderían a casos como OAS, donde el gobierno del país destina una parte de su presupuesto al pago de beneficios a toda la población o a un sector de ésta que se caracterice por presentar situaciones de desventaja, por ejemplo, pobreza.

   En este caso, el gobierno requiere conocer el monto de beneficios a pagar, para así poder establecer una contribución suficiente en cada periodo.

III. Esquemas de ahorro: Refieren a casos como el del ISSSTE, donde aportes de la persona trabajadora y/o su entidad empleadora y/o el Estado, son entregadas a un administrador de fondos de inversión de largo plazo, sin que éste garantice un nivel mínimo de recursos al final de la vida activa de las personas ahorradoras.

   Como queda demostrado en el mismo caso, la administración de estos esquemas puede ser tanto pública como privada.

IV. Esquemas de previsión social: Aunque los 5 ejemplos mostrados no son propios de esta categoría, es importante incluirla para abarcar aquellos sistemas pensionarios creados por entidades empleadoras para su personal, lo cual les convierte en pasivos laborales contingentes que requieren un enfoque de estudio técnico – actuarial diferente, pero no pueden prescindir de tener contribuciones y beneficios definidos.

De esta forma, cada esquema pensionario tendría las siguientes características:

Esque-ma	Adminis-tración	Fuente de recursos	Sistema de financiacióna	Genera reservas/ fondosb para capitalizar	BD	CD
I	Pública	Aportes	Capitaliza-ción colectivad	Sí	Sí, en términos relativosf	Sí, en términos relativosf
II	Pública	Presu-puesto de gobierno	Reparto puro	No	Sí, en términos absolutosg	Sí, en términos absolutosg
III	Privada o públicac	Aportes	Capitaliza-ción individual	Sí	No	Sí, en términos relativosf
IV	Privada	Aportes	Capitaliza-ción colectivae	Sí	Síh	Síh

Fuente: Elaboración propia con base en la clasificación propuesta.

Notas: a/Se vincula con la técnica actuarial adecuada para la estimación de egresos e ingresos del sistema en el tiempo. b/La reserva refiere a la acumulación de capital para pagar beneficios contingentes, mientras que el fondo paga los recursos acumulados de forma cierta. c/La característica pública aplica a aquellos países donde hay participantes en el mercado, propiedad del estado. d/Puede referir a la modalidad de prima media general (pmg) o prima media escalonada (pme). e/Por la naturaleza del sistema, es viable utilizar metodologías adicionales a la pmg y la pme. f/El monto se establece con base en un salario de referencia. g/El gobierno requiere conocer los montos monetarios de los beneficios que pagará en un año calendario, para establecer la cantidad de su presupuesto que deberá destinar al pago. h/La entidad empleadora puede determinar si establece las cantidades de forma relativa o absoluta.

Nota final

Las taxonomías que en este documento se han denominado como clásicas, por lo regular asignan características a los sistemas pensionarios desde un único enfoque, por ejemplo, de la naturaleza de la entidad administradora de los recursos financieros o de la definición previa del monto de beneficios que entregarán.

Asimismo, en algunas categorizaciones omiten la existencia de más opciones existentes, como el establecimiento de contribuciones donde también se definen beneficios, o la existencia de dos vertientes del reparto: puro y de capitales.

Por lo anterior, se propone un primer esbozo de clasificación general, donde todas las características actualmente utilizadas, tengan cabida sin empalmes u omisiones de características.

Una primera propuesta, siempre es perfectible y puede requerir de mayor profundidad de análisis.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional del Ecuador. (2001). Ley de Seguridad Social.

Asesoría Actuarial del Instituto de Previsión Social. (2021). Estudios y Proyecciones Actuariales del régimen de Jubilaciones y Pensiones 2021-2100.

Caja Costarricense de Seguro Social. (1943). Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Caja Costarricense del Seguro Social. (2016). Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2007). Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE.pdf

Contreras Cruz, Carlos. (2020). Modelo deseable para un sistema de pensiones igualitario, justo y sostenible. Recuperado de https://ciss-bienestar.org/cuadernos/pdf/modelo-deseable-para-un-sistema-de-pensiones-igualitario-justo-y-sostenible.pdf

Department of Justice. (1985). Old Age Security Act.

