



#3

Septiembre 2020

# Seguridad social latinoamericana

Boletín del  
Grupo de Trabajo  
**Seguridad social  
y sistemas de  
pensiones**



**CLACSO**

## **PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO**

Berenice P. Ramírez López  
Silvania Mejías Godoy  
Luz Dary Naranjo Colorado  
Saúl Escobar Toledo  
Nicolás Dvoskin  
Enrique Valencia Lomelí  
María Victoria Cisneros Campaña  
Lucía Cortes da Costa  
José Alberto Valencia Armas

Seguridad social latinoamericana : número 3 / Berenice P. Ramírez López...  
[et al.] ; coordinación general de Berenice P. Ramírez López ; Sergio  
Carpenter.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2020.  
Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-722-709-3

1. Jubilación. 2. Pensiones. 3. Seguridad Social. I. Ramírez López, Berenice P.,  
coord. II. Carpenter, Sergio, coord.  
CDD 306.369



**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 - Secretaria Ejecutiva  
Nicolás Arata - Director de Formación y Producción Editorial  
Gustavo Lema - Director de Comunicación e Información

### Equipo Editorial

María Fernanda Pampín - Directora Adjunta de Publicaciones  
Lucas Sablich - Coordinador Editorial  
María Leguizamón - Gestión Editorial  
Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

### Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora  
Cecilia Gofman, Giovanni Daza, Rodolfo Gómez, Teresa Arteaga  
y Tomás Bontempo.

© 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>  
Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

### Coordinadoras/es

**Berenice Patricia Ramírez López**  
Instituto de Investigaciones Económicas  
Universidad Nacional Autónoma de México  
México  
[berenice@unam.mx](mailto:berenice@unam.mx)

**Sergio Carpenter**  
Instituto Argentino para el Desarrollo Económico  
Argentina  
[sicv2005@yahoo.com.ar](mailto:sicv2005@yahoo.com.ar)

*Nota: Los artículos son responsabilidad de los autores.*

# Contenido

## 5 Presentación

### COYUNTURA

## 8 El proyecto de Reforma del Sistema de Ahorro para el Retiro de México

Berenice P. Ramírez López

## 19 Chile y el retiro del 10% de las AFP ¿Crónica de una muerte anunciada?

Silvania Mejías Godoy

## 28 “Volver, volver, volver... al Seguro otra vez”

El traslado pensional en Colombia

Luz Dary Naranjo Colorado

## 35 La reforma de las pensiones Privatizar ganancias y socializar pérdidas (de nueva cuenta)

Saúl Escobar Toledo

### TEMAS FUNDAMENTALES

## 41 Seguridad social y modelos de desarrollo en Argentina Genealogía de una relación opaca pero imprescindible

Nicolás Dvoskin

## 49 Pandemia COVID 19, una relación social marcada por la desigualdad

Enrique Valencia Lomeli

## 57 La situación de la seguridad social en el Ecuador en tiempos de Covid

María Victoria Cisneros Campaña

## 66 Assistência social e cidadania O desafio de construir o Sistema Único de Assistência Social no Brasil

Lucia Cortes da Costa

## 74 A un año de distancia para jubilarse

José Alberto Valencia Armas

## 82 Grupo de Trabajo CLACSO “Seguridad social y sistemas de pensiones”



# | Presentación

La Pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 -que provoca la enfermedad COVID19-sigue induciendo los parámetros de análisis sobre el desafío que enfrenta la seguridad social latinoamericana pero también permite analizar las causas que han dado origen a las características que hoy día presenta la Seguridad Social y las Pensiones en la diversidad que es América Latina. La falta de universalización con las distintas formas de aseguramiento y de beneficios muestran su inequidad agudizada en los países que adoptaron capitalización individual de administración privada, pero también se observan problemas de desigualdad y fiscales en el resto de los países. Esto pone en la discusión, la necesaria construcción o reconstrucción de una seguridad social y previsional, de acceso universal, solidario, público, suficiente en sus prestaciones y sostenible en su financiamiento.

En la *sección de Coyuntura*, el proyecto de Reforma a las pensiones de los trabajadores del sector privado regidos por capitalización individual de administración privada es abordado por Berenice Ramírez con el análisis del *Proyecto de Reforma del Sistema de Ahorro para el Retiro de México* y por Saúl Escobar en su artículo *La reforma de las pensiones: privatizar ganancias y socializar pérdidas (de nueva cuenta)*.

Las causa y efectos del retiro de las AFP realizada en Chile, es analizada puntualmente, planteando antecedentes, trayectoria y la perspectiva de

los trabajadores por Silvania, Mejías en *Chile y el retiro del 10% de las AFP: ¿crónica de una muerte anunciada?*. Los desafíos que presenta un sistema mixto en competencia como es el colombiano, las diferencias en tasas de reemplazo y la falta de información clara y verídica para los trabajadores, es analizado por Luz Dary Naranjo en “*Volver, Volver, Volver... Al Seguro Otra Vez*” *El Traslado Pensional en Colombia*.

En la sección *Temas Fundamentales*, Nicolás Dvoskin, analiza la trayectoria de la Seguridad Social Argentina y nos invita a reflexionar sobre los pasos dados en su construcción, muy similares en toda la región y que condujo a la exclusión e inequidad, a privilegiar el seguro privado o la posibilidad de redistribución, respondiendo al modelo de desarrollo en curso, en su artículo, *Seguridad social y modelos de desarrollo en Argentina. Genealogía de una relación opaca pero imprescindible*. El interesante comentario que Enrique Valencia realizó en la presentación de los dos primeros números de nuestro Boletín, nos lo entrega de forma escrita. De mucha utilidad para continuar estructurando el rumbo del Grupo de Trabajo en *Pandemia COVID 19, una relación social marcada por la desigualdad*. Abonando para un mayor conocimiento de las características de la Seguridad en la región, es muy significativo incorporar el análisis de Ecuador, Ma. Victoria Cisneros, nos permite introducir a nuestro conocimiento *La Situación de la Seguridad Social en el Ecuador en tiempos de Covid*. Lucía Cortés insiste de manera muy pertinente en la línea que lo ha venido realizando en su anterior artículo *Assistência social e cidadania: o desafio de construir o Sistema Único de Assistência Social no Brasil*.

El artículo de José Alberto Valencia, si bien se refiere a la rentabilidad de las Afores para el caso mexicano, presenta un útil ejercicio en, *A un año de distancia para jubilarse* que puede ser replicado en cada una de las experiencias latinoamericanas en las que hay capitalización individual, es pedagógico y de mucha utilidad tener certezas sobre la rentabilidad del ahorro.

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

# Coyuntura

**Seguridad social** latinoamericana  
Número 3 · Septiembre 2020

# El proyecto de Reforma del Sistema de Ahorro para el Retiro de México

Berenice P. Ramírez López\*

## Introducción

El pasado 22 de julio, el Presidente de la República Mexicana, presentó y firmó el Proyecto para la Reforma del Sistema de Ahorro para el Retiro, denominado Fortalecimiento del Sistema de Pensiones, avalado por: la Secretaría de Hacienda, el representante del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), el representante de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), los coordinadores del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. El proyecto fue resultado de la propuesta del CCE, orientado a “mejorar” las pensiones de los trabajadores del sector privado, que se derivarían de la capitalización individual de administración privada. La urgencia del mismo, diseñado

\* Investigadora Titular de la Unidad de Investigación en Desarrollo y Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Co-Coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO “Seguridad social y sistemas de pensiones”.



sin diálogo social, pareciera pretender adelantarse a la reacción que causará el desastre de la reforma del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) aprobada en 1995 y, que inició vigencia el 1 de julio de 1997 prometiendo mejores pensiones para todos. A partir de la segunda mitad de 2021, se esperarían los primeros pensionados por retiro o vejez del sistema de capitalización individual y administración privada. Esta generación, conocida en México como generación Afore, asociada a las Administradoras de Fondos para el Retiro, podrá constatar que menos del 10% (Vela, 2020)<sup>1</sup>; de los que debieran pensionarse por cuentas individuales, podrán obtener pensión, mientras el resto, continuará trabajando hasta cumplir los requisitos (1250 semanas de cotización) o le dictaminarán negativa de pensión, recibiendo sólo el monto de su ahorro. A ello se suma, que quienes reciban pensión, representará una tasa promedio del 17% de su salario base de cotización (ASF, 2019) y que quienes obtengan mejores pensiones, se derivará de su mayor tiempo de permanencia laboral y de una carrera salarial continuamente en ascenso, que hayan escogido la Afore que tenga mejores rendimientos y con menos comisiones, ya que en el trayecto de la administración de la cuenta individual, 24.03 años, puede significar, lo cobrado en comisiones, hasta el 28% del ahorro total (Aguirre Francisco, 2012; Valencia Alberto, 2017).

Mi primera reacción fue, el presidente no conoce cómo funciona el actual sistema, porque si lo que persigue es una transformación del país a partir del lema primero los pobres y la construcción de una base de bienestar, no hay correspondencia con querer defender un sistema de pensión privatizado, excluyente, oneroso, de alta rentabilidad para el sector financiero pero que a los trabajadores no les dará pensión o serán de muy bajo monto. Claro, si el argumento de fortalecerlo, lo expresa el representante de la actual Secretaría de Hacienda, queda la impresión que el ejecutivo, no reconoce el efecto de “puertas giratorias” que se ha establecido entre el poder económico y el poder político con los funcionarios públicos elegidos, en este caso, desde la instrumentación

<sup>1</sup> En 2016, el Modulo de Tramas Laborales, determina que sólo el 21% de los trabajadores cubrirían requisitos para pensionarse por capitalización individual, en 2018, su previsión fue de 24% y en 2020, señalo que 1 de cada 1000 (CONSAR, 2016; INEGI, 2016)

de la capitalización individual de administración privada. Desde entonces las pocas propuestas de modificaciones han ido en la línea de fortalecer este sistema y no de evaluar los magros y peligrosos resultados que está arrojando. Quién hoy ocupa la Unidad de Seguros y Pensiones de la Secretaría de Hacienda (SHyCP) estuvo como subsecretario de Hacienda cuando se hizo la reforma en 1995, después fue presidente de la Asociación Mexicana de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AMAFORE) y regresa a la SHyCP y, la persona que estuvo al frente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ahora está al frente de AMAFORE. Además, la experiencia técnica del actual presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) proviene de su trabajo en el Fondo Monetario Internacional (FMI), con esto quiero señalar que a pesar que se ha instaurado un nuevo gobierno que busca la transformación de la vida pública del país, se mantiene la misma perspectiva teórica-ideológica que defendió la privatización de las pensiones y que considera como único modelo de financiamiento posible para las mismas, la capitalización individual de administración privada, cuando en el mundo hay diversos modelos de financiamiento y la evidencia de 18 experiencias internacionales que han realizado reformas profundas o reversión del sistema privado al sistema público de 30 países que privatizaron (OIT, 2018).

A medida que pasan los días y sin que se conozca, hasta el momento, la iniciativa de reforma y teniendo ya evidencias de las reacciones al proyecto presentando, una buena parte de rechazo y crítica, esperaríamos que si se llega a presentar la iniciativa de reforma en los próximos días, no sea la única propuesta que se entregue a la Cámara de Diputados y que ojalá y se dé paso a una amplia discusión a partir de inaugurar un periodo de diálogo social en la que se encuentren los más afectados, los trabajadores y la ciudadanía en general. Si se aprueba el proyecto de Reforma del 22 de julio, la crisis fiscal y social de las pensiones se profundizará y seguirá postergándose la necesaria construcción de un sistema de pensiones acorde a la realidad laboral, salarial y demográfica que el país requiere. Y, también se demostraría que el acuerdo entre las cúpulas que han sostenido el poder económico, político y del corporativismo sindical,

en el ámbito de las pensiones públicas, no están dispuestas a ninguna transformación.

Contenidos principales del Proyecto de Reforma:

a) Reducción de 1250 semanas a 750 semanas de aportaciones o cotizaciones para tener derecho a una Pensión Garantizada (con un crecimiento gradual y posterior para alcanzar 1,000 semanas) (Shcp,2020; Cce,2020). Cabe recordar que por Ley la Pensión Mínima Garantizada es la única responsabilidad que el gobierno federal asumió con la reforma de 1995 y que parece transformarse en la única posibilidad de pensión, después del traspaso de los recursos de los trabajadores, empleadores y estado al sector privado de los que ya han usufructuado por 23 años las Afores y las Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro (Siefores). La pensión mínima garantizada es equivalente a un salario mínimo de 1997 actualizado por el índice de precios al consumidor IPC (LSS,1995; Art.170). “La pensión garantizada es responsabilidad del Gobierno Federal quien con recursos propios complementarios a los de la cuenta individual correspondiente, cubrirá la pensión garantizada, por conducto del IMSS” (LSS,1995; Art.172).

Alcance: Para 2018 (ASF), se contabilizaban más de 15 millones de trabajadores cotizando al IMSS en cuenta individual (24% de la Pea). La densidad promedio de cotización<sup>2</sup> que registró la Consar fue de 43% en 2015 y 31% en 2019. Así que, reduciendo 500 semanas de cotización, para favorecer a más trabajadores y que puedan obtener una pensión, las proyecciones subirían del 21% con posibilidad de alcanzar las 1250 semanas de cotización al 37% considerando que para alcanzarlas la mayoría de los trabajadores hubieran requerido al menos 30 años de trabajo para cumplir los requisitos.

Riesgo: De todas formas, una buena cantidad de trabajadores no obtendrán pensión. Si no cotizan más años, se calcula que cerca del 60%, no la

<sup>2</sup> Relación de cotizaciones realizadas frente a las cotizaciones que la ley señala para tener derecho a una pensión.

obtendrán y los que obtengan la pensión mínima garantizada impactará en el aumento del costo fiscal, porque está demostrado con las pensiones mínimas que ya se otorgan derivadas de riesgos de trabajo e invalidez y vida, que el gobierno asume cerca de una tercera parte del costo, ya que lo ahorrado por el trabajador en su cuenta individual es insuficiente.

El incremento del costo fiscal tenderá a seguir creciendo presionando más a las finanzas públicas, condicionando aún más el gasto social, fundamental para el desarrollo del país.

b) Se eleva la tasa de reemplazo 40% en promedio, alcanzando 103% para trabajadores con un ingreso de 1 Unidad de Medida (UMA) y 54% para trabajadores con un ingreso de 5 UMAS (CCE, 2020). Para alcanzar esta tasa de reemplazo, la iniciativa se construye sobre la reciente reforma al artículo cuarto constitucional que establece el derecho a recibir una pensión a las personas mayores de 68 años y de 65 si forman parte de población originaria o afro mexicana o discapacitada en condiciones de vulnerabilidad (shcp, 2020). Cabe señalar que, con el objetivo de instrumentar la política de recuperación salarial, en 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que establece la Unidad de Medida y Actualización (UMA). Así se sustituyó la referencia al salario mínimo como medida, índice o unidad de cuenta en las leyes y disposiciones jurídicas locales y federales. Pero por ley de 1994, la pensión no puede ser inferior al Salario Mínimo. Además, la Suprema Corte de Justicia (SCJ), ya dictó jurisprudencia laboral y señala “no implica que esta unidad de cuenta deba ser utilizada en materia de seguridad social y para el incremento de las pensiones otorgadas, en virtud de que el legislador distinguió que existen casos en los que debe atenderse al concepto de salario mínimo por disposición expresa de la ley, en concreto, en materia de seguridad social y de pensiones” (Tribunales Superiores de Circuito, 2019a) “el salario mínimo y no la unidad de medida y actualización (UMA) el indicador económico aplicable a las prestaciones de seguridad social, como parámetro para determinar el monto máximo del salario base de cotización, para fijar la cuota diaria de pensión no implica que esta unidad de cuenta deba ser utilizada en materia de seguridad social y para el incremento de las pensiones otorgadas, en virtud de que

el legislador distinguió que existen casos en los que debe atenderse al concepto de salario mínimo por disposición expresa” (Tribunales Superiores de Circuito, 2019b)

**Alcance:** El comportamiento que han tenido las tasas de reemplazo de los trabajadores afiliados al IMSS que hasta el momento ya se han pensionado por cuenta individual, registra una tasa de reemplazo promedio de 17%. En términos monetarios, la pensión mínima registrada en 2018 fue de 2,749 pesos (\$126 Usd) mensuales y la máxima de 3 051 (\$140 Usd) (Asf,2019). Si la tasa de reemplazo es tan baja, cabe suponer que, si consideramos que la media de salario base de cotización con que cotizan los trabajadores afiliados al IMSS son 3 salarios mínimos y el 70% de los ocupados, declaran ganar hasta ese monto (Enoe, 2020), no sólo el no poder cumplir las semanas de cotización determinadas por la ley es un factor contrario a obtener una pensión, si no que las bajas pensiones que alcanzarán con más de 30 años de trabajo, determina que este proyecto de reforma se concentre en mejorar las pensiones, principalmente de los que ganan hasta 4 Umas, ya que será a costa de la redistribución de la cuota social del Estado y de la aportación del Estado para financiar la Pensión Mínima Garantizada, entonces ¿por qué mejor no dejarle ya al Estado la administración completa del sistema de pensiones?