Dirección Actuarial y de Investigación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2016). Estudio actuarial del fondo de seguro de invalidez, vejez y muerte del seguro general obligatorio.

Dirección Actuarial y Económica de la Caja Costarricense de Seguro Social. (2019). Valuación Actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, al 31 de diciembre del 2018. (Estudio N° 029-2019).

Ernst & Young. (2022). Costa Rica, Aumento de los porcentajes de contribución al IVM a partir del 2023. Recuperado de https://www.ey.com/es_cr/tax/tax-alerts/costa-rica-aumento-de-los-porcentajes-de-contribucion-al-ivm#:~:text=Esto%20implica%20que%2C%20en%202023,31%20de%20diciembre%20del%202025

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. (2022). Capitalización o Reparto: Los caminos opuestos de Europa y Latinoamérica. (Informativo Fiap Nº 1) Recuperado de https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2022/03/Notas_de_pensiones_No59_corta_fm.pdf

Fundación Mapfre. (2022). Diccionario de Seguros. Recuperado de https://www.fundacionmapfre.org/publicaciones/diccionario-mapfre-seguros/

Instituto de Previsión Social. (2013). Seguro Social del I.P.S. Carta Orgánica.

Lora, Eduardo & Pagés, Carmen (2000). Hacia un envejecimiento responsable: las reformas de los sistemas pensionales en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Hacia-un-envejecimiento-responsable-Las-reformas-de-los-sistemas-pensionales-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf

Schoenbaum, Emilio. (1942). Anteproyecto de Ley del Seguro Social. Ciudad de México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Subramaniam Iyer, Ganapathy. (1999). Actuarial mathematics of social security pensions. Geneva: International Labour Office.

Yermo, Juan & Severinson, Clara. (2010). The Impact of the Financial Crisis on Defined Benefit Plans and the Need for Counter-Cyclical Funding Regulations, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 3, OECD Publishing. Recuperado de https://www.oecd.org/finance/private-pensions/45694491.pdf

Una aproximación a la problemática de la externalización de servicios de salud del IESS[1]

María Victoria Cisneros Campaña*

Introducción

El propósito de este estudio es iniciar la discusión sobre las motivaciones de la externalización de los servicios de salud que ha realizado el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), así como las implicaciones técnicas y económicas.

En este sentido, se analiza la discusión considerando el Sistema Nacional de Salud, sus subsistemas y las relaciones entre ellos. Así mismo se menciona brevemente su financiamiento y se presentan algunas cifras para entender el contexto y su problemática.

Partimos de que la Constitución del Ecuador del 2008, menciona la existencia de un Sistema Nacional de Salud que está conformado por "instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en salud"

* Doctora en Economía del Desarrollo, Máster en Salud Pública y Socióloga con mención en Ciencias Sociales aplicadas a las Relaciones Internacionales. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones.

1 El presente artículo se publicó en Nota Técnica No. 4 del Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo (Universidad Central del Ecuador).

(Asamblea Nacional del Ecuador, 2008). Así mismo, indica que la Red Pública Integral de Salud es parte del Sistema Nacional de Salud. Esta Red se encuentra conformada por "establecimientos estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado, con vínculos jurídicos, operativos y de complementariedad" (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008); es decir, los establecimientos del Ministerio de Salud Pública (MSP), del IESS, del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

Así mismo, la Carta Magna menciona que "los servicios públicos estatales de salud serán universales y gratuitos en todos los niveles de atención y comprenderán los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación necesarios" (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).

Sin embargo, el Sistema Nacional de Salud se mantiene fragmentado[2] y segmentado[3], es decir, coexisten muchas unidades de un mismo nivel de atención que no están integradas y por otro lado, coexisten varios subsistemas con sus propios financiamientos y modelos de provisión de servicios. Es ente sentido, podemos entender que el Sistema Nacional de Salud tiene tres subsistemas, el primero que incluye los servicios que presta el MSP dirigido hacia la población más vulnerable y de escasos recursos (Molina, 2019). El segundo, son las instituciones de seguridad social tanto el IESS, como ISSFA e ISSPOL; es decir, es el que está pensado hacia la fuerza laboral y sus dependientes (luego de la reforma de 2010 en el IESS se amplía la cobertura para cónyuge con un pago respectivo e hijos menores de 18 años de forma gratuita). Y finalmente, el tercer subsistema

2 Fragmentación entendida como "coexistencia de muchas unidades o entidades no integradas en la red de servicios de salud en un mismo segmento" (Bursztyn, Kushnir, Giovanelli, & Stolkiner, 2010).

3 Segmentación es la "coexistencia de subsistemas con distintas modalidades de financiamiento, afiliación y provisión de servicios a diferentes grupos de la población, determinados por varias barreras de acceso" (Molina, 2019).

denominado red complementaria de servicios donde constan los prestadores privados con y sin fines de lucro.

Los problemas que atraviesa el Sistema Nacional de Salud son varios, desde el financiamiento así como la cobertura y prestación de sus servicios. Es así como uno de los principales problemas que tiene el MSP, es el no contar con la capacidad para cubrir la demanda, lo que genera insatisfacción en la población (Santamaria-Romero & Suárez-Romero, 2019). Por lo que, hace unos años se recurrió a la derivación, referencia y contrarreferencia entre los subsistemas, con el objetivo de aprovechar la capacidad instalada del sistema para maximizar la atención de salud y minimizar el tiempo de espera de la ciudadanía para acceder al servicio, sin embargo, este proceso es limitado por la segmentación del sistema.

La derivación o referencia se da:

> cuando un paciente asiste a un establecimiento de salud de cualquiera de los subsistemas, en función de la gravedad de su dolencia o porque debe realizarse exámenes para los cuales el establecimiento no cuenta con los insumos y el equipo adecuado, este paciente es referido o derivado a un establecimiento de mayor nivel de complejidad. En el caso de la Red Pública, cada establecimiento de salud del subsistema del MSP o de la SS (Seguridad Social) refiere al paciente a una unidad de mayor nivel de complejidad, comunicándose con los establecimientos de su subsistema; si no existe disponibilidad, se comunican para su derivación con los establecimientos del subsistema de la SS (Seguridad Social) o del MSP, según sea el caso, y si aún no existe disponibilidad en los subsistemas públicos, se acude al subsistema privado (Molina, 2019).

Sin embargo, para que la derivación o referencia cumpla su objetivo de articular la red es necesario implementar sistemas de información; así como mecanismos de seguimiento y control (Molina, 2019). Para que la Red Pública Integral de Salud pueda funcionar se debería trabajar en un sistema único de información de seguimiento de todos los pacientes; que no solo sea para la Red Pública Integral, sino que también sea utilizado

por la Red Complementaria (prestadores externos), así se podría contar con una historia clínica única.

Por otro lado, cuando se habla de la derivación es necesario referirse a la implementación del tarifario dentro del sistema. Molina (2019) considera al tarifario como la herramienta que permite regular las relaciones en la compra y venta de servicios profesionales e insumos médicos entre prestadores del servicio de los diferentes subsistemas. No obstante, hay algunos problemas, por la asimetría de información, es decir, la información relacionada a los costos en las prestaciones es nulo entre los diferentes subsistemas, adicionalmente el personal que debe llenar las planillas desconoce como realizarlo o ha tenido poca capacitación, todas estas dificultades administrativas, complican el proceso de derivación (Molina, 2019)

Mientras que cuando se analiza el financiamiento de la salud, es importante considerar tres puntos: "la recaudación de ingresos, la acumulación y gestión de recursos financieros, y la compra de servicios sanitarios" (Villacres & Mena, 2017). Para el Ecuador, este financiamiento también está segmentado puesto que existen varias fuentes de financiamiento y de gestión de los recursos financieros que dependen del subsistema; así como también son distintas las prestaciones y coberturas de los beneficiarios (Villacres & Mena, 2017).