**Riesgo:** La Tasa de reemplazo que se reporta para un salario mínimo con la Ley del SAR actual es de 68% y con la reforma subiría a 69%. La posible mejoría es insignificante. Hay que considerar que 25% de la población ocupada declara ganar hasta un salario mínimo (Enoe, 2020) y de los afiliados al IMSS, para junio de 2020, 1.3% se encuentran en un salario mínimo, pero 48.4% cotizan en rango hasta 2 salarios mínimos (Imss,2020). Además, presentar una mejor tasa de reemplazo tomando en cuenta la pensión de bienestar que representa menos del 40% del salario mínimo, requiere recordar que esta se otorgará hasta los 68 años, mientras que la pensión por cesantía en edad avanzada es a partir de los 60 años y la de vejez a partir de los 65. La mostrada virtud del aumento de la tasa de reemplazo debe tomar en cuenta estas diferencias que obligarán a más años de trabajo o de cotización para no perder derechos por lo que deban considerarse estas diferencias. Otra situación de grave

cuidado, es que están calculando las tasas de reemplazo considerando una tasa de rentabilidad real de 4%. Cuando la que registra la trayectoria de la capitalización individual desde su instrumentación en 1997, es menor a 3% y el panorama de la economía mundial no anuncia en el corto plazo una reactivación dinámica que influya en el aumento de las tasas de interés.

c) Se incrementará la contribución tripartita total de 6.5% del salario base de cotización a 15% de manera gradual, durante ocho años empezando en el año 2023. La aportación patronal se eleva de 5.15% a 13.87% (shcp, 2020; cce, 2020). Las aportaciones serán diferenciadas dependiendo del nivel salarial de cada trabajador. Para una persona de un salario mínimo la aportación no cambia, mientras que para una persona de cinco salarios mínimos la aportación llegará al 15 %. La aportación de los trabajadores no se incrementa. La aportación del Estado modifica su composición para beneficiar sólo a los trabajadores de menores ingresos, pero sin incrementar su monto total.

Alcance. El Estado al redistribuir la cuota social en las primeras 4 Umas, está admitiendo el costo de otorgar la Pensión Garantizada, salva la ineficiencia y voracidad del sector privado e intenta componer de forma muy limitada y cara, un sistema de pensiones sin futuro. Asume todos los costos, aunque el sector patronal se presente como el que más apoya. Su aumento es 1% anual, distribuido en 8 años y los puede absorber limitando el aumento salarial, con más productividad o con aumento de precios.

## Consideraciones finales

La presentación de esta propuesta está generando adhesiones, interrogantes y un sin número de críticas y abre la posibilidad, si el Legislativo lo promueve, de un debate profundo, que considere los siguientes puntos:

La capitalización individual de administración privada, fracasó para los trabajadores, no sólo por el contexto laboral y salarial sino por el modelo

de financiamiento que lo sostiene. De alta rentabilidad por las comisiones que cobra, contrastando la realidad económica de forma bipolar, el ahorro forzoso de los trabajadores representa el 16% del PIB, pero sólo 1 de cada 100 (Vela; 2020), logrará cumplir densidad de 100% en 2021 y la pensión que obtenga representará en promedio, menos del 20% del salario base de cotización.

A pesar de haber transformado las pensiones de un sistema de seguridad social solidario a uno de ahorro individual y forzoso, la propuesta, trata de evitar lo que ha sucedido en dieciocho de los treinta países que privatizaron pensiones y que han reformado y hasta revertido total o parcialmente la privatización. Es una forma que inhibe procesos de reformas profundas que podría sentar nuevas y diferentes bases para la construcción de un modelo de bienestar, acorde a los principios del actual gobierno.

Con este proyecto de reforma, la cobertura seguirá siendo baja y cada vez menor, si no se reconoce que todo tipo de trabajo, asalariado o no, subordinado o no, independiente, autónomo, generado en unidades industriales, comerciales, de servicios, instituciones, sector gobierno, espacio público o unidad económica de los hogares, tienen derecho a la seguridad social.

Va orientada solo a los trabajadores del sector privado, afiliados al IMSS después del primero de julio de 1997 y que se identifica como generación Afore. Pretende mostrar su lado positivo, atendiendo en parte la crisis social que se profundizará, pero no resuelve el problema de fondo, más y mejores pensiones para todos los trabajadores a partir de un nuevo diseño de Seguridad Social y no sólo de Ahorro para el Retiro.

No revisa ni toca el creciente costo fiscal de la generación en transición (3.5 % del PIB). Y el incremento del costo para el Estado, quien además de mantener la pensión de bienestar, en la que se monta este proyecto de reforma y que, para este año, representan alrededor del 0.6% del PIB, aumentará su participación con el pago de la pensión mínima garantizada.

Se le van sumando costos, en lugar de arreglar a fondo y de una buena vez la sostenibilidad de las pensiones.

La aspiración de una Reforma o de un Fortalecimiento del Modelo actual no debe bajar las aspiraciones de construir bienestar ya que parecería que sólo se aspira a la construcción de una mínima pensión.

No se expresan obligaciones ni responsabilidades para los tomadores de decisiones, para quienes diseñaron mal el modelo o hicieron mal su trabajo, para el regulador si no vigila el interés real de los futuros pensionados o las malas decisiones de inversión. En modelos de financiamiento de capitalización individual de administración privada, sólo se deberían cobrar comisiones si hay una rentabilidad garantizada y debiera construirse un regulador autónomo.

En América Latina y en el resto del mundo se están poniendo en práctica diversos modelos de financiamiento acorde a la realidad, laboral, salarial, demográfica y de cumplimiento a los derechos humanos. No sólo existe el reparto y la capitalización individual de administración privada, al menos, se han establecido las siguientes combinaciones: Pensiones obligatorias, contributivas, de beneficio definido y administración pública. Ocupacionales, contributivas con sistemas de reparto y administración privada. Obligatorias, contributivas, capitalizadas mediante cuentas nacionales y administración pública. Mixtas con sistemas integrados o complementarios o con sistemas que compiten. Obligatorias, no contributivas, universales de administración pública [Ramírez B; 2014].

Le tocará al Legislativo asumir un papel histórico y conformar un espacio de encuentro, discusión y participación amplia, para la construcción del Modelo de Seguridad Social y de Pensiones que el país requiere. Si solo se aprueba el proyecto de reforma presentado, sentará un mal precedente en la construcción del supuesto Bienestar que este gobierno dice impulsar, agudizará la crisis social y fiscal de las pensiones y de todas formas no resolverá la falta de pensiones, pero si aumentará el costo fiscal, distraendo recursos necesarios para políticas sociales universales que pudieran establecer una base sólida de seguridad económica para la vejez.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre Farías Francisco M. (2012) *Pensiones ¿y con qué?*, México, Editorial Fineo, 2003 pp.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2019), *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018*, Auditoría de Desempeño: CONSAR 2018-5-06D00-07-0057-2019 57-GB, México, ASF, 168 pp.
- Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro (2019), *Diagnóstico de la Generación AFORE IMSS*, Apuntes sobre el SAR no. 2, México, CONSAR
- Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro (2016), *Encuesta de Trayectorias laborales 2015*, Resultados, México, CONSAR.
- Consejo Coordinador Empresarial (2020) Acuerdo para el Fortalecimiento de las Pensiones de los Trabajadores del Sector Privado, 17 diapositivas, México, CCE.
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo ENOE, primer trimestre de 2020, Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.
- Ley del Seguro Social (1995), consultada el 20 de julio de 2020 en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, 2020), consultado el 25 de agosto de 2020 en <http://imss.gob.mx/>
- OIT. International Labour Office (2018) Reversing Pension Privatizations Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America, Geneve, ILO, 368 pp.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2015) Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México, OCDE-CONSAR, 174 pp.
- Ramírez, Berenice (2014) El mercado laboral mexicano y los modelos de financiamiento de las pensiones, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México 35 ppt.
- Ramírez, Berenice et. al. (2018), “Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño”, en Ignacio Rodríguez y Pablo Vommaro (coord.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 143- 171.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHyCP (2020), Fortalecimiento del Sistema de Pensiones, México, 9 diapositivas.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHyCP (2020) Comunicado No. 061 Ciudad de México, 3 pp.

Tribunales Superiores de Circuito (2019<sup>a</sup>) I.6o.T.170 L (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 66, Mayo, Tomo III, pp.2825

Tribunales Superiores de Circuito (2019b) I.1o.A.212 A (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 66, Mayo, Tomo III, pp. 2709

Valencia Alberto (2017) Prospectiva del costo fiscal de las pensiones, Informe interno. 25 pp.

Vela Dibb (2020) Entrevista <https://notipress.mx/economia/sistema-pensiones-en-mexico-resulta-insuficiente-e-insostenible-futuro-3177>

# Chile y el retiro del 10% de las AFP

## ¿Crónica de una muerte anunciada?

Silvania Mejías Godoy\*

Desde hace ya más o menos un lustro, la legitimidad del sistema de pensiones en Chile viene haciendo crisis. A partir de la configuración de determinados factores como la acción organizada de grupos de trabajadores y la ciudadanía en la conformación de la Coordinadora No+AFP; los diversos diagnósticos desde múltiples estudios e investigaciones propias del campo de las Ciencias Sociales; y junto con ello el hecho práctico de que los pensionados en Chile bajo esta modalidad reciben pensiones miserables que no alcanzan para mínimos estándares de una vida digna, han permitido cuestionar el sistema instalado forzosamente durante la dictadura pinochetista en la década de los 80' y "legitimado" a través de reformas que intentan mermar las falencias estructurales del sistema

\* Licenciada en Sociología y Magister © en Ciencia Política, Universidad de Chile. Docente en Universidad de Chile y Universidad Alberto Hurtado. Integrante Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones. Contacto: silvania.mejias@gmail.com.

durante los gobiernos democráticos desde los años 2000 en adelante (Mejías y Panes, 2018).

La incertidumbre creada a partir de un modelo de ahorro que opera bajo lógicas antisolidarias basadas en la capitalización individual, que no solo resulta ser ineficiente al momento de administrar las pensiones, sino que también porque se constituye como “un sistema de pensiones extremadamente privatizado y excluyente, de un inédito nivel de concentración económica” (Ruiz y Mejías, 2017: 58), es lo que ha determinado poner en el foco de crítica al modelo de ahorro existente en Chile para el periodo de júbilo de la heterogénea clase trabajadora que conforma al mercado laboral; sistema de ahorro para la vejez que hoy constituye uno de los pilares distintivos del modelo de acumulación capitalista neoliberal que rige en el país.

En realidad, el diagnóstico respecto al agotamiento de cómo se estructura el sistema de pensiones en Chile parece ser compartido por amplios sectores de la sociedad. No solo sectores ciudadanos que han tomado conciencia de los abusos del sistema —que se expresan a a partir de los castigos en el ahorro a partir de las fluctuaciones negativas del mercado financiero, donde son los trabajadores quienes asumen las pérdidas versus las grandes utilidades que obtienen las administradoras de los fondos, y también en el hecho de que las pensiones de los jubilados no alcanzan en promedio al salario mínimo (Gálvez y Kremerman, 2020)—, sino que la clase política de manera transversal hoy también asume que el modelo no da más. Ello no quiere decir que no existan diferencias en cuál sería la vía más eficiente o el tipo de sistema que debiera venir a subsanar las deficiencias del actual. Lejos estamos de los consensos en ese sentido.

Esta crisis de legitimidad del sistema de pensiones en Chile, pero en particular del modelo sustentado en el ahorro en manos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), ha sido uno de los motores principales y desencadenantes del estallido social de octubre de 2019 —junto con otras demandas sociales que apuntan a más seguridad social y derechos sociales—. Así:

“la impugnación al sistema de pensiones se alza como una demanda emblemática de aquel malestar que ha venido permitiendo el asomo de nuevos actores sociales. El movimiento NO+AFP ha encabezado la demanda por mejorar las pensiones actuales y resguardar el futuro de las que vengan. Una lucha transversal con la que han logrado convocar a un enorme y heterogéneo contingente de personas en multitudinarias marchas a lo largo del país, en reiteradas ocasiones, ante lo evidente de los miserables beneficios que entrega el sistema de capitalización individual, ya descalabrada su promesa original de retornar una parte significativa del salario, que poco espacio deja a defensas ideológicas, y que solo sigue en pie, pese a su bajísima legitimidad, por la centralidad vital que detenta para el mercado financiero” (Ruiz, 2020:73).

Dicha histórica movilización social en Chile motivada por el conjunto de demandas que apuntan hacia la consecución de una vida digna, entró en “modo suspensión” a partir del arribo en marzo a territorio nacional del virus Covid-19. Con ello, no solo se desata una crisis sanitaria propia de la envergadura de una pandemia —que ya en el mes de agosto los registros muestran que ha dejado a más de setecientos mil fallecidos a nivel mundial (efe.com), y más de diez mil en territorio nacional (gob.cl)—, sino que también ha servido como factor que ha profundizado la crisis social. Lo único diferente en el escenario del malestar, es que la crisis avanza “silenciosa” en razón de las medidas sanitarias que restringen en mayor o menor medida la libre circulación, lo que minimiza las protestas que se hicieron costumbre desde que se abre un nuevo ciclo de protesta y lucha social a nivel país. Independiente de ello, la crisis sanitaria no ha doblegado el descontento social.

A nivel institucional, si el poder ejecutivo y el legislativo se encontraban presionados y descolocados —frente al conjunto de demandas sociales y la actitud de insurrección dispuesta en las calles por quienes se han movilizado cotidianamente desde aquel 18 de octubre hasta principio de marzo de este año—, con la Pandemia, las decisiones respecto a las políticas de mitigación de lo que implica la paralización de un país en términos productivos, empezaron a ser la prioridad a resolver en el corto plazo. Tanto desde el gobierno de Sebastián Piñera, como desde la oposición en el parlamento, y además como reflejo del poder local de los

Alcaldes que han jugado un rol protagónico de interpelación constante al ejecutivo en función de la urgencia de las necesidades en la población, se ha intentado establecer diversas medidas que contribuyan a mantener a las personas en sus casas resguardándose de la exposición al virus<sup>1</sup>.

Si bien se activaron medidas económicas en dirección a subsanar la crisis social desatada/agudizada, nada hacía prever que tres mociones refundidas ingresada a la Cámara de Diputados<sup>2</sup> a través de grupos de parlamentarios de oposición que apuntaba a la posibilidad de retirar el 10% del ahorro de las y los trabajadores dispuestos en las AFP como forma de paliar la crisis. La iniciativa adquiriría tanta relevancia y asidero a nivel social, sobre todo en la medida que cambiaban y se expandían las bases sociales de la pandemia, alcanzando a la población más precarizada en Chile, la cual en muchos casos se ha alimentado en base a la modalidad de ollas comunes autogestionadas por los propios pobladores.

No cabe duda que en la medida que la precarización y crudeza de los efectos de la pandemia se hacían evidentes durante los meses de junio y julio, más necesario resultaba la necesidad de contar con dispositivos de apoyo económico que pudieran tocar rápidamente la puerta de las familias que han perdido total o parcialmente sus ingresos. En ese contexto, la discusión respecto al sistema de pensiones adquirió un carácter trascendental que permitió por una parte, transparentar las fuertes resistencias corporativas y políticas a la posibilidad abierta de tocar los fondos en las AFP, bajo fundamentos ideológico-políticos y económicos propios de la ortodoxia libremercadista, y con ello del modelo capitalista neoliberal en Chile. Por otro lado, la discusión dada en el parlamento, también permitió abrir flancos respecto al sistema, visibilizando los diagnósticos y permitiendo plantearse a nivel institucional por primera vez desde el

<sup>1</sup> Para mayor información respecto a estas medidas, visitar: <https://www.eldesconcierto.cl/2020/07/11/dato-revisa-con-tu-rut-los-cinco-beneficios-del-estado-a-los-que-puedes-acceder/>

<sup>2</sup> Para mayor detalle, revisar los boletines 13501, 13617 y 13627, donde se establecen mociones al interior de la Cámara de Diputados, para reformar transitoriamente la constitución y permitir el retiro del 10% de los fondos ahorrados.

retorno a la democracia, la sería posibilidad de crear un sistema de seguridad social para todas y todos.