Para el caso de análisis de este artículo, el IESS para el seguro de salud se financia con las aportaciones de los afiliados (personas y patronales) y es proveedor de servicios de salud con las unidades de los tres niveles de atención que tiene a nivel nacional. Y así mismo cada administrador de recursos (MSP, ISSPOL, ISSFA) tienen sus propias fuentes de financiamiento, gestión de recursos y compra de prestaciones. En el caso del primer nivel de atención lo asume principalmente el MSP al tener la mayor red de establecimientos, para el caso del nivel hospitalario "existe un mecanismo de reconocimiento económico de las prestaciones de salud que brindan los miembros de la RPIS [Red Pública Integral de Salud] a la

población cubierta por las demás instituciones públicas de salud" (Villacres & Mena, 2017).

De esta manera se plantea como objetivo analizar la discusión de la externalización de los servicios de salud del IESS considerando el sistema nacional de salud y el proceso de derivación, en el periodo 2015 – 2021.

A continuación, se mencionará sobre la metodología utilizada para este análisis, posteriormente se realizará una reflexión en torno al debate existente y los principales resultados encontrados. Y finalmente, se presentarán algunas conclusiones.

Metodología

La metodología utilizada para este análisis es una revisión de la bibliografía relacionada a la temática, además se han accedido a datos del Observatorio Financiero, el boletín estadístico del IESS (2021) y el visualizador del IESS en relación con los pagos a prestadores externos.

Discusión y Resultados

Siendo nuestra población objetivo los asegurados del IESS, hay que tener en cuenta la evolución de la población en los últimos años. Actualmente son 6.835.112 personas aseguradas (se consideran afiliados, pensionistas, dependientes del Seguro Social Campesino, SSC y los cónyuges e hijos menores de 18 años) (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2021) como se observa en la tabla 1 a continuación:

Tabla 1: Total de asegurados registrados del IESS según sus categorías del IESS. Periodo 2010 - 2021

AÑO	Total Afiliados	Total Pensionistas (IVM + Riesgos del Trabajo)	Total Dependientes del SSC	Total Cobertura para Salud HI-Afiliado y Ext. Cobertura*	Total Asegurados Registrados**
2015	3.513.568	464.030	820.008	863.092	5.566.526
2016	3.569.001	510.721	798.800	827.986	5.593.700
2017	3.638.720	542.439	750.785	1.032.370	5.812.181
2018	3.706.702	579.917	713.494	2.044.707	6.950.520
2019	3.735.076	622.704	679.291	2.024.916	6.966.269
2020	3.528.967	653.844	644.093	1.979.557	6.624.267
2021	3.664.982	696.496	601.340	2.068.609	6.835.112

Fuente: IESS, 2021. Elaboración propia

* Cobertura para Salud Hi-Afiliado y Ext.Cobertura, se compone de los hijos menores de 18 años de los afiliados activos al SGO junto con los beneficiarios de extensión de cobertura protegidos por el SGSIF. No se incluye a los hijos menores de edad del SSC debido a que están dentro de los dependientes del SSC.

Ext.Cobertura considera a los cónyuges de afiliados, cónyuges e hijos menores de edad de pensionistas y pensionistas de viudedad.

** Los totales no necesariamente resultan de la suma de las partes reportadas, puesto que un mismo individuo puede estar considerado en dos o más categorías.

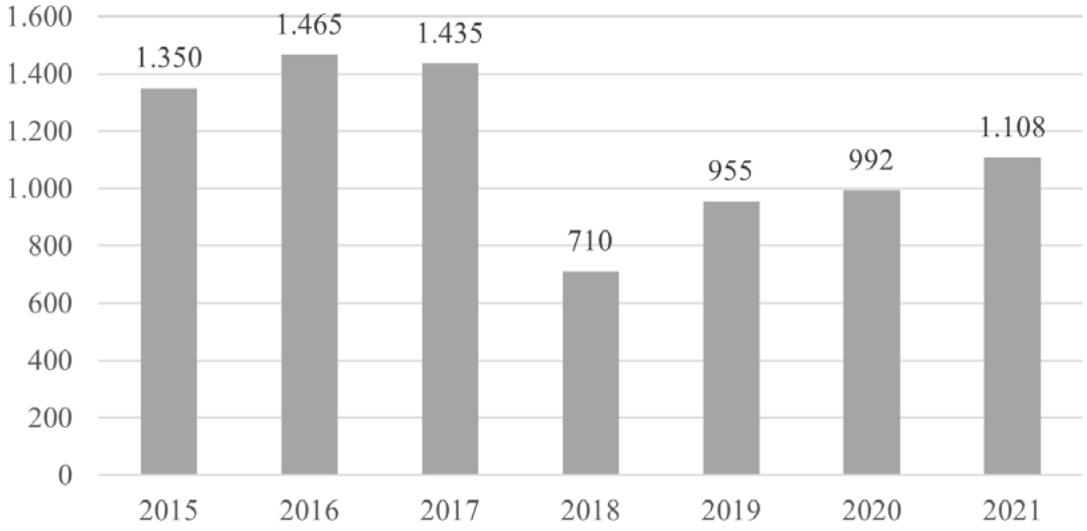
Cabe señalar que el total de afiliados es de 3.664.982 y que se ha dado un incremento de la cobertura para salud de cónyuges e hijos menores de 18 años de 863.092 en 2015 a 2.068.609 en el 2021; lo mismo sucede con los pensionistas que han pasado de 464.030 en 2015 a 696.496 en 2021 (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2021). Estos incrementos dan cuenta de los riesgos en cobertura que tiene tanto el seguro de invalidez, vejez y muerte, IVM y los del seguro general de salud, por el aumento de asegurados.

Por otro lado, también hay que señalar que hay una disminución de los dependientes del seguro social campesino que no estarían en la misma proporción que el incremento de más de un millón de personas en la cobertura de salud de cónyuge e hijos menores de 18 años.

Si analizamos los gastos por atención médica en el IESS, podemos observar una variación del gasto en el periodo de análisis de 2015 al 2021.

Siendo el pico más alto en 2016 cuando se destinó 1.465 millones de dólares; y en 2018 el más bajo, con un gasto de 710 millones de dólares. Para el 2021, el gasto por atención médica fue de 1.107 millones de dólares como se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1: Gastos por atención médica del IESS (millones de dólares). Periodo 2015 - 2021

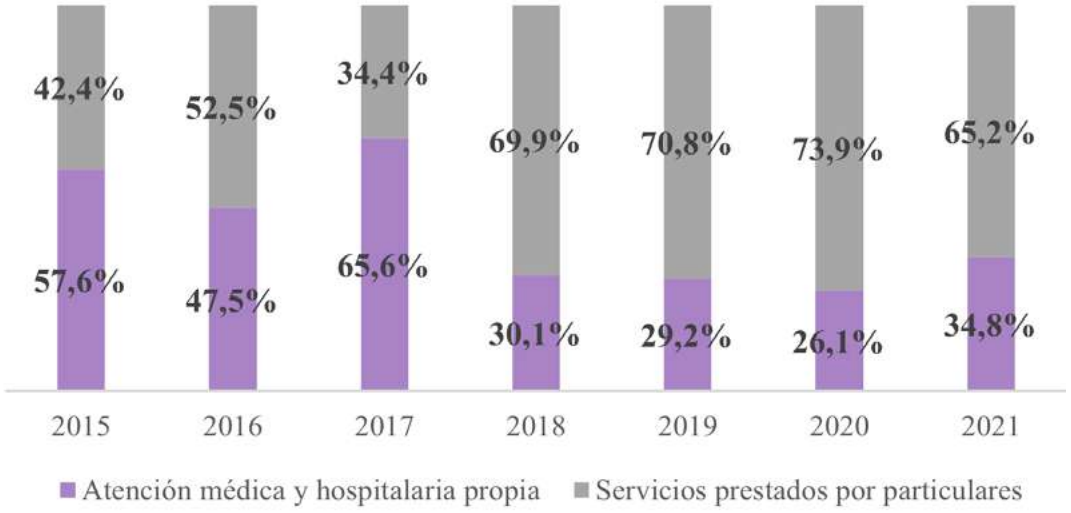


Fuente: IESS. Elaboración: Observatorio Financiero

Así mismo si revisamos el gasto de atención médica por el propio IESS o por servicios de privados, se puede observar que hasta el 2017, más de la mitad de las atenciones se las realizaba por los servicios propios del IESS. Es así que el mayor porcentaje de atención médica y hospitalaria propia del IESS fue en el 2017, alcanzado el 65,6%, mientras que el 34,4% fueron por servicios prestados por particulares.