Pese a la cuarentena que restringe la movilización social por razones sanitarias propias de la pandemia que nos afecta mundialmente, miles de personas han sido participantes activos en ejercer presión a la clase política para la aprobación del retiro del 10% de los ahorros de las y los trabajadores en las AFP. La noche del 14 de julio, anterior a la discusión y votación al interior de la Cámara baja como primer paso de la tramitación del proyecto, la ciudadanía se hizo escuchar a través de la herramienta de protesta por excelencia en el confinamiento: el cacerolazo. El resultado: luego de los varios trámites legislativos tanto en la Cámara de Diputados y en la del Senado, donde se requería aprobar con un alto quorum de 3/5 una modificación constitucional transitoria que diera luz verde al proyecto de retiro de los fondos, esto se logra conseguir con votos de la oposición y algunos díscolos oficialistas. Así, el gobierno y sus partidarios tuvieron que echar pie atrás en sus amenazas de recurrir al Tribunal Constitucional —bajo el argumento de vicios en el proceso legislativo—, y en la posibilidad de hacer uso del veto que posee el Presidente de la República. Así el 30 de julio “el retiro” se hacía Ley de la República. Independiente de ello, cabe realizar una reflexión respecto a lo acontecido.

En primer lugar, en torno a las resistencias ideológicas que intentaron frenar la iniciativa y que actualmente desde el gobierno pretenden solo “maquillar” el sistema con el fin de mejorar las pensiones a través de inyección de más ahorro, se puede plantear que las resistencias de mantener el sistema de AFP como base de la “seguridad social” se vinculan directamente con lógicas paternalistas. Varios argumentos usados en el debate en el hemiciclo apuntaban a la idea de que esto abría la puerta a la expropiación de los fondos por parte del Estado a la fuerza de trabajo, y por tanto se negaban a que existiera la posibilidad de que los y las trabajadoras pudieran retirar el 10%. Cuestión contradictoria que está a la base del sistema de capitalización individual, que indica que los fondos son de propiedad de las y los trabajadores. Por lo tanto, ¿por qué en tiempos de crisis, estos no pueden hacer uso de dichos recursos? ¿qué es lo

que está en juego al abrir esa posibilidad? ¿qué el sistema de AFP y todo lo que este sustenta se diluya por completo?

Hay que tener en cuenta que bajo las lógicas de un sistema de ahorro de capitalización individual como el chileno, los niveles de expropiación financiera hacia la clase trabajadora (Mejías y Panes, 2018), se da bajo lógicas de apropiación por parte de las AFP que se sustentan en “el argumento implícito de que los pobres son demasiados ignorantes y poco previsores como para dejarles la responsabilidad a ellos mismos” (Matus, 2017: 201). Ello podemos verlo reflejado en las recientes palabras emitidas por la Ministra del Trabajo, María José Zaldívar, tras el masivo uso del derecho a retiro del 10% y el gasto que se podría generar a partir del uso del dinero: “ojalá sean artículos de primera necesidad y no veamos imágenes como las que vimos en países como Perú que uno veía gente saliendo con plasma<sup>3</sup> de las tiendas” (Sánchez, 2020).

Esta perspectiva se contradice con los resultados de la encuesta realizada por la Cámara de Comercio de Santiago (CCS), donde el 60% de las personas que optarían al retiro de los fondos, destinarían esos recursos a la compra de alimentos y productos de primera necesidad, mientras que un 38% lo usaría para el pago de servicios básicos (emol.cl). No cabe duda que esto también nos hace ver que la crisis la están pagando los y las trabajadoras sin mayores apoyos por parte del Estado. Nuevamente el costo de mitigar los efectos de la crisis social y sanitaria, salen de los bolsillos del pueblo con repercusiones en los montos de sus futuras pensiones. Si bien, este argumento es coherente y potente en la demanda por más ayuda estatal, es necesario señalar dos aspectos: primeramente, el impacto del retiro del 10% en los futuros pensionados no es significativo frente a las ya miserables pensiones que el sistema otorga. De acuerdo a un estudio de la Fundación Sol:

“para la mayoría de las personas que se encuentran afiliadas al sistema, el impacto en sus pensiones autofinanciadas sería bastante marginal. En el escenario en que se consideran los mínimos y máximos de \$1 millón y

<sup>3</sup> Se refiere a pantallas de plasma



\$4,3 millones, respectivamente, las disminuciones van desde los \$10.926 a los \$20.520 en el caso de los hombres, considerando proyecciones de renta vitalicia y retiro programado, y en el caso de las mujeres, las mermas en pensiones autofinanciadas irían desde los \$5.864 a los \$15.502. Para el escenario que no considera los mínimos y máximos establecidos, las disminuciones en pensiones autofinanciadas para los hombres irían desde los \$5.692 hasta \$20.520, y para las mujeres desde los \$1.245 hasta los \$8.176” (Barriga y Kremerman, 2020: 23).

Además, en segundo lugar, un elemento a tener en consideración, es que en Chile no se cuenta con un Sistema de Seguridad Social que implique derechos sociales que garanticen una vida digna en diversos ámbitos, incluyendo allí las pensiones de vejez. Lo que existe es un sistema de ahorro forzoso basado en la capitalización individual que dada su estructuración interna en términos de cálculos y gestión financiera, jamás logro cumplir con la tasa de reemplazo del 70% prometida en su fundación. Además, hay un número mínimo de pensionados que en el momento de la publicación del Decreto ley 3500 no optaron por cambiarse a las AFP, y hoy sus ahorros son administrados por el Instituto de Previsión Social —al cual ningún trabajador actualmente tiene derecho a afiliarse—. Por otra parte, el año 2008 se realizó una reforma que creó una Pensión Básica Solidaria y un Aporte Previsional Solidario, intentando mitigar los problemas estructurales que implicaban bajas pensiones a los trabajadores pensionados que se habían acogido al sistema de AFP.

Por lo tanto, no existe un sistema mixto; lo que hay es un sistema privado obligatorio, con un sistema que persiste mientras no se acaben los fondos de los ahorrantes que no quisieron optar el año 1980 por las AFP, y unas “pensiones estatales” que no son más que recursos focalizados propios de la lógica subsidiaria del Estado neoliberal chileno. En este escenario el retiro del 10% no le hace daño a nadie que no sean las AFP y los intereses empresariales que se ven directamente beneficiados de éstas.

Para terminar, plantear que al 30 de junio de 2020, de acuerdo a la Superintendencia de Pensiones, las AFP contaban con 11.024.912 afiliados. A la

primera semana de agosto, cerca de un 74% de los afiliados al sistema (cerca de 8 millones de personas) han solicitado el retiro parcial de sus fondos (Velasco, 2020). Todo parece indicar que además de la posibilidad de que estos fondos sirvan para disminuir la afectación propia que ha traído a las familias las medidas adoptadas para frenar la pandemia, la confianza en el sistema no es tal, y las posibles mermas en las pensiones hoy no operan como un factor que haya frenado el masivo retiro del 10%. Queda por resolver si este proceso realmente operará como la puerta de entrada y confirmación de “la muerte anunciada” del sistema de ahorro de capitalización individual.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barriga, Francisca & Kremerman, Marco (2020). Retiro del 10% de los fondos de las AFP ¿Cuál es el verdadero impacto en las pensiones). Documento de Trabajo Fundación Sol. Consultado el 8 de agosto de 2020. Disponible en: <http://www.fundacionsol.cl/estudios/retiro-10-afp/>

Cámara de Diputados (15 de julio 2020). Despachan al Senado proyecto de retiro excepcional de fondos previsionales por pandemia. Consultado el 8 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.camara.cl/cms/noticias/2020/07/15/despachan-al-senado-proyecto-de-retiro-excepcional-de-fondos-previsionales-por-pandemia/>

EFE.com (6 de agosto de 2020). El mundo supera los 700.000 muertos por COVID-19, más de 200.000 en A. Latina. Consultado el 9 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/portada/el-mundo-supera-los-700-000-muertos-por-covid-19-mas-de-200-en-a-latina/20000064-4313890>

El Desconcierto (11 de julio de 2020). Revisa con tu rut los cinco beneficios del Estado a los que puedes acceder. Consultado el 8 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.eldesconcierto.cl/2020/07/11/dato-revisa-con-tu-rut-los-cinco-beneficios-del-estado-a-los-que-puedes-acceder/>

Emol.cl; González, A. (24 de julio de 2020). Sondeo muestra qué porcentaje de afiliados optará al retiro del 10% y en qué gastará los dineros. Consultado el 8 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/07/24/992927/gasto-del-10.html>

Emol.cl; González, A. (24 de julio de 2020). Sondeo muestra qué porcentaje de afiliados optará al retiro del 10% y en qué gastará los dineros. Consultado el 8 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/07/24/992927/gasto-del-10.html>

Gálvez, Recaredo & Kremerman, Marco (2020). Pensiones bajo el mínimo: Los montos de las pensiones que paga el sistema de capitalización individual en Chile. Documento de Trabajo Fundación Sol. Consultado el 8 de agosto de 2020. Disponible en: [http://www.fundacionsol.cl/estudios/pensiones-bajo-el-minimo-2020\\_/](http://www.fundacionsol.cl/estudios/pensiones-bajo-el-minimo-2020_/)

Gob.cl (9 de agosto). Covid-19 en Chile: La realidad nacional en datos. Consultado el 9 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/>

Matus, Alejandra (2017). Mitos y verdades de las AFP. Santiago de Chile: Aguilar - Penguin Random House Grupo Editorial. ISBN 978-956-9582-63-9.

Mejías, Silvania & Panes, Danilo (2018). Reestructuración neoliberal y crisis del sistema previsional. Análisis a partir de las transformaciones del Estado y la acción de los trabajadores en Chile. En Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y El Caribe (Rodríguez, Ignacio. y Vommaro, Pablo coordinadores). Pp. 47-84, Buenos Aires: CLACSO - CLATE. ISBN 978-987-722-345-3.

Ruiz, Carlos (2020). Octubre Chileno. La irrupción de un nuevo pueblo. Santiago de Chile: Taurus - Penguin Random House Grupo Editorial. ISBN: 978-956-6042-25-9.

Ruiz, Carlos & Mejías, Silvania (2017). Concentración económica, conflicto social y desborde institucional: un cuadro que se

prolonga sin solución. En Revista Análisis del Año 2016. Santiago de Chile: Departamento de Sociología, Universidad de Chile – LOM Editorial. Pp. 57-80. ISBN/ISSN 0718-1469.

Sánchez, Dayana (5 de agosto de 2020). Retiro del 10%: Zaldivar dice que espera que dinero sea usado en bienes de primera necesidad y no en televisores “plasma” como se vio en Perú. En La Tercera. Consultado el 8 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/retiro-del-10-zaldivar-espera-que-dinero-sea-usado-en-bienes-de-primera-necesidad-y-no-para-comprar-televisores-plasma-como-se-vio-en-peru/PILFCMSD7VE5XFZJNPIGAP6JXU/>

Superintendencia de Pensiones (2020). Estadísticas Sistema de Pensiones, Afiliados AFP. Número de afiliados por A.F.P. (Al 30 de junio de 2020). Consultado el 7 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=afil&menuN2=afp>

Velasco, Analy (6 de agosto de 2020). 74% del total de afiliados a las AFP han solicitado el retiro parcial de sus fondos. En Diario Financiero. Consultado el 9 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.df.cl/noticias/mercados/pensiones/74-del-total-de-afiliados-a-las-afp-han-solicitado-el-retiro-parcial-de/2020-08-06/201110.html>

# “Volver, volver, volver... al Seguro otra vez”

## El traslado pensional en Colombia

Luz Dary Naranjo Colorado\*

*“...llegaron también los Fondos, más o menos hacia el año 98, pero no solamente fueron los Fondos, también fue los medios de comunicación que los estaban promocionando, entonces uno se siente seguro con la información que le están diciendo [...] nos reunieron a todos los empleados y entonces cuando nos explican que se va acabar Colpensiones, el Seguro en ese momento, ellos nos explican (los Fondos Privados de pensiones) que son lo mismo y que van a reemplazar al Seguro Social.”<sup>1</sup>*

Inicio este escrito con el anterior fragmento de narrativa de una docente bogotana que quien, al evocar su experiencia de afiliación y jubilación en el Sistema General de Pensiones en Colombia, me permite introducir el

\* Doctora en Procesos Sociales y Políticos en América Latina, Mención en Ciencia Política. Universidad de Arte y Ciencias. UARCIS Santiago de Chile. Magister en Derecho Procesal. Especialista en Derecho Administrativo. Especialista en Derecho Laboral y Seguridad Social. Abogada. Universidad Libre de Colombia. Docente Investigadora Universidad Autónoma de Colombia. Directora del Grupo de Investigación “Flora Tristán”. Integrante Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones.

<sup>1</sup> Fragmento del testimonio de Luz Ángela Ramírez, docente del Liceo Francés en Bogotá (PensionSalario 15 de Junio 2018).



tema de la coexistencia y competencia actual de dos regímenes de pensión; Ahorro Individual Solidario y el de Prima Media, la situación que ha generado la problemática de los *traslados de ahorros pensionales* desde los Fondos Privados a la entidad pública y del Estado, Colpensiones. *Por qué se presenta esta situación en Colombia*, es la pregunta que direccionará la presente nota de nuestro tercer boletín.

Para entender esta situación, considero necesario contextualizar en primer lugar cómo se ha establecido la Seguridad Social en Colombia en materia pensional donde quiero destacar cuatro momentos:

- 1) La creación en el año de 1946 del Instituto del Seguro Social, los Fondos y las Cajas de Previsión Social de carácter público, entidades encargadas de administrar por décadas los ahorros pensionales de los colombianos.
- 2) La reforma al sistema de seguridad social a través de la Ley 100 de 1993, que en materia pensional establece un régimen mixto público-privado que se desarrolla en evidente competencia.
- 3) La liquidación en el año 2012 del Instituto del Seguro Social y otras figuras públicas de administración pensional. Paralelamente, la creación de Colpensiones como entidad pública y el fortalecimiento de las Administradoras de los Fondos de Pensiones Privados.
- 4) La evidente crisis del sistema en Colombia que durante las primeras décadas del siglo XXI refleja la inequidad, baja cobertura, insostenibilidad financiera y déficit presupuestal en las pensiones y jubilaciones.

Estos momentos, considero son claves para entender por qué miles de personas en Colombia buscan regresar de manera espínosa al sistema de Régimen de Prima Media administrado por la entidad estatal Colpensiones, como una estrategia para mejorar las condiciones de pensión que bajo los regímenes privados y que en boca a boca y desde el sentir de

muchos<sup>2</sup>, lesionó o afectó gravemente la calidad de vida de los trabajadores en un periodo tan vulnerable como lo es la vejez.



*Seguro Social para siempre* fue el lema del Instituto del Seguro Social, entidad que funcionó y administró las jubilaciones de la mayoría de los colombianos durante 63 años<sup>3</sup>. Bajo los postulados del Estado Social de Derecho cubrió los riesgos de enfermedad no profesional y profesional, accidente laboral, maternidad, invalidez, vejez y muerte. No obstante, el Instituto del Seguro Social no fue la única entidad que se creó para tal fin, pues desde el año de 1946 se constituyó entidades como la Caja de Previsión Social CAJANAL y otras<sup>4</sup> que buscaron cubrir las necesidades de seguridad social de los empleados públicos del Estado (Molina 1982). Así, desde la década de 1940 y hasta el año 1994, el sistema de seguridad social en materia pensional estuvo administrado exclusivamente por el Estado (Junca-Mejía y Guatúque-Becerra 2018).

Con la promulgación de la Ley 100 de 1993, se re-estructura en Colombia el Sistema de Seguridad Social Integral y en materia pensional se disponen una serie de condiciones y requisitos para lograr entre los trabajadores la tan anhelada pensión (las mujeres se pueden pensionar a la edad de 57 años, los hombres a los 62 y se debe lograr 1300 semanas cotizadas es decir un aproximado de 26 años) (Colpensiones 2020). A partir de esta Ley, se establece en el país dos regímenes de afiliación, cotización y administración, el *Régimen de Prima Media (RPM)* administrado en un principio

<sup>2</sup> A través del canal de Youtube PensionSalario se puede conocer algunas experiencias en la propia voz de los jubilados afectados. Ver: <https://www.youtube.com/channel/UCS0Vli93gU0NwEmbX9r7l0w>

<sup>3</sup> El Instituto Colombiano de Seguros Sociales se creó mediante el artículo 8º de la Ley 90 de 1946 como una entidad pública, con autonomía administrativa, personería y patrimonio propio. Posteriormente con el Decreto 2148 de 1992, cambió su naturaleza jurídica de Establecimiento público a Empresa Industrial y Comercial del Estado vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ministerio de Salud y Protección Social 2012).

<sup>4</sup> Por ejemplo, Foncolpuertos, Carbocol, Caprecom, Adpostal, Invias, etc. “El Ministerio de Trabajo mediante el contrato de Encargo Fiduciario No. 483 del 27 de Octubre de 2019, acordó la administración de los recursos del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional al Consorcio FOPEP, integrado por las sociedades fiduciarias: FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. y FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S.A”. Ver: <https://www.fopep.gov.co/consorcio-fopep-2015/>

por el Instituto del Seguro Social<sup>5</sup> y posteriormente Colpensiones<sup>6</sup> y, el *Régimen de Ahorro Individual Solidario (RAIS)* administrado por Fondos de Pensiones Privados (AFP), entidades supervisadas actualmente por la Superintendencia Financiera. De esta manera, incursiona a partir del año 1993 en el sistema pensional un nuevo actor en la administración y en el manejo de los ahorros de miles de trabajadores colombianos, *el sector privado*, principalmente el financiero<sup>7</sup>. Pero qué implicaciones ha tenido esto para los trabajadores y pensionados en Colombia.

Precisamente en este punto quiero destacar la situación que se ha presentado en el país desde el momento en que se establece el Sistema General de Pensiones donde es evidente la competencia entre los dos regímenes, el de *Prima Media* y el de *Ahorro Individual Solidario*. Y es que en Colombia desde la implementación de la Ley 100, el Sistema General de Pensiones “brinda” la posibilidad al trabajador que al momento de su afiliación “escoja” el régimen que más le conviene de acuerdo a su historia laboral<sup>8</sup>. Sin embargo, se presenta aquí uno de los principales motivos por los cuales una cantidad considerable de trabajadores y pensionados decepcionados, se sienten engañados porque en el momento de su afiliación, no fueron claras las condiciones e implicaciones a la hora de pertenecer a alguno de los dos regímenes.

**5** Mediante el Decreto número 2013 de 2012, se liquida el Instituto de Seguros Sociales ISS (Ministerio de Salud y Protección Social 2012). Entre los argumentos que sustentaron la liquidación del ISS están: problemas administrativos, corrupción, atraso tecnológico, desarticulación y pérdida de información vital. Colpensiones tuvo el reto de mejorar el sistema de información a través de la implementación de plataformas tecnológicas para lograr la eficiencia en el manejo, acceso y procesamiento de la información (Revista Semana 30 de septiembre de 2012).

**6** El artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 crea la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones, empresa industrial y comercial del Estado de orden nacional cuya autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente queda vinculada al Ministerio de Protección Social (Ministerio de Salud y Protección Social 2012).

**7** En Colombia en la actualidad existen cuatro Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía: Colfondos, OldMutual (Skandia), Porvenir y Protección. Ver: <https://www.asofondos.org.co/lo-que-somos/>

**8** La Historia Laboral es la información privada sobre la vida laboral de los aportantes debidamente sistematizada y guardada que permite el acceso a derechos pensionales y prestacionales. Datos como tiempo laborado, el empleador, monto cotizado, salarios, fechas de aportes o de la cotización, los días reportados constituyen la Historia Laboral (Junca-Mejía y Guatuque-Becerra 2018).

Y es que más allá de la afiliación, lo que determinará la obtención y el tipo de pensión en Colombia son, el tiempo de cotización, determinado por la Ley 100 para el *Régimen de Prima Media* que corresponde hoy a 1300 semanas y segundo, los montos de cotización de acuerdo a los ingresos salariales de los trabajadores. En este sentido, muchos trabajadores que a la hora de elegir el tipo de régimen de pensión optaron por el *Regímen Ahorro Individual Solidario* se sienten desfavorecidos en el momento de pensionarse, pues los montos de las mesadas o de los ingresos mensuales se redujeron significativamente:

Las llamadas mesadas pensionales que no son otra cosa que los ingresos económicos mensuales de los pensionados, son muy diferentes entre los dos regímenes. Las tasas de reemplazo<sup>9</sup> establecidas por ley y que en el *Regímen de Prima Media* son mas altas que en el *Regímen de Ahorro Solidario Individual*, razon por la cual un trabajador en su momento de pensión puede recibir mensualmente en Colpensiones entre un 65 y 75% del promedio de su salario de los últimos diez años. En cambio, en los Fondos Administradores del *Regímen de Ahorro solidario*, la tasa de reemplazo a la hora de la pensión se determinará por los ahorros y la rentabilidad lograda por el trabajador en su etapa productiva. En este sentido, **el Régimen de Prima Media beneficia a aquellos que en su vida laboral tuvieron mejores ingresos salariales, estabilidad y constancia en el tiempo de cotización** (El Tiempo 30 de julio 2019). Precisamente, las tasas de reemplazo pensional han sido el detonante para que muchos trabajadores y pensionados como Luz Ángela hayan iniciado una batalla legal cuyos procesos pueden tardar hasta diez años para lograr trasladarse de un Fondo Privado de Pensiones y regresar a Colpensiones.

**Existe una condición que afecta a** más de 16.000 colombianos (El Tiempo 6 de Junio de 2019) que por ley, ya no pueden trasladarse de régimen pensional porque se encuentran en un período de cotización menor de

<sup>9</sup> Las tasas de reemplazo son las proporciones de las mesadas pensionales con respecto al ingreso base de liquidación que: “A partir del 2004 oscilará entre el 65% y 55% del IBL en forma decreciente en función del ingreso, según la fórmula  $r = 65.50 - 0.50s$ . A partir de 2005, por cada 50 semanas adicionales a las mínimas – esto es, en exceso de 1050 para el año base-, la pensión se incrementará en 1.5%. El máximo oscilará entre el 80% y el 70.5% del IBL” (Universidad del Rosario 2006).



diez años, próximos a obtener la pensión (Universidad del Rosario 2006). Esta situación ha reflejado las deficiencias del sistema que necesariamente en cuestión de competitividad ha sido negligente y poco certero en el manejo de la información y muchas veces su total ausencia, a lo largo de más de 22 años detonando un incremento en las acciones judiciales en la búsqueda del traslado del fondo pensional, lo cual representa no sólo un costo económico sino social y la congestión del aparato jurisdiccional ya de por sí colapsado (El Espectador 19 de Septiembre de 2019). En este sentido, desde la implementación de la Ley 100 no se diseñó mecanismos que garantizaran la protección de los usuarios, desde la perspectiva de la oferta adecuada en calidad y cantidad de la información (El Tiempo 17 de Junio 2020).

**A partir de esta situación**, es que en el Congreso de Colombia se viene discutiendo desde el año 2019 el denominado proyecto de Ley 050 “traslados exprés” que pone sobre la mesa la discusión sobre los traslados pensionales en Colombia, la iniciativa busca permitir a los colombianos por una parte trasladarse de un régimen a otro sin limitaciones de edad o años faltantes de cotización (El Espectador 19 de Septiembre de 2019) y mejorar el aspecto comunicativo y de asesoramiento de los Fondos de Pensiones o Administradoras a la hora de afiliarse a nuevos trabajadores. El representante a la Cámara Juan Carlos Wills Ospina, es quien ha impulsado la propuesta con el argumento que cuando surgieron hace 20 años las administradoras, éstas no fueron claras, no brindaron la correcta asesoría e incluso engañaron a cientos de trabajadores, quienes hoy en día se sienten afectados (Revista Semana 25 de Julio de 2020).

Es más la Corte se ha pronunciado sosteniendo que los formularios impresos sobre las afiliaciones de los Fondos de Pensiones cuyas frases como *“la afiliación se hace libre y voluntaria”* son insuficientes y no sustituye la correcta asesoría a los trabajadores, obligación que debería recaer sobre los Fondos y Administradoras de pensiones y no sobre el afiliado. El tribunal hizo otra precisión y es que el deber de informar se debe cumplir y es independiente “si se tiene o no un derecho consolidado, se tiene o no un beneficio transicional, o si está próximo o no a pensionarse” debe analizarse en cada caso particular (El Tiempo 24 de

Abril de 2019). De acuerdo con las normas vigentes, la doble asesoría es un derecho que tienen todos los afiliados al sistema pensional sin importar el régimen al que pertenezca. Es decir, hoy “pueden tomar la decisión informada sobre cual régimen pensional le conviene más para tener una vejez tranquila” (El Tiempo 17 de Junio 2020).

Sin embargo, lo anterior no soluciona de manera estructural el problema pues este tema se ha vuelto bastante penoso porque se discuten varias aristas aquí: en primer lugar, el impacto fiscal que tendría la medida en dado caso de una deserción masiva de afiliados, cotizantes y pensionados del *Régimen de Ahorro solidario* al *Régimen de Prima Media* principalmente aquellos que cuentan con **altos ingresos, que cumplen los requisitos para pensionarse y recibirían grandes subsidios**, en detrimento de los más pobres, que terminarían sin pensión, pero subsidiando a las pensiones más altas a los que más tienen. (Revista Semana 25 de Julio de 2020).

En este sentido, el gremio de las AFP, lanzó la advertencia de que un traslado masivo de afiliados de los fondos a Colpensiones “aumentará el pasivo pensional en un monto no despreciable de \$60 billones. Esta cifra afectará fuertemente la sostenibilidad del sistema, pues implica un esfuerzo fiscal mayor haciendo necesarios más impuestos/deuda futura que tendrán que pagar todas las generaciones futuras” (Portafolio Junio 4 de 2020). Tema que agudizará la sostenibilidad del sistema.

Evidentemente, lo que demuestra esta situación es la problemática de la coexistencia actual de los dos modelos, se podría decir, que nos lleva a cuestionar en materia pensional qué régimen se debe pensar y establecer a futuro que **logre la cobertura, la equidad y la sostenibilidad del sistema**.

Este punto es tan algado que se constituye en uno de los elementos claves en la reforma del sistema pensional en Colombia. ¿Se tendrá que eliminar algunos de los dos regímenes?, pero ¿Cuál régimen sería el más pertinente para realidad laboral colombiana? ¿Qué régimen puede garantizar la cobertura, equidad y sostenibilidad? ¿Ambos regímenes pueden coexistir? ¿Cómo deberían coexistir los regímenes a futuro?

# La reforma de las pensiones

## Privatizar ganancias y socializar pérdidas (de nueva cuenta)

Saúl Escobar Toledo\*

El anuncio dado a conocer en Palacio Nacional el 22 de julio, justo hace una semana, en el sentido de que se enviará una iniciativa de ley “tripartita” destinada a “fortalecer el sistema de pensiones”, deja más dudas que certezas. Ello se debe en buena medida a que no se conoce el texto de la reforma. De esta manera, varias de las metas señaladas en el comunicado oficial no están claramente sustentadas y dejan muchas interrogantes en el aire. Los ejes fundamentales que se plantearon fueron: a) un aumento escalonado de las aportaciones al seguro de retiro; b) una disminución importante del número de semanas requeridas para alcanzar una pensión; y c) un incremento a la cuantía de la pensión mínima garantizada.

\* Profesor investigador en el Instituto Nacional de Antropología e Historia de México (INAH).

Para lograr lo anterior, la aportación patronal aumentará en forma gradual de 5.15% a 13.87% en un lapso de ocho años. Y aquí empiezan los cuestionamientos porque sorprende que los representantes de los empresarios que apenas un día antes reclamaban subsidios y apoyos del gobierno, ahora festejen un proyecto de ley que afectará directamente a las empresas. Adujeron que estas aportaciones entrarán en vigor hasta 2023. Pero dos años de gracia no puede considerarse un plazo apropiado pues aún no sabemos el momento en que la economía se vaya a recuperar al punto en que se considere que están dadas las condiciones para aumentar los costos laborales. Tampoco está claro, como se dijo extraoficialmente, que las pequeñas y medianas empresas no serán afectadas debido a que “el aporte patronal será diferenciado de acuerdo (con) los ingresos de los trabajadores”.

Este esquema tendrá que ser explicado más detalladamente ya que puede inducir a que los patrones (de todo tipo) congelen los ingresos de sus trabajadores. Como dijo el líder del CCE en una entrevista a un medio de comunicación, lo cual fue reportado oportunamente por El Sur, “nuestra sugerencia a todas las empresas es que el punto porcentual se negocie dentro del paquete de prestaciones. Es decir, si le ibas a dar 7 por ciento de aumento al trabajador, darle 6 por ciento al salario y un punto se lo dejas en el cochinito”(sic). Muchos otros especialistas incluso del sector privado han advertido que la reforma alentarán la informalidad, puede ser un factor inflacionario y será un freno para la inversión del país. Hay entonces un riesgo evidente: el aumento de la cuota patronal será pagado de una forma u otra por los trabajadores y afectará sensiblemente el crecimiento del empleo formal y bien pagado.

Debe quedar claro que, para fines prácticos, técnicos y legales, se trata de una reforma fiscal ya que según el Código respectivo, las aportaciones a la seguridad social se consideran contribuciones para los gastos públicos, obligatorias para las personas físicas y morales “conforme a las leyes fiscales respectivas”. El aumento de la cuota patronal puede calificarse como una reforma regresiva, muy distinta a la que se había propuesto por un grupo amplio de organizaciones y personas, consistente en aumentar los gravámenes, mediante la Ley del Impuesto sobre la Renta (a

las personas físicas), a las grandes fortunas que concentran la enorme mayoría de la riqueza y los ingresos en este país. Una pena que se haya optado por un camino totalmente distinto.

El segundo objetivo, la disminución de las semanas de jubilación (de 1250 a 750) probablemente beneficiará a los trabajadores que les toque en suerte gozar esta nueva disposición, pero no está claro a partir de cuándo. Algunos asumen que al otro día que se apruebe la ley mientras que otros suponen que ello sucederá al final del periodo de transición, allá por el 2030. Además, para mayor confusión, el boletín oficial afirma que este requisito “posteriormente se elevará gradualmente, en un periodo de 10 años, a 1,000 semanas”. ¿En qué quedamos entonces?

Subsiste, por otro lado, el problema de la cobertura. Los altos niveles de informalidad, cercanos al 60% han sido la causa principal de que el sistema haya incluido a un reducido número de trabajadores; sin embargo, también debe tomarse en cuenta la enorme cantidad de ocupaciones vulnerables o precarias (muchas de ellas por medio de la subcontratación). La reforma no ofrece alternativas para mejorar la calidad del empleo y, además, deja pendiente, de manera indefinida, los cambios para los trabajadores del apartado B.

El tercer objetivo, el incremento de la cuantía de la pensión mínima garantizada, llama igualmente la atención por la vaguedad de los números debido a que, se afirma, esta aportación se incrementará en función de la edad, el salario y las semanas de cotización. En declaraciones hechas por un funcionario del CCE se aseguró que el gobierno pagará más a los que ganan menos, por ejemplo, “si un trabajador gana un salario mínimo el gobierno asumirá el 100% del aumento”. La pregunta que surge es ¿cuánto significará para las finanzas públicas esta nueva carga? ¿Qué tanto representará en materia de endeudamiento público?

Otras afirmaciones hechas por funcionarios de Hacienda y el CCE parecen sólo buenas intenciones: por ejemplo, reducir las comisiones de las AFORES. Éstas, por cierto, manejarán, según estos voceros, una cantidad de recursos que pasará de un estimado actual de 17.2% hasta el 40% del

PIB. Sin duda éste es uno de los objetivos de la reforma que motiva tanta alegría a sus impulsores. Por lo menos eso se desprende de los estudios de la OCDE y de la iniciativa del Partido Acción Nacional, documentos que, muy probablemente, sirvieron de base al documento presentado ese miércoles 22.