No obstante, esta tendencia se revierte y a partir del 2018 los servicios prestados por particulares supera a la propia, siendo el año 2020 el año más alto cuando los servicios por privados alcanzaron el 73,9%; mientras que la atención médica y hospitalaria del IESS fue del 26,1% (ver Gráfico 2 a continuación).

Gráfico 2: Atenciones médicas y hospitalarias propias vs por servicios prestados por externos privados. Periodo 2015 - 2021



Fuente: IESS. Elaboración: Observatorio Financiero

En julio de 2022, la deuda que tiene el IESS a los prestadores externos (clínicas, hospitales y centros de salud privados) se volvió mediático, según medios de comunicación el IESS mantenía una deuda superior a 500 millones.

En el visualizador de la página del IESS sobre los Valores Pagados Prestadores Externos Periodos 2013 – 2023[4], se puede observar que el IESS ha pagado 6.640.488.059 a 1001 prestadores externos en el periodo mencionado. De los cuales, el 98% son pagos para prestadores privados (6.532.441.166) y el 2% a los prestadores públicos (108.046.892). Así mismo, son 886 prestadores externos privados y 115 prestadores externos públicos.

Los valores pagados a prestadores externos privados entre 2013 – 2023 son 3.304 millones de dólares para la provincia de Guayas, 1.586 millones

4 https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZjQ0MjI0MWYtNzg3MS00MzA4LTgzZTUtMzhmMzYwYTJiYzQ2IiwidCI6IjZhNmNlOGVkLTBlMGYtNDY4YS05Yzg1LWU3Y2U0ZjIxZjRmMiJ9

de dólares en Pichincha, 682 mil en Manabí, 365 millones en Azuay y 74 millones en Tungurahua. Sin embargo, si analizamos las cifras por el mayor número de prestadores, en Pichincha se han realizado el pago a 314 prestadores externos, Guayas a 168, Azuay 156, Manabí 113 y Tungurahua 51.

Hay que precisar algunos señalamientos del origen de la deuda que tiene el IESS. Por un lado, como se incorporaron a los hijos menores a 18 años de los afiliados sin un estudio técnico que muestre la factibilidad de tal medida y que considere aspectos como la capacidad operativa del mismo IESS para atender a estos pacientes y cuáles serían los costos de tal reforma (Reforma a la Ley de Seguridad Social de 2008).

Al extender los servicios a este nuevo grupo de personas (entre los 6 y 18 años) con un perfil de morbimortalidad diferente y con una persistente y limitada infraestructura, el IESS tuvo que construir y adaptar sus infraestructuras, así como externalizar los servicios a prestadores externos, a través de convenios con el sector privado para atender la nueva demanda.

Sin embargo, estas opciones no fueron las soluciones y a la larga resultaron insostenibles y endeudaron al IESS (Cisneros, 2020). Algunos dirán que la externalización debió ser una medida temporal hasta que el IESS pueda atender a los pacientes con sus propias atenciones médicas y hospitalarias. De aquí la pregunta sobre ¿si las derivaciones que se realizaron y se siguen realizando son justificadas?; por lo que es necesario un proceso de auditoría, considerando que son tantas atenciones, así como revisar si esos pagos corresponden al tarifario que corresponda.

En el 2022 el presidente del Directorio del IESS, Francisco Cepeda indicó “que existe corrupción en esta área (derivaciones), por dos razones: uso ineficiente de los hospitales y la falta de medicina, que hacen que las derivaciones aumenten” (La Hora, 2022). Incluso, “ya en el 2020, el Consejo Directivo del IESS hablaba de una red de derivaciones dudosas” (La Hora, 2022).