Por otro lado, está el tema de los rendimientos. Teóricamente, para que el trabajador obtenga una buena pensión, las SIEFORES tienen que invertir en instrumentos muy rentables. De ahí la propuesta de que se eleve el porcentaje permitido para fondos de renta variable en el extranjero. Ello, sin embargo, implica mayores riesgos. Por el contrario, invertir en bonos de deuda pública es más seguro, pero ofrece menores rendimientos. Esta contradicción, junto con el cobro de jugosas comisiones, ha causado una incertidumbre permanente y frecuentes altas y bajas en las cuentas de los trabajadores. Se trata de un problema sin solución porque el sistema se basa en un negocio diseñado para ofrecer ganancias a las agencias privadas, no mejores prestaciones laborales.

En síntesis, la reforma puede castigar a las pequeñas y medianas empresas y afectar negativamente el empleo y los ingresos laborales. La prisa por anunciar una reforma que empezará a aplicarse, probablemente, dentro de dos años, no sólo desentona con el momento económico que estamos viviendo. Desde el punto de vista político parece sellar un compromiso del gobierno con el sector más poderoso de los empresarios para cancelar definitivamente otras reformas como la de gravar a las personas más acaudaladas, establecer un seguro de desempleo, y el financiamiento de otros programas como la renta básica. Además, contradice la promesa presidencial de no aumentar la carga fiscal ni endeudar más al país. Cuestiones que, por cierto, recaerán, principalmente, en la administración que tomara posesión en diciembre de 2024 (no importa de qué signo partidario).

La presentación de la iniciativa de ley y su discusión en el congreso seguramente despertará reacciones no tan festivas como las que se dieron en Palacio Nacional. No puede esperarse que muchos empresarios, sobre todo los pequeños y medianos, se sientan tan conformes; ni que otras

representaciones sindicales, incluso las que formaron parte del viejo aparato corporativo, vayan a quedarse calladas. Esperemos que los legisladores, sobre todo del partido mayoritario, estén dispuestos a promover un debate amplio e informado. Según la OIT, de 30 países que privatizaron el sistema, 18 lo revirtieron y regresaron a un modelo público y solidario. Y tuvieron éxito. ¿Por qué entonces, reforzar un modelo que ha saqueado los bolsillos de los trabajadores?

# Temas fundamentales

**Seguridad social** latinoamericana  
Número 3 · Septiembre 2020



# Seguridad social y modelos de desarrollo en Argentina

## Genealogía de una relación opaca pero imprescindible

Nicolás Dvoskin\*

A partir de las discusiones acontecidas en la primera reunión del capítulo argentino del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Seguridad Social y Pensiones, en marzo de 2020, surgió la necesidad de recapitular de manera concisa algunas de las impresiones vertidas por el autor en su exposición, en la cual se presentó una síntesis de la relación que los sistemas de seguridad social establecieron con los modelos y paradigmas de desarrollo desde mediados del siglo XX hasta la actualidad.

El punto de partida metodológico es el siguiente: si bien las políticas de seguridad social, al igual que cualquier entramado de políticas públicas, son el resultado de conflictos sociales, demandas, reivindicaciones

\* Economista y Politólogo. Doctor en Ciencias Sociales (UBA). ZILAS-KUEI, CEIL-CONICET, IADE. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones. Contacto: ndvoskin@gmail.com

y concesiones, sus distintos esquemas no pueden pensarse como independientes de los modelos de desarrollo económico y social vigentes en cada momento. En todo caso, podemos pensar que cada modelo de desarrollo incluye un rol específico de la seguridad social, pero que en tanto estos modelos no se suceden uno a otro armónicamente, sino que los cambios de paradigma acarrear fuertes disputas, la temporalidad de los distintos sistemas institucionales -como la seguridad social- no necesariamente se corresponde con la de los paradigmas vigentes. Entonces, muchas veces el esquema de seguridad social vigente va a presentarse como un obstáculo para determinado modelo de desarrollo, entrará en disputa y se discutirá su reforma. Y cuando el modelo de desarrollo sea el que está en disputa la seguridad social se erigirá como uno de los estándares del debate, ya sea en clave de continuidad o de transformación.

Empezamos este recorrido en los años de los primeros gobiernos peronistas (1946-1955), cuando la cobertura de la seguridad social se generalizó hasta abarcar a casi la totalidad de la clase trabajadora activa. El modelo de desarrollo de aquellos años, basado en la industrialización sustitutiva con un fuerte contenido nacionalista, tenía como motor a una industria que vendía exclusivamente en el mercado interno. En ese contexto, si bien la Argentina lejos está de representar al paradigma fordista, la seguridad social se entiende como un mecanismo que aseguraría la protección del trabajador ante contingencias de la vida, y con ello su demanda de bienes industriales. En la medida en que se configura una utopía de pleno empleo en el mediano plazo, la seguridad social tiene carácter eminentemente contributivo. Si hay pleno empleo formal sostenido, la protección contributiva se vuelve universal. Asimismo, esta protección se consagra desde la retórica de los derechos sociales, que ponen a la protección económica en el mismo nivel que las libertades civiles a la hora de instituirse como prerrogativas individuales y, por ende, obligaciones del Estado. Sin embargo, en el corto plazo persiste una parte importante de la población para la cual el pleno empleo formal es aun un sueño lejano: a tal fin, se instituye el asistencialismo, pero son muy claras las fronteras entre la protección institucionalizada en la seguridad social y la protección no institucionalizada, restringida y acotada de la asistencia no contributiva.

Tras el golpe de Estado que derrocó a Perón en 1955 se profundizaron los principios del desarrollismo en el país, los cuales, de hecho, ya eran visibles desde los años previos. Nos referimos a las premisas según las cuales la industrialización en curso debía ser profundizada hacia la producción local de bienes básicos, para la cual era necesario realizar gastos de infraestructura mucho más grandes y, por lo tanto, habría de ser convocada la inversión extranjera. En este marco, las utopías contributivistas del período previo se mantienen, y la seguridad social conformará, junto con los derechos sociales, una base de sustentación política del modelo económico, así como el sostenimiento de la demanda agregada. Sin ir más lejos, en la reforma constitucional de 1957, que consagra la anulación de la reforma peronista de 1949, se incluyó el artículo 14 bis, garante de los derechos sociales, entre ellos los de la seguridad social. En la medida en que la hipótesis del atraso argentino es el subdesarrollo (cuya más clara expresión es la menor productividad de la industria nacional en relación a la extranjera), pero se entiende que las inversiones iban a conllevar una rápida superación de este estatus, la seguridad social sólo juega un rol secundario.

Este rol limitado de la seguridad social virará hacia mediados de la década del 60 al compás de un cambio profundo en el diagnóstico del atraso: el pasaje de la hipótesis del subdesarrollo a la de la heterogeneidad estructural. Con América Latina como punto de partida, esta nueva hipótesis entenderá que las sociedades otrora entendidas como subdesarrolladas en realidad eran la superposición entre sectores avanzados y atrasados, en cuya interrelación, por un lado, no se producían eslabonamientos desde los avanzados hacia los atrasados que les permitieran a estos últimos salir de su atraso y, por el otro, los atrasados funcionaban como contención a posibles conflictos distributivos en los avanzados, permitiendo así márgenes de ganancia exorbitantes.

El sistema de seguridad social atraviesa durante toda la década del 60 discusiones sobre su unificación, las cuales nunca se concretaron, mas se arriba a la estatización de jure del sistema previsional en 1969. Sin embargo, desde la creación del Ministerio de Bienestar Social, en 1966, y de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, en 1967, van a desarrollarse

discusiones abiertas respecto a la necesidad de entender a la seguridad social como un medio necesario para el desarrollo económico, integrado a la agenda nacional de planificación. Los planes nacionales de desarrollo de fines de los sesenta y principios de los setenta, tanto en dictadura como en democracia, incorporarán cada vez más capítulos sobre metas y programa sociales, y principalmente sobre la incorporación de nuevas protecciones no contributivas, con el objetivo explícito de empalmar los ritmos del desarrollo económico y el desarrollo social. Las propias contradicciones y conflictos de la Argentina de aquellos años imposibilitan la institucionalización de una nueva seguridad social consecuente con el desarrollo integrado.

La dictadura cívico-militar iniciada en 1976 trae consigo las pretensiones de un cambio de paradigma total, tanto en materia de desarrollo económico como en el rol de la seguridad social. Respecto a lo primero, se pretenderá imponer un paradigma neoliberal basado en la necesidad de que Argentina vuelva al sendero de las ventajas comparativas de principios del siglo, pero ahora a las ventajas del sector agroexportador se le sumarán los incentivos de un moderno mercado financiero: para los compradores del resto del mundo Argentina tiene las mejores tierras, los menores costos y las mejores tasas para jugar a la bicicleta financiera. Es decir, el problema de la realización de las ganancias vía garantía de la demanda del período anterior se resuelve rápidamente mirando afuera y, en todo caso, a partir de que la competencia con el exterior fuerce las mejoras de productividad que permitirían un incremento de los salarios por la vía del mercado y no por la de la negociación colectiva. La seguridad social, entonces, se convierte en un costo innecesario y nocivo. Se discute la posibilidad de reformar el sistema previsional de reparto y convertirlo en uno de capitalización, pero esta alternativa fracasa, y finalmente lo que sí se impone es la eliminación de las contribuciones patronales, justificada en el novedoso enfoque monetario del balance de pagos. Asimismo, se descontinúan todas las políticas de protección no contributiva instaladas durante el gobierno democrático previo.

A la salida de la dictadura, en 1983, el escenario económico y social argentino es desastroso. En lo que refiere a la seguridad social, si bien el

desempleo sigue siendo bajo, la enorme caída de los salarios había llevado a que incluso quienes tenían trabajo o percibían una jubilación contributiva estén condenados a la pobreza. En este contexto, durante los primeros años del gobierno de Alfonsín retornan brevemente las consignas universalistas y se hace innegable que el Estado debe financiar, por lo menos en parte, a los sectores desprotegidos. Entre las medidas implementadas, se retrotrae la eliminación de las contribuciones patronales dispuesta durante la dictadura. Sin embargo, el fracaso económico da pie al retorno de los proyectos de privatización hacia fines de los ochenta, ahora con una legitimidad mucho mayor que una década atrás.

La década del noventa, y principalmente el período que se inicia en 1991 con la Ley de Convertibilidad, es entendido aquí como el momento de mayor legitimidad del modelo de desarrollo neoliberal. Si bien este es un fenómeno mundial que se consolida con la caída de los regímenes no capitalistas, Argentina será un caso extremo, donde la hegemonía del paradigma estará garantizada por la eliminación de la inflación solo dos años después de la crisis hiperinflacionaria de 1989. Esto permitió que el proceso de reformas neoliberales, tendiente a desarmar las estructuras de protección industrial y social construidas durante más de cincuenta años, se lleve a cabo de manera acelerada. Así, se reforman las leyes laborales para facilitar despidos, se reducen nuevamente las contribuciones patronales a la seguridad social, se abren indiscriminadamente los mercados financieros, de bienes y de servicios, se privatiza la enorme mayoría de las empresas públicas y, entre ellas, se resuelve la reforma del sistema previsional. Rechazada en dictadura, la creación de un sistema de capitalización a cargo de entidades financieras privadas se consagra en 1993.

Precisamente, el sistema previsional, entendido como obsoleto, será catalogado como uno de los responsables de la crisis sistémica de la Argentina, en tanto un sistema de reparto estatal no incentiva el ahorro para que este se transforme en inversión ni permite que sus fondos se canalicen correctamente hacia los mercados de capitales. Desde ya, en tanto se entiende que la demanda de bienes va a estar garantizada tanto por las exportaciones como por las crecientes ganancias de productividad,

resultado de una rápida inserción en la globalización, las protecciones no contributivas pierden todo sentido. Se refuerza y transforma el esquema contributivo hacia uno rentable, que transforme las viejas protecciones en oportunidades de negocios, en tanto los esquemas no contributivos son disueltos.

La segunda mitad de los noventa será testigo de resultados económicos y sociales catastróficos, tanto en Argentina como en el resto del mundo. En Argentina el producto bruto creció mucho durante la primera mitad de la década, pero lo hizo a costa de un creciente endeudamiento y de un sostenido aumento del desempleo. En la segunda mitad se profundizará el desempleo pero el producto empezará a caer. Se verificará, entonces, un retorno de las políticas sociales no contributivas, mas en una novedosa clave neoliberal. El argumento central es que el ajuste de la economía argentina a las nuevas bondades del mercado mundial lleva mucho tiempo, y en el proceso se producen desajustes indeseables. La política social, entonces, ha de sostener que en ese ajuste no vuele todo por los aires. Por ello, esta debe ser triplemente limitada: en el tiempo, en la cantidad de beneficiarios y en los montos adjudicados, para así generar las menores interferencias posibles en el mercado de trabajo.

La persistencia del modelo sostenido en la Ley de Convertibilidad llevó a que la situación social en Argentina hacia fines de los noventa sea desastrosa. Hacia fines de 2001 incluso se redujeron las jubilaciones en su valor nominal. La cesación de pagos de diciembre de aquel año y la megadevaluación de la moneda en enero de 2002 marcaron el fin de aquella experiencia neoliberal. Sin embargo, el modelo naciente dejaba de quedar claro. A diferencia del pasaje entre el desarrollismo y el neoliberalismo, que se impuso a sangre y fuego pero necesitó varios años para consolidar al segundo, la caída del neoliberalismo fue estrepitosa pero sin la concurrencia de una alternativa explícita. En este sentido, el período comprendido entre la caída de la convertibilidad y 2005 se caracterizó por una recuperación de la economía en base a gasto público, un tipo de cambio muy competitivo, gran capacidad ociosa y términos de intercambio favorables, sin grandes modificaciones institucionales, discursivas o estructurales. El contexto de la macroemergencia social permitió que las políticas sociales se multiplicaran

y se estructuraran programas gigantescos, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar, pero sin modificar la lógica detrás de los mismos. La seguridad social contributiva se encuentra en esta época con niveles de cobertura bajísimos, precisamente porque juntar treinta años de aportes luego de décadas de desempleo e informalidad se vuelve imposible para enormes mayorías.

A partir de 2005 empieza a tomar forma concreta el nuevo modelo de desarrollo. Lentamente se empiezan a abandonar los significantes neoliberales y pasan a ser reemplazados por otros. Este modelo tendrá como punto central la inclusión social (no así la igualdad), sostenida a partir del gasto público, el mercado interno y la necesaria reducción del desempleo. En términos previsionales, desde 2005 se empiezan a poner en práctica moratorias ficticias que incrementan la cobertura bajo un no-contributivismo disfrazado y en 2008 se resuelve la reestatización del sistema y el fin del esquema de capitalización. En 2009 se formaliza la protección a la niñez a partir de la creación de la Asignación Universal por Hijo. A diferencia del modelo tardodesarrollista, donde se pensaba que la política no contributiva permitiría mitigar la heterogeneidad en un plazo más o menos corto, para así encauzar el desarrollo de una sociedad homogénea, el modelo que se consolida a inicios del siglo XXI va a entender que esta homogeneidad es imposible o en todo caso muy lejana. La política social no contributiva permite garantizar la demanda de bienes de un modelo de producción para el mercado interno, pero entendiendo que esta no va a ser suficiente, por lo menos en el corto plazo, para garantizar una integración de sus beneficiarios en un mercado de trabajo formal y dinámico. Por el contrario, su bandera es la inclusión en la heterogeneidad. ¿Cuán sustentable es una sociedad permanentemente heterogénea y dinámica a la vez? Es una pregunta que trasciende los límites de la seguridad social, pero que puede servir de disparadora a la hora de analizar las contradicciones irresueltas de este proceso. Al mismo tiempo, ¿cómo convive un modelo así con restricciones y limitaciones económicas y políticas concretas -por ejemplo, la restricción externa- que le ponen frenos al proceso cuando este todavía se presenta en ciernes?

El período 2015-2019 se caracteriza por un retorno de la lógica neoliberal, pero principalmente anclado en las limitaciones del modelo

inmediatamente previo. Así, las protecciones no contributivas tendientes a garantizar la inclusión se convierten en afrentas a la meritocracia. Si el modelo de desarrollo implica el retorno a la competencia por costos a escala global, las políticas de protección son un costo que ha de ser disuelto. Sin embargo, las propias restricciones políticas heredadas impiden un avasallamiento de las mismas. De hecho, es ante los primeros intentos de transformación estructural que el modelo empieza a perder su estabilidad por el lado de la política, y las grandes reformas (por ejemplo, la previsional) quedan suspendidas.

Las elecciones de octubre de 2019 pusieron de manifiesto el debate entre dos modelos de país, cuyas lógicas de legitimación, cuyos sentidos comunes, cuyas utopías de una sociedad futura han convivido tensamente durante los últimos veinte años. El paradigma pos neoliberal, basado en el reconocimiento de la inevitabilidad de la heterogeneidad, la necesidad de la inclusión y los desafíos hacia una sociedad diversa y dinámica a la vez, ha de convivir con el paradigma neoliberal en su versión más moderna, la cual resalta la busca de competitividad, pero debe hacer frente al desafío de una comunidad política mucho más organizada y resistente que la del neoliberalismo noventista. La seguridad social va a ser una pieza clave de esta discusión: ¿el esquema elegido debe garantizar la inclusión o la competitividad? Sería necio pensar que el debate sobre su futura reforma se restrinja a sí misma y no contemple, precisamente, en qué modelo de desarrollo ella ha de insertarse.

Algunos textos donde estas discusiones se desarrollan en detalle:

- Dvoskin, Nicolás (2015), “La seguridad social argentina entre el desarrollismo y el neoliberalismo (1957-1968). Ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma”, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Dvoskin, Nicolás (2019), “Old and new developmentalism in Latin America: social order, social welfare and social security fifty years later” en Development Studies Association Conference: Opening Up Development, Open University, Milton Keynes.



# Pandemia COVID 19, una relación social marcada por la desigualdad<sup>1</sup>

Enrique Valencia Lomelí\*

## Introducción

Primero que todo felicito al Grupo de Trabajo CLACSO *Seguridad Social y Sistemas de Pensiones* por esta estupenda y pertinente iniciativa de publicar los boletines Seguridad Social Latinoamericana. Reflejan un trabajo de un grupo amplio de investigadores (39), de 10 países de América Latina y el Caribe (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Ecuador, México y Uruguay) además de España. Para el Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y Política Social, del que formo parte, son de particular interés y de temáticas coincidentes los excelentes trabajos de Grupo de Trabajo CLACSO *Seguridad Social y Sistemas de Pensiones*. Agradezco

<sup>1</sup> Presentación Boletines Seguridad Social Latinoamericana del Grupo de Trabajo CLACSO *Seguridad Social y Sistemas de Pensiones*.

\* Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y Políticas Sociales.

en particular la invitación para participar en este evento de parte de los coordinadores del Grupo Berenice Ramírez y Sergio Carpenter.

Los debates de este Grupo son esenciales, con un carácter estructural y estratégico en América Latina y el Caribe (y no sólo en esta región), y con un carácter necesario en la crisis del COVID 19, en la que resalta la pertinencia de los debates sobre la seguridad social y la pretensión universalista de este colectivo<sup>2</sup>.

La pandemia COVID 19 es en realidad una pandemia de la desigualdad, por la manera diferencial en que afecta a las sociedades, por la manera heterogénea en que se reproducen y amplifican las desigualdades. El haz de desigualdades en la región al tamizarse en el prisma de la pandemia, las refleja, las modifica o las refracta o multiplica. Los análisis de este Grupo acerca de las limitaciones de la seguridad social en la región y las desigualdades que reproduce, genera y en ocasiones agudiza, serán relevantes en este contexto de emergencia; permiten entender la emergencia no como una absoluta novedad únicamente sanitaria sino también como una relación social con antecedentes y orígenes estructurales.

Como lo muestran estos boletines, la heterogeneidad del desarrollo de la seguridad social en América Latina y el Caribe, ayudará sin duda a comprender y los impactos desiguales de la pandemia COVID 19 en la vida cotidiana de los latinoamericanos. Es una tarea central “visibilizar” los impactos desiguales de la pandemia en la región, como lo señala Roxana Mazzola (“Covid-19: Desigualdad y derecho de Seguridad Social a las Infancias”, B2, p. 60)

## Contenido de los boletines

Encuentro en estos dos primeros boletines del Grupo de Trabajo Seguridad Social y Sistemas de Pensiones 14 trabajos (además de las presentaciones), 8 de ellos sobre pensiones en algún país particular, 4 artículos

<sup>2</sup> En afán de simplicidad, los artículos de los Boletines serán mencionados con los nombres de los autores y el título; se indicará B1 cuando sean textos del Boletín número uno y B2 cuando sean texto del Boletín número dos.

sobre seguridad social en general (incluida la salud), uno sobre el Ingreso Básico Universal y uno más sobre seguridad social e infancia.

Cubren estos artículos una buena cantidad de temas que sería imposible de resumir y proponer discusiones en el poco tiempo de esta presentación. Así que me limitaré a resaltar algunas discusiones en general, organizadas en cuatro ejes.

## Algunos ejes centrales de discusión en los Boletines

1. Una discusión transversal a varios artículos es lo que podríamos llamar la necesidad de una reforma de las reformas de pensiones, hacia una reforma universal, con algún tipo de esquema técnico e institucional. En algunos casos se hace referencia a la necesidad de una reforma que supere la vinculación necesaria de las pensiones al trabajo formal y que, en una dinámica de derechos, alcance a toda la población en edad de retiro. No sé si el Grupo ha discutido este tema y si han llegado a un consenso en relación a él. Me parece una discusión central en América Latina y el Caribe, y más allá. La presencia de sistemas de pensiones que, dependiendo del país, llegan a limitados sectores de la sociedad es, primero, el caldo de cultivo de una gran vulnerabilidad en situaciones de emergencia como la que vivimos con la pandemia COVID 19: los países en los que el porcentaje de pensionados es limitado o muy limitado carecen de un colchón básico para enfrentar las necesidades de ingreso y llevan a millones de ancianos a depender de transferencias extraordinarias otorgadas por los gobiernos, transferencias generalmente menores, a depender del apoyo familiar y en el extremo de un trabajo en el sector informal en medio de condiciones extraordinariamente precarias por las amenazas de contagio. En segundo lugar, la trayectoria de estos sistemas de pensiones, limitados o no, dependientes del empleo formal podrá generar una problemática futura relevante ya que millones de trabajadores que han perdido sus empleos dejarán de cotizar durante un periodo importante y con recesiones agudas, y podría suceder lo que el economista Pierre

Salama (2004) llama el fenómeno de histéresis<sup>3</sup>: después de una recesión puede haber un desfase entre el regreso del dinamismo económico y la recuperación de algunos indicadores sociales como la reducción de la pobreza o el crecimiento del empleo con cotizaciones a la seguridad social. El periodo de recuperación de algunos indicadores sociales podría ser aún mayor que el del dinamismo económico y los sistemas de pensiones podrían pasar por momentos especialmente difíciles.

Una discusión pendiente en este tema de la necesidad de la reforma de reformas hacia una perspectiva universal es lo que la socióloga Claudia Danani (2017) se pregunta: ¿cuál es el sujeto social de las políticas universales, en este caso las pensiones? Dice el trabajo de Lucía Cortes da Costa (“A previdência social no Brasil: o desmonte dos direitos sociais”, B1) que “sem a organização dos trabalhadores não há previdência social” (p. 11, B1). Efectivamente, sin organización de los trabajadores no habrá reforma o sí podrá haber modificaciones relevantes con movilizaciones sociales como María José Becerra Moro (“Pensiones en Chile: el lento camino hacia la desmercantilización”, B1) nos muestra en el caso chileno con la lucha por “No Más AFP”. El problema es que en varios países de la región los sistemas de pensiones (y de seguridad social en general) están no sólo segmentados sino también jerarquizados y con huecos históricos o emergentes (como el caso de los trabajadores de las nuevas redes tecnológicas, tratado en el artículo de Luz Dary Naranjo Colorado, “Seguridad social en contextos de trabajo atípico: Seguridad social de los trabajadores de plataformas”, B1); estos sistemas reproducen la desigualdad en los ingresos en el mercado de trabajo como señalan algunos textos de estos boletines (como el de Carlos Martínez, “Reformas recientes a los regímenes previsionales especiales de funcionarios judiciales y diplomáticos en Argentina”, B1) pero no sólo también reproducen la desigualdad en el poder social de los actores: en varios países de la región los sindicatos poderosos han centrado sus luchas más en sus mejoras gremiales y han dejado de lado la lucha por sistemas universales. La misma dinámica bismarckiana de los sistemas de pensiones dependientes del mercado de trabajo lleva impresa esta tendencia: luchas gremiales centradas en los

<sup>3</sup> Pierre Salama se refiere explícitamente a la pobreza en el contexto de una recesión y postrecesión.

beneficios del gremio. Replanteo entonces la pregunta para la discusión: ¿cuál podrá ser el sujeto social de las pensiones universales como derecho social?

2. Desde el primer texto del B1, de Berenice Ramírez y Sergio Carpenter (“Las repercusiones del SARS-CoV-2 para la Seguridad Social y los Sistemas de pensiones”), se menciona la necesidad de sistemas de salud pública universal. Efectivamente, la pandemia ha mostrado la gran vulnerabilidad en salud de los millones de trabajadores del sector informal (cerca de la mitad de los trabajadores en la región, con diversos porcentajes en los países, de acuerdo a textos de estos boletines) o de los ciudadanos no incorporados a algún esquema de seguridad en salud. Además, ha mostrado la “precariedad laboral” de los trabajadores de la salud, como lo señala Alain Basail en el texto “Claves de la salud pública y la protección de la vida” (B2). En algunos países, paradójicamente los mismos trabajadores de la salud no contaban o no cuentan aún con seguridad social, como ha sido en largos periodos el caso de algunos trabajadores de la salud en México. Como señala el autor, los “problemas emergentes” de salud están vinculados a condiciones estructurales y en el fondo al severo problema de la desigualdad en América Latina. Diversos análisis están mostrando que en la región los más golpeados por la pandemia del COVID han sido los sectores vulnerables, sin empleo, en condiciones precarias de vivienda, sin acceso a servicios de salud, de acuerdo también a Abraham Granados (“Vulnerabilidad y salud ante la pandemia de COVID-19”, B2). Por ello, planteo de nuevo, la pandemia COVID 19 es una relación social desigual.

Alain Basail habla de la necesidad de una reforma en la salud que en síntesis vaya de la mercantilización a la democratización y de un derecho individual al derecho universal, entre otras características (p. 15, B2). Durante los meses de la pandemia varias voces, heterogéneas han mencionado la necesidad de este cambio de paradigma en la salud. Pareciera que hay un caldo de cultivo propicio para un cambio profundo; sin embargo, también hay contradicciones severas como lo muestra la competencia entre farmacéuticas para lograr una vacuna, vacuna que será de nuevo una mercancía a la que podrán acceder prioritariamente

los países e individuos que tengan los medios económicos. Bienvenida la cooperación para lograr una vacuna, pero en las tendencias actuales puede ganar la mercantilización.

De nuevo surge entonces el tema del sujeto social o de las coaliciones necesarias para lograr un cambio central en la salud. Diversas coaliciones lograron en América Latina reformas de Salud en los últimos decenios con contenidos de mercantilización y fragmentación sistémica; otras, como en el caso brasileño, lograron reformas tendencialmente universales como el Sistema Único de Salud en Brasil, hoy bajo presión como señala Lucía Cortes en su texto ya mencionado sobre los ataques a los derechos sociales en Brasil. ¿Cómo conformar coaliciones pro-derechos en la salud en el contexto COVID?

3. Otro eje central es sin duda la heterogeneidad manifiesta de los sistemas de pensiones en la región, que va a contrapelo de la idea a veces dominante de una sola realidad en la región latinoamericana: desde la existencia de un sistema de pensiones de reparto solidario en Cuba (en el texto de Henry Colina, “Notas sobre la situación actual del sistema de pensiones de la Seguridad Social en Cuba”, B1) hasta su extremo con un sistema de capitalización individual, estratificado, en el caso chileno después de las reformas de 1980-1981 y de 2008 (en el texto de María José Becerra en el B1) y la adopción de este sistema en la complejidad segmentada de México, que al igual que el caso chileno está llegando a limitaciones severas para las pensiones a las generaciones de reformados (reforma de 1997) y que busca una reforma para salir de esta problemática (en el texto de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, “Propuesta para reformar el sistema de pensiones en México”, B2). Y sistemas que pasan en la región por esquemas notablemente segmentados y jerarquizados como en los ya casi centenarios programas de Argentina (en el texto “Desigualdad previsional. Un debate impostergable” de Sol Minoldo y Enrique Peláez, B2) y de Brasil con reformas recientes que endurecieron las condiciones de acceso y de obtención de los beneficios (en el texto de Lucía Cortes B1 y en el de Rosa María Marques y Solange Emilene Berwig, “Reforma de pensiones y creciente exclusión y desigualdad en Brasil”); sistemas que en el caso Argentino pasaron por

la reforma de capitalización individual en los años 90 pero que fue revertida con una reforma de reforma en los años 2000. A pesar de las reformas en Brasil no se logró implantar un sistema único de capitalización individual de acuerdo a Lucía Cortes; en Colombia, tampoco se logró el sistema único de capitalización individual y se instauró un régimen mixto en el año 1992 (de acuerdo al texto “¿Rota la alcancía y esfumados los ahorros? El estado de emergencia por el Covid 19 y el régimen pensional colombiano”, B2, de Luz Dary Naranjo Colorado), en pleno auge de las presiones internacionales para instaurar un régimen de capitalización individual. No debe soslayarse la existencia de un paradigma hegemónico en la región -si bien hoy en crisis- para instaurar centralmente el modelo de capitalización individual, sin embargo la conjunción de actores, coaliciones diversas, matizó las reformas en cada país; de ahí la importancia por estudiar en forma comparativa los diversos contextos sociopolíticos, socioeconómicos y sociodemográficos que filtraron estos debates internacionales, y entender la dinámica social que produjo los resultados existentes hasta hoy en cada país. Este tipo de agenda de investigación es acorde a lo que hemos intentado en el Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales, por lo que podría haber intercambios útiles. Latinoamérica y el Caribe, a pesar de sus rasgos y tendencias comunes, son también espacio de heterogeneidad y diversidad. Tarea compleja: dibujar las tendencias comunes y los rasgos heterogéneos de nuestra región.

4. Por último, no quisiera dejar de mencionar la pertinente discusión sobre el Ingreso Básico Universal que se dibuja en la región (y en otras partes del mundo) desde antes de la pandemia y con mayor razón en la pandemia. En el B2 el texto de Nicolás Dinerstien (“El Ingreso Básico Universal: estimación de su factibilidad en Argentina. Un análisis comparativo con el IFE”) aborda explícitamente el tema sobre su factibilidad en Argentina y recupera algunas de las medidas emergentes que se han intentado en la región; recuperar la complejidad de medidas y transferencias de la región será una tarea pendiente para todos nosotros. Dinerstien destaca los casos de Argentina con el Ingreso Familiar de Emergencia (lo mismo que el artículo de Roxana Mazzola, B2) y el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción, de Brasil con el bono

de emergencia para trabajadores informales y el Bono Proteger de Costa Rica para trabajadores informales e independientes. Berenice Ramírez y Sergio Carpenter (B1) rescataron las experiencias chilena con un pequeño bono para los sectores más vulnerables, y mexicana con la continuidad de transferencias del gobierno López Obrador (becas escolares, pensión básica universal, pensión a personas con discapacidad, entre otros) sin generar un bono extraordinario para la emergencia COVID por ejemplo para la enorme masa de trabajadores informales. Se trata de un debate necesario: ¿es el momento para instaurar un tipo de renta ciudadana?, ¿es factible? ¿cuál sería su vinculación con la seguridad social?

## BIBLIOGRAFÍA

- Danani, Claudia. (2017). “Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales” en *Sociedad*, Núm. 37, pp. 77-94.
- Salama, Pierre. (2004). “Pauvreté: la lutte contre les deux “v”, volatilité et vulnérabilité” en Bruno Lautier, Jaime Marques-Pereira y Pierre Salama, *Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine. Les conditions «macro» de l’efficacité de la lutte contre la pauvreté*, Serie Financiamiento del Desarrollo 140. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 13-28.



# La situación de la seguridad social en el Ecuador en tiempos de Covid

María Victoria Cisneros Campaña\*

## Introducción

El sistema de seguridad social en el Ecuador ha tenido varios intentos de reformas; no obstante, no ha logrado concretarse una reforma estructural y se han realizado algunas reformas paramétricas, como son: incremento de edad mínima, cambios en el cálculo de las pensiones; incluso cambios en el financiamiento<sup>1</sup>. Por lo que, es indispensable plantear un debate nacional para concretar una reforma que esté acorde a la realidad social, laboral y la emergencia sanitaria que no solo el Ecuador sino el mundo entero, está atravesando.

\* Socióloga con mención en Relaciones Internacionales, Magister en Salud Pública, Doctora en Economía del Desarrollo y Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones.

<sup>1</sup> En el 2014 se eliminó el aporte del Estado del 40% para el financiamiento de las pensiones, posteriormente se eliminó ese cambio.

El COVID-19, llegó al país a inicios de este año; el 11 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud Pública, MSP, declaró el Estado de Emergencia Sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud por el coronavirus, COVID-19; y el 16 de marzo se declaró el estado de excepción por calamidad pública en todo el país a través del Decreto Ejecutivo No. 1017 con el objetivo de controlar la emergencia sanitaria.

El 19 de junio de 2020 fue aprobada la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario que implicaba nuevas normas laborales, con el objetivo de preservar el empleo formal en medio de la crisis; y consistía en acuerdos económicos entre empleadores y empleados, reducciones de jornadas laborales, nuevos contratos de emergencia (por un año), administración de vacaciones, teletrabajo, nuevos requisitos para acceder al seguro de desempleo, entre otros (Asamblea Nacional , 2020).

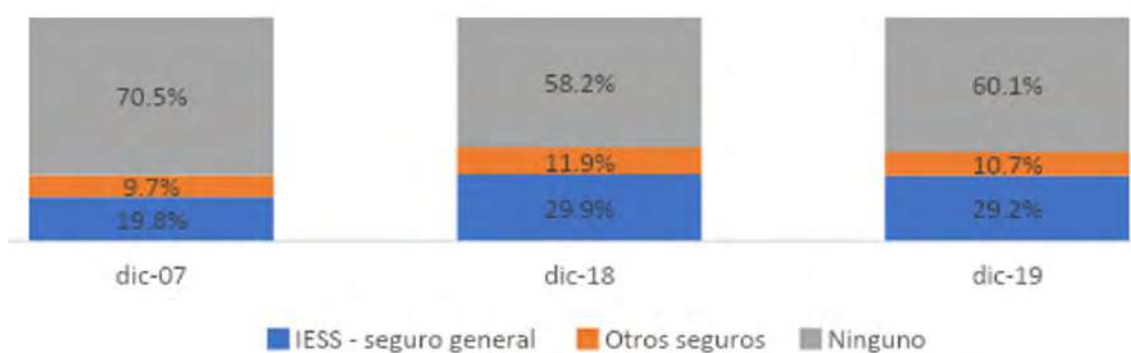
Adicionalmente en la Ley, existen algunos artículos explícitos relacionados a la seguridad social como es en relación a la extensión de cobertura en las prestaciones de salud por 60 días adicionales para todos los afiliados que hayan quedado cesantes o se encuentren en una situación de mora por pérdida de trabajo (Art. 8). Por su parte el Art. 9, señala sobre las facilidades de pago a la seguridad social, para aquellos que se mantuvieron cerrados durante el estado de excepción y no pudieron realizar los pagos de sus aportaciones en los meses de marzo, abril, mayo y junio, se darán facilidades de pago sin generación de intereses o multas<sup>2</sup>. Y finalmente, los artículos 22 y 23 describen sobre los nuevos requisitos para acceder al seguro de desempleo para aquellas personas que en los meses de abril a julio perdieron su empleo (Asamblea Nacional , 2020).

<sup>2</sup> Para aplicar los beneficios de la Ley Humanitaria, el 5 de Agosto de 2020, el Consejo Directivo del IESS aprobó el Reglamento para aplicar la Ley de Apoyo Humanitario; que consistía en establecer los mecanismos para las facilidades para el pago de aportes retrasados a causa de la pandemia, incluidos los afiliados voluntarios que no pudieron cancelar sus cuotas.

## Algunas cifras

Para el 2017, el IESS, tenía 4.347.615 afiliados<sup>3</sup> y 542.439 pensionistas<sup>4</sup> (IESS, 2017). Para diciembre del 2019, el 41,1% de los empleados estaban afiliados o cubiertos por algún tipo de seguro, el 29,9% eran parte del Seguro General del IESS, mientras que el 10,7% pertenecen a otros tipos de seguro como son: IESS seguro voluntarios, Seguro Campesino, Seguro del ISSFA, Seguro del ISSPOL, seguros privados, entre; y el 60,1% de empleados no cuentan con ningún tipo de seguro otros (INEC, 2019).

Gráfico 1: Afiliados o cubiertos por algún tipo de seguro en el Ecuador



Fuente: INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU, 2019.

Y el 46,7% de personas con empleo se encuentran en el sector informal de la economía (INEC, 2019).

Por otro lado, y después de 5 meses de aislamiento, la situación sanitaria es compleja, existen 94.459 casos confirmados con COVID-19 y 5922 personas fallecidas a nivel nacional<sup>5</sup> (MSP, 2020).

<sup>3</sup> Se considera afiliados a todos los pertenecientes al seguro social campesino (dependiente y jefe de familia), seguro general obligatorio (trabajo no remunerado del hogar y seguro general obligatorio) y los del seguro voluntario)

<sup>4</sup> Dentro de este grupo se ubican los pensionistas del seguro social campesino, de invalidez, vejez y muerte y del grupo de riesgos del trabajo.

<sup>5</sup> Datos al 9 de agosto de 2020.

La situación económica es complicada, el Banco Central del Ecuador, presentó el 3 de agosto algunas cifras en relación al impacto macroeconómico en la economía ecuatoriana frente al COVID-19. Los resultados indican que, para el periodo de marzo a mayo de 2020, se calcula que las pérdidas totales del sector privado alcanzaron los USD 5,249 millones; se estima que la economía ecuatoriana decreció en 3.8% y las remuneraciones cayeron en 4.4%. Adicionalmente, en este periodo se dio un incremento de 4.1 p.p. en el desempleo<sup>6</sup> por efecto del COVID-19 y se calcula que se perdieron 335.413 empleos (Banco Central del Ecuador, 2020).

La preocupación se centra en el incremento de la pérdida de empleo y cómo esta influirá en la disminución de afiliados a la seguridad social.

## Situación de la Seguridad Social en el Ecuador

La Seguridad Social en el Ecuador ya necesita de una reforma estructural que de paso a cumplir lo que señala la Constitución del 2008, es decir, una seguridad social considerada como un derecho; sin embargo, como los datos nos muestran, no tenemos ni el 50% de la población económicamente activa, PEA, afiliada a la seguridad social.

El Ecuador, mantiene un sistema de seguridad social, asociado con el trabajo en relación de dependencia, lo que deja fuera a toda la población que mantiene un empleo informal por lo cual no pueden acceder a mecanismos de protección de ingresos y serán quienes se vean más afectados ante la crisis social y económica durante y posterior a la pandemia.

En julio del 2020, la OIT presenta las principales dificultades del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, en el documento titulado ¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Resultados de un proceso técnico y participativo, y destacan tres dimensiones: i) gobernanza e institucionalidad, ii) cobertura y calidad de

<sup>6</sup> Considerando que la tasa de desempleo nacional a diciembre 2019 fue de 3.8% (Banco Central del Ecuador, 2020)

los servicios y iii) sostenibilidad (Casali, Jaramillo , Vallejo, & Maldonado, 2020).

En **gobernanza e institucionalidad** han determinado 5 problemas; primero, persiste una **deficiencia normativa**, algunos artículos de la Ley de Seguridad Social del 2001<sup>7</sup> fueron declarados como inconstitucionales, existe una falta de articulación entre la Constitución del 2008 y la ley de Seguridad Social del 2001; varios artículos de la Ley del 2001 pueden contravenir la Constitución (existen 2 sentencias de la Corte Constitucional sobre la integración del Consejo Directivo y sobre la cobertura a los dependientes menores hasta 18 años). Finalmente, la falta de reglamento general de la Seguridad Social ha ocasionado que el Consejo Directivo tenga que emitir una serie de resoluciones para dar operatividad a la Ley y muchas veces estas han sido contradictorias (Casali, Jaramillo , Vallejo, & Maldonado, 2020).

Otro de los problemas detectados es el debilitamiento de la **participación y representación en el Consejo Directivo del IESS**; al momento el Directorio solo funciona con 2 de sus 3 miembros, en vista de que en el 2018 fue destituido el representante de los asegurados por un Informe emitido por la Contraloría General del Estado (Casali, Jaramillo , Vallejo, & Maldonado, 2020); es decir, solo actúan el representante de los empleadores y el presidente del Consejo Directivo que es nombrado por el Ejecutivo y tiene voto dirimente; lo cual, afecta totalmente a la legitimidad de las decisiones que adopte el Consejo y así mismo representa un problema sobre la gobernanza y gestión institucional.

El tercero y cuarto problema está relacionado con la **independencia política del IESS y del Banco del IESS, BIESS**<sup>8</sup>. Por su parte, el IESS nace como una institución autónoma; sin embargo, el Presidente del Consejo Directivo es nombrado por el Ejecutivo. Por otro lado, el BIESS está

<sup>7</sup> Que implicaba algunos cambios al incorporar un régimen de ahorro individual obligatorio y la participación de empresas privadas para administrar los fondos previsionales

<sup>8</sup> Desde el 2009, se creó el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como una institución encargada de la gestión técnica de las inversiones de los fondos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS.

conformado por el Presidente del Directorio IESS, el Ministro de Economía y Finanzas y un representante de los asegurados y jubilados; es decir son 2 representantes del ejecutivo. En los dos casos, se percibe la injerencia del Ejecutivo en las decisiones que pueden tomar estas instituciones, existe un conflicto de intereses que en muchas ocasiones es más evidente. Si analizamos a lo largo de la historia, se puede ver que el IESS ha sido la caja chica de los gobiernos de turno (Cisneros, 2018); por ejemplo, los excesivos préstamos al Estado, “se observa en el año 2019 que del total del portafolio que maneja el BIESS, el 40% se encuentra en papeles del Estado” (Casali, Jaramillo , Vallejo, & Maldonado, 2020).

Y finalmente relacionado a la **falta de transparencia** en los procesos de contratación de bienes y servicios, existe una percepción generalizada que se realizan las adquisiciones o elección de personal sin considerar los méritos y capacidades (Casali, Jaramillo , Vallejo, & Maldonado, 2020).

En **cobertura y calidad** de los servicios se han determinado dos nudos críticos, uno en relación a la universalidad del sistema y otro relacionado a la calidad de los servicios de salud. En relación a la **universalidad del sistema**, como las cifras nos muestran no se cumple con el principio de universalidad y lo que persiste es una fragmentación del sistema; por un lado, el IESS que cubre a la población del sector público, privado y voluntarios, pero además existe la seguridad social para los policías, ISSPOL, y para los militares, ISSPOL. Así mismo, las prestaciones difieren según el grupo al que perteneces. En términos de cobertura, estamos muy lejos de alcanzar una universalidad, incluso existen brechas entre los afiliados y son los de menores ingresos quienes menos acceso tienen a la seguridad social (Cisneros, 2018), en definitiva, debemos poner en el debate cómo alcanzamos una universalidad que responda a los principios de solidaridad y redistribución de los ingresos. Sin embargo, también debemos preguntarnos como extender la cobertura tomando en cuenta la sostenibilidad financiera, por ejemplo, ¿fue correcto el incorporar a trabajadores no remunerados del hogar y extender la cobertura de salud a los hijos menores de 18 años en términos de sostenibilidad financiera?, considerando que estos grupos tienen una escasa o nula capacidad contributiva.

En relación a la **calidad y oportunidad de los servicios de salud**, al extender los servicios a este nuevo grupo de personas (entre los 6 y 18 años) con un perfil de morbilidad muy distinto y ya con una limitada infraestructura, el IESS optó por la construcción y adaptación de sus infraestructuras y la compra de servicios a prestadores externos; sin embargo, estas opciones no fueron las soluciones; a la larga estas medidas resultaron insostenibles y endeudaron al sistema.

En **sostenibilidad** los problemas están alrededor de la sostenibilidad del Fondo del Seguro de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte y la sostenibilidad del Fondo del Seguro General de Salud Individual y Familiar. En relación al Fondo del Seguro de Pensiones IVM, hay que considerar que tienen un financiamiento tripartito, y en el 2014<sup>9</sup>, se eliminó el aporte del 40% por parte del Estado, posteriormente fue revertida esta medida. En el estudio actuarial del 2018, realizado por la OIT, se determinó que existe demasiada dependencia del aporte del estado y que para el año 2037 los ingresos totales no serán suficientes, las reservas empezarán a decrecer y se estima que para el año 2047 estas podrían agotarse (OIT, 2020). En relación al Fondo de Seguro General de Salud Individual y Familiar, el Estado aporta para cubrir algunas prestaciones específicas como son: “en salud de los jubilados, contingencias de enfermedad y maternidad de la jefa de hogar y un aporte para un fondo solidario para las enfermedades catastróficas” (Casali, Jaramillo, Vallejo, & Maldonado, 2020). El problema es que el Estado no ha realizado pagos y tiene una deuda con el IESS, que por temas normativos y falta de voluntad política no ha logrado establecer montos y formas por cancelar.

## Conclusiones

Frente a la situación social y económica en el contexto del COVID-19, cabe preocuparse por el incremento del desempleo en el país y como el sistema de seguridad social hará frente al incremento de personas en el

<sup>9</sup> A través de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar

empleo informal que es el grupo más vulnerable que no podrá acceder a una protección social.

Por otro lado, ¿cómo hacer frente a la sostenibilidad de los Fondos de Pensiones y de Seguro General, sin depender de la deuda del Estado que tiene con el sistema? Debería ser una de las grandes preguntas del debate nacional, considerando que tienes un Estado con un gran déficit fiscal.

En un contexto, de elecciones próximas, cabe preguntarse por la viabilidad política para fomentar el cambio de reformas normativas indispensables para el sistema. Estamos próximos a elecciones presidenciales y de asambleístas, por lo que los ciudadanos deberíamos exigir que en sus agendas políticas se debate las Reformas a la Seguridad Social.

Y finalmente, como proponen Casali, et.al., cabe preguntarse por el concepto de universalización, ¿al hablar de universalización nos referimos a todos los ciudadanos o a todos los trabajadores? Esta distinción del grupo objetivo permitirá esclarecer las formas de financiamiento y el rol de los actores, para un adecuado incremento de la cobertura que sea sostenible en el tiempo y se base en los principios de solidaridad e igualdad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional . (2020). *Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del Covid-19*. Quito.
- Banco Central del Ecuador. (03 de agosto de 2020). *Evaluación impacto macroeconómico del covid-19 en la economía ecuatoriana*. Obtenido de <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1373-evaluacion-del-impacto-macroeconomico-del-covid19-en-la-economia-ecuatoriana>
- Casali, P., Jaramillo , D., Vallejo, F., & Maldonado, R. (2020). ¿Cuáles son los principales nudos críticos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social? Resultados de un proceso técnico y participativo. OIT.
- Cisneros, M. V. (2018). *Relaciones de desigualdad y seguridad social en países de baja*



*cobertura. Caso de estudio: Ecuador, periodo 1923 – 2015.* Quito: FLACSO - ECUADOR.

IESS. (2017). *Boletín Estadístico Número 23.* Quito: IESS.

INEC. (2019). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) Indicadores Laborales Diciembre 2019.* Quito: INEC.

MSP. (9 de agosto de 2020). *Estadísticas Covid 19.* Obtenido de <https://www.coronavirusecuador.com/estadisticas-covid-19/>

OIT. (2020). *Valuación Actuarial del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del Instituto Ecuatoriano del Seguro Social al 31 de diciembre de 2018.* Mimeo: Departamento de protección Oficina Internacional del Trabajo.

# Assistência social e cidadania

## O desafio de construir o Sistema Único de Assistência Social no Brasil

Lucia Cortes da Costa\*

### Introdução

Neste artigo buscamos refletir sobre a proteção social não contributiva, especificamente sobre a Assistência Social. Para transcender o modelo de proteção social vinculado ao modelo contributivo relacionado à condição de trabalho é preciso ampliar a proteção social não contributiva, inspirada no conceito de seguridade social. Os recursos para a proteção social não contributiva devem ser oriundos do sistema fiscal com um caráter progressivo, que promova a redução da desigualdade social. Esse

\* Docente na Universidade Estadual de Ponta Grossa, PR/Brasil. Pesquisadora do CNPq, membro do Grupo de Trabalho CLACSO Seguridade Social y Sistemas de Pensiones.

é um desafio para o Estado de bem-estar social no século XXI, superar a proteção social condicionada ao trabalho, como seguro social. A assistência social é um dos campos da proteção social não contributiva que deve ser pensada a partir da lógica de defesa da dignidade humana e dos direitos sociais, voltada para redução das desigualdades sociais. Para tanto, é preciso questionar o conceito de mérito e a relação que se colocou historicamente entre pobreza e assistência social.

## 1) O Estado de Bem-estar social

A proteção social na sociedade capitalista, conforme Esping-Andersen (1991; 2011) se articula através da família, do mercado e Estado. O autor considera como um regime de bem-estar social, a proteção social estabelecida para as pessoas a partir dessas três esferas, sendo o mercado o espaço no qual se obtém recursos por meio do trabalho e da atividade econômica, a família o espaço de cuidados e partilha de recursos da renda familiar e, o Estado, após a conquista de direitos sociais, como responsável por serviços fundamentais (saúde e educação) e garantidor dos mínimos sociais através do direito à assistência social.

O debate sobre a responsabilidade do Estado na proteção social tornou-se mais forte no período pós-segunda guerra, quando a reconstrução da Europa exigia medidas de combate à pobreza. Assim, na Inglaterra, retomando o debate sobre a Lei dos Pobres, o relatório de Beveridge em 1942 apontou as causas sociais da pobreza. Dessa forma, surge uma nova interpretação da pobreza, não mais vinculada a causas individuais e ao comportamento das pessoas, mas como um fenômeno social relacionado aos riscos de uma sociedade de mercado. Os direitos sociais em uma economia de mercado devem proteger contra riscos sociais de causas e efeitos difusos, decorrentes do funcionamento da economia. (TITMUSS, 1958).

O conceito de cidadania foi alargado com a inclusão da dimensão material dos direitos, exigindo do Estado a provisão de bens e serviços para o cidadão. (MARSHALL, 1967). A cidadania para Marshall envolve

os direitos civis, políticos e sociais. Para ele, os direitos sociais não podem criar estigmas, constrangimentos ao cidadão para ter assegurado o seu acesso à assistência. Ele critica o sistema de mérito, de caráter liberal, que penaliza as pessoas pela sua condição de pobreza, considerando apenas o comportamento/mérito como fator determinante para o sucesso ou fracasso pessoal.

O crescimento das responsabilidades estatais com as políticas sociais elevou o gasto público, o Estado de bem estar social elevou a arrecadação fiscal, estabeleceu mecanismos de redistribuição de renda e a oferta de serviços públicos para atender demandas sociais. Uma decorrência do fortalecimento do Estado do bem-estar social foi a ampliação do emprego público, pressionando os gastos com o funcionalismo público. Essa elevação dos gastos sociais gerou crítica dos setores conservadores, com propostas de reformas do Estado para reduzir sua atuação na regulação da economia e na proteção social. Na década de 1980 o neoliberalismo surge como uma força política contra a atuação do Estado do bem-estar social e passa a advogar pela redução dos impostos sobre os investimentos e corte dos gastos sociais. Os benefícios assistenciais voltaram a ser criticados pelos setores liberais como mecanismos que criam dependência nos indivíduos e baixa laboriosidade. Dessa forma, se colocou novamente a discussão da pobreza como resultado do comportamento dos indivíduos, falta de mérito, fortalecendo o estigma associado a proteção assistencial.

Conforme Fleury (1994) o modelo de proteção social construído na América Latina a partir da década de 1930 tinha como objetivo favorecer a industrialização e formar um operariado urbano e um corpo de funcionários públicos. Assim, a proteção social era limitada a esses segmentos das classes trabalhadoras. A população em situação de pobreza era vista como disfuncional, foi estigmatizada e excluída dos sistemas de seguro social relacionados ao trabalho formal. Na América Latina, região marcada por elevada desigualdade social, o Estado de bem-estar social não universalizou a proteção social, manteve vasto segmento da população em situação de pobreza excluída dos direitos sociais e da proteção ao trabalho.

## 2) A assistência social no Brasil

No Brasil, a atuação do Estado na proteção social no período pós 1930 seguia o modelo de Bismarck, era contributivo focado para as relações de emprego, deixando de fora os trabalhadores da economia informal e até a década de 1970, excluía também os trabalhadores domésticos e rurais. A assistência social era realizada por meio de ações da sociedade civil com subsídios do Estado, mas não era considerado um direito de cidadania até a Constituição Federal de 1988. A prática de ajuda aos pobres se colocava como mecanismos de assistencialismo e sujeição das pessoas, gerando o fenômeno do clientelismo, estigmatizando a população atendida.

A seguridade social no Brasil foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988, envolvendo o direito a assistências social, definido pela necessidade (a quem dela necessitar), o direito à saúde de forma universal e a previdência social como seguro contributivo. Na década de 1990 no Brasil, a seguridade social enfrentou o discurso neoliberal propondo a ampliação do mercado com planos de saúde e subfinanciamento da saúde pública, reformas da previdência social e maior focalização para a assistência social, exigindo critérios rigorosos de avaliação da necessidade. A assistência social foi regulamentada em 1993 num contexto de focalização das políticas sociais tendentes a desmontar a lógica de direitos sociais.

O acesso à assistência social foi regulamentado com parâmetros de renda muito restritivos (exigindo renda per capita familiar inferior a 1/4 do valor do salário mínimo) para o Benefício de Prestação Continuada – BPC<sup>1</sup>, sem ampliar os serviços assistenciais (Lei 8742/93). O Benefício de

<sup>1</sup> O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC, é um direito de cidadania, instituído pela Constituição Federal de 1988, garantido como proteção social não contributiva da Seguridade Social e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7/12/1993 e pelas Leis nº 12.435, de 06/07/2011 e nº 12.470, de 31/08/2011. O BPC destina-se a idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência, em situação de pobreza, com o repasse mensal de benefício no valor de 01 salário mínimo. Os recursos para o pagamento do BPC são oriundos da Seguridade Social, alocados no Fundo Nacional de Assistência Social, como proteção social não contributiva.

prestação continuada – BPC – regulamentado em 1996 destina-se ao idoso acima de 65 anos <sup>2</sup>e para a pessoa com deficiência, de qualquer idade. A partir de 2003 houve uma valorização da Assistência Social como direito do cidadão, foi aprovada em 2004 a Política Nacional de Assistência Social, demonstrando maior responsabilidade do Estado com essa área da seguridade social.

Na proteção social não contributiva as medidas de transferência de renda foram ampliadas com o Programa Bolsa Família<sup>3</sup> a partir de 2003, voltado para atender a população em situação de pobreza e foi ampliada a cobertura do benefício assistencial de prestação continuada – BPC que estabeleceu a avaliação social e médica da pessoa com deficiência<sup>4</sup> e a possibilidade de mais de um idoso da mesma família ter acesso ao benefício.<sup>5</sup>

Como avanço na Política Nacional de Assistência Social, registra-se a criação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em 2005, que foi regulamentado pela Lei 12435/2011, com a proposta de articular serviços e benefícios e consolidar o direito à assistência social. A proteção assistencial foi organizada em níveis de complexidade, sendo a proteção social básica, de caráter preventivo e a proteção social especial, para atender casos de violação de direitos. O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS – responsável pela oferta da proteção social básica e o Centro de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS - para proteção social especial de média complexidade. A criação do SUAS ampliou a contratação de funcionários públicos para execução da política de assistência social, instituiu os equipamentos públicos estatais para

<sup>2</sup> A regulamentação do BPC em 1996 colocou a idade de 67 anos para acesso ao benefício, somente em 2003 essa idade foi reduzida para 65 anos.

<sup>3</sup> O Bolsa Família é um programa de governo para transferência de renda a população em pobreza e extrema pobreza, embora tenha uma articulação com a Assistência Social, não é um benefício previsto na Lei Orgânica de Assistência Social como um direito subjetivo do cidadão, existe limites para inclusão de beneficiários do programa conforme os recursos alocados no programa, existe demanda não atendida em espera para inclusão.

<sup>4</sup> Esse benefício sofreu alterações com a Lei 12470/11 – ao ampliar a cobertura e possibilitar a compatibilização da renda do trabalho na condição de aprendiz com o benefício assistencial para pessoa com deficiência.

<sup>5</sup> COSTA, L. C. SPOSATI, A, COELHO, R. P. S (2013)

o atendimento da população em cada município. Foram estabelecidos os critérios para as equipes de referência no CRAS e CREAS, com a atuação de profissionais de nível superior (equipe mínima com assistentes sociais e psicólogos) e pessoal de nível médio (funcionários administrativos)<sup>6</sup>. Criou-se um quadro de trabalhadores do SUAS, ampliando o emprego público no país, especialmente nos municípios. O SUAS articula a rede de proteção social buscando ampliar a oferta de serviços e benefícios da assistência social. Conforme dados do Governo Federal<sup>7</sup> – Ministério da Cidadania (2020), existem 8.388 CRAS, distribuídos nos municípios e 2.719 CREAS no Brasil.

### 3) A crítica neoliberal ao direito à assistência Social

A ampliação da Assistência Social como direito de cidadania foi alvo de críticas de setores conservadores que buscam reduzir os gastos sociais. A reeleição de Dilma Rousseff em 2014 (PT) para presidência da República se deu numa disputa acirrada e desencadeou uma reação conservadora no país. As acusações de corrupções do governo se somaram as ideias neoliberais contrárias aos gastos públicos, exigindo a retomada da austeridade e controle fiscal. No debate sobre a economia, a principal acusação da oposição foi sobre o impacto dos gastos sociais na inflação. Em 2014 o PIB cresceu 0,1% e em 2015 teve um resultado negativo de -3,8%. O ataque aos direitos sociais fortaleceu as ideias neoliberais e o afastamento da Presidente Dilma em agosto de 2016 colocou Michel Temer no cargo de Presidente da República a partir do apoio de setores conservadores.

O governo Temer (2016-2018) assumiu o poder com o discurso de retomada da política de controle da inflação e da realização de ajustes fiscais. A Política de Assistência Social teve corte de recursos e as medidas para

<sup>6</sup> Conforme a NOB RH SUAS – 2006 – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – SUAS.

<sup>7</sup> Dados disponíveis em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/pdf.php?rid=741145b18104120192a567e1c8ale20f8ibge=0&mes\\_pesquisa=8ano\\_pesquisa=2020&area=0&mds=socio-demografico,cadastro-unico,beneficios,equipamentos,snas\\_novo,cisternas,cestas&fa=0&e=0&r=0&b=0](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/pdf.php?rid=741145b18104120192a567e1c8ale20f8ibge=0&mes_pesquisa=8ano_pesquisa=2020&area=0&mds=socio-demografico,cadastro-unico,beneficios,equipamentos,snas_novo,cisternas,cestas&fa=0&e=0&r=0&b=0)

verificação dos critérios de acesso ao Benefício de Prestação Continuada tornaram-se mais rigorosos. O governo Temer, em busca de reduzir os gastos sociais, aprovou uma Emenda Constitucional (EC 095/2016) que congelou por 20 anos os investimentos – chamados de gastos e despesas pelo governo – na área da seguridade social. O SUAS ficou refém do corte de recursos e um severo controle sobre os benefícios assistenciais. O Governo federal promoveu uma ação de revisão dos benefícios assistenciais com o objetivo de apurar irregularidade e cortar os gastos na área assistencial. Um controle autoritário sobre a população que demanda o acesso ao benefício assistencial. As medidas operacionais para concessão do Benefício de Prestação Continuada – BPC passou a exigir a inclusão do beneficiário no Cadastro único<sup>8</sup> e uma verificação rigorosa por meio do CPF dos membros da família da condição de renda, um endurecimento na avaliação da condição de deficiência.<sup>9</sup>

O Governo Bolsonaro, por meio da Medida provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019, dá seguimento a política de controle repressivo sobre os beneficiários do BPC, com uma premiação para os técnicos (peritos) que identificarem irregularidades no BPC.

O governo Bolsonaro cortou 57,39% do valor destinado ao BPC para pessoa idosa e 44% no BPC para pessoa com deficiência, e corte de 49,48% nos recursos para os serviços socioassistenciais do SUAS, conforme a Proposta de Lei Orçamentária Anual – PLOA de 2019 enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional destinado para Assistência Social. O Conselho Nacional de Assistência Social se manifestou através da Resolução nº 20, de 13/09/2018, na qual afirma que o corte no orçamento de quase 50% para o exercício de 2019 inviabiliza o SUAS e gera prejuízo na atenção à população em situação de vulnerabilidade social.

<sup>8</sup> Cadastro Único é um sistema de dados do governo federal que exige a inclusão de todos os membros das famílias que são atendidas pela Assistência Social e pelo Programa Bolsa Família, faz a verificação de dados através do CPF – Cadastro de Pessoa Física- sobre rendimentos e bens.

<sup>9</sup> Em novembro de 2018, foram requeridos 790,3 mil benefícios e indeferidos 323,9 mil benefícios de Prestação Continuada.



## Considerações Finais

O Brasil vive a reversão de um ciclo de conquistas sociais que teve início com a Constituição Federal de 1988 e foi ampliado no período 2003-2014. A assistência social foi colocada como mecanismo de controle da população em situação de pobreza, limitando seu papel de assegurar direitos como mecanismo para reduzir as desigualdades sociais. Apesar da política conservadora do Governo federal, estados e municípios buscam manter o SUAS, por meio de recursos orçamentários e do funcionamento dos equipamentos CRAS e CREAS. Há um desafio de consolidar o SUAS em um contexto de ideias neoliberais e medidas de ajustes fiscais no Brasil. Os trabalhadores do SUAS buscam resistir as medidas de controle social sobre a população que demanda direitos assistenciais, a luta para assegurar direitos assistenciais segue enfrentando o discurso neoliberal que relaciona a pobreza a causas individuais. Temos um longo caminho para assegurar um modelo de proteção social que transcenda a lógica do seguro contributo e avaliação do mérito individual.

## REFERÊNCIAS

- COSTA, L. C. SPOSATI, A, COELHO, R. P. S. (2013) Assistência Social, Segurança e Cidadania In: Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, v.2, p. 225-255.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1991) As três economias políticas do welfare state. Revista Lua Nova, n. 24. set/1991.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta.(2011) Fundamentos sociales de las economias postindustriales. Barcelona: Ariel, 2011.
- FLEURY, Sônia. (1994) Estado sem cidadãos – seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.
- MARSHALL, Thomas H. ( 1967) Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- TITMUS, Richard (1958) Essays on the Welfare State. London, George Allen and Unwin Ltd., 1958.

# A un año de distancia para jubilarse

José Alberto Valencia Armas\*

## Introducción

A continuación, se presenta un breve análisis sobre la rentabilidad que ofrece el Sistema de Ahorro para el Retiro (Sar) en México, vigente desde julio de 1997. La motivación de realizar este análisis es aportar información accesible, en virtud de que las referencias oficiales sobre la materia adolecen de objetividad y claridad. Además, conocer los rendimientos que ha otorgado el Sistema, es esencial no sólo para evaluar su desempeño en los 23 años que lleva de operación, sino también sobre las perspectivas de su viabilidad futura.

Para quienes, conforme a la Ley del Seguro Social (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS), ingresaron al sistema de cuentas individuales para efectos de pensionarse, desde su inicio en julio de 1997 podrán, a partir de julio de 2021, tener derecho a jubilarse. Para acreditar las 1,250 semanas como requisito mínimo del tiempo de cotización, los primeros que quieran ejercer sus derechos, tendrán que haber hecho aportes, de

\* Actuario, Director General Adjunto de Administración de Riesgos y Transparencia del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México (INEGI). Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones.