Así mismo, la presidenta de la Asociación Nacional de Clínicas y Hospitales, ACHPE, señala que:

> desde el segundo semestre del 2021 y todo el 2022 las derivaciones fueron bajando de manera importante. Y para ella se debe a dos motivos. Por un lado, el IESS ha restringido estas derivaciones, presuntamente por falta de liquidez y, por otro lado, desde los propios proveedores privados tampoco están recibiendo todas las derivaciones debido a que no quieren continuar engrosando la amplia deuda que ya existe (El Univero, 2023).

Por lo que, a pesar de las críticas a la integridad del proceso o si es permeable a tramas de corrupción; también existe la preocupación del sector privado por las deudas que mantiene el IESS con los prestadores privadores; frente a las críticas, el IESS indicó, el 17 de febrero de 2023, que pagaron más de 100 millones de dólares a los prestadores externos de salud y que cuentan con una metodología para determinar el monto que recibirá cada prestador por los servicios brindados.

Adicionalmente, IESS tiene una convocatoria abierta para una auditoría de la calidad de la facturación de los servicios de salud de atenciones médicas brindadas por los prestadores externos; lo cual se espera, permita transparentar el proceso de contratación y pago a los prestadores externos del IESS.

Conclusiones

La externalización de los servicios responde a un proceso para cubrir la demanda de servicios; y así dar la atención a los pacientes que lo necesitan con una mejora en los tiempos de espera. La política de externalización debió ser temporal hasta solucionar los problemas de oferta de servicios que permitan cubrir la demanda. Sin embargo, se mantuvo por lo que no se ha logrado solucionar los problemas de fondo; entre ellos, la ampliación de la cobertura a los hijos menores de 18 años, que a su vez implican un incremento de la demanda de servicios.

Adicionalmente, la falta de un sistema de información interoperable así como mecanismos de seguimiento y control son algunos de los problemas para que pueda funcionar la derivación o referencia.

Por otro lado, surge la inquietud de por qué disminuyeron las atenciones médicas y hospitalarias propias del IESS y aumentaron los servicios de prestadores privados en los últimos años. Para lo cual, es indispensable realizar un análisis considerando el tipo de atenciones que se han contratado a prestadores externos versus la capacidad operativa de las unidades del IESS, considerando tanto el número de atenciones, así como los costos de cada uno en los diferentes subsistemas. También será necesario hacer un análisis a nivel territorial; es decir, considerar las aportaciones a nivel provincial, los beneficiarios finales de las prestaciones y la relación de pagos que se realizan.

Finalmente cabe indicar que a propósito de la externalización de los servicios surgen muchas inquietudes y pocas respuestas. Mientras para los usuarios, puede ser una solución en términos de calidad y agilidad en el acceso de las atenciones requeridas; en términos presupuestarios, esta puede ser más costosa para el IESS. Y en el ámbito de la integridad persiste la inquietud sobre el manejo de la política de externalización y la falta de transparencia en la información puede llevar a casos de corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución del República del Ecuador.*

Bursztyn, Ivani, Kushnir, Rosana, Giovanella, Ligia, & Stolkiner, Alicia (2010). Notas para el estudio de la atención primaria en contextos de sistemas de salud segmentados. *Revista de Salud Pública*(12), 77-88.

Cisneros, María Victoria. (Septiembre de 2020). *Boletín del Grupo de Trabajo Seguridad social y sistemas de pensiones*(3), 57 - 65.

El Univero. (25 de enero de 2023). ¿Cuáles son los 10 prestadores de servicios que más ingresos recibieron por parte del IESS?

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2021). *Boletín Estadístico.*

La Hora. (12 de abril de 2022). Cuatro factores tienen endeudado al IESS con prestadores externos.

Molina, Adriano. (2019). Funcionamiento y gobernanza del Sistema de Salud del Ecuador. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*(63), 185-205.

Santamaria-Romero, Yessenia Nathalia, & Suárez-Romero, Catherine. (2019). Analysis of the public health system in Ecuador. *Revista de Finanzas*.

Villacres, Tatiana, & Mena, Ana Cristina. (2017). Mecanismos de pago y gestión de recursos financieros para la consolidación del Sistema de Salud de Ecuador. *Panam Salud Publica.*, 41-51.

CLACSO

Boletín del Grupo de Trabajo

Seguridad social y sistema de pensiones

Número 7 · Abril 2023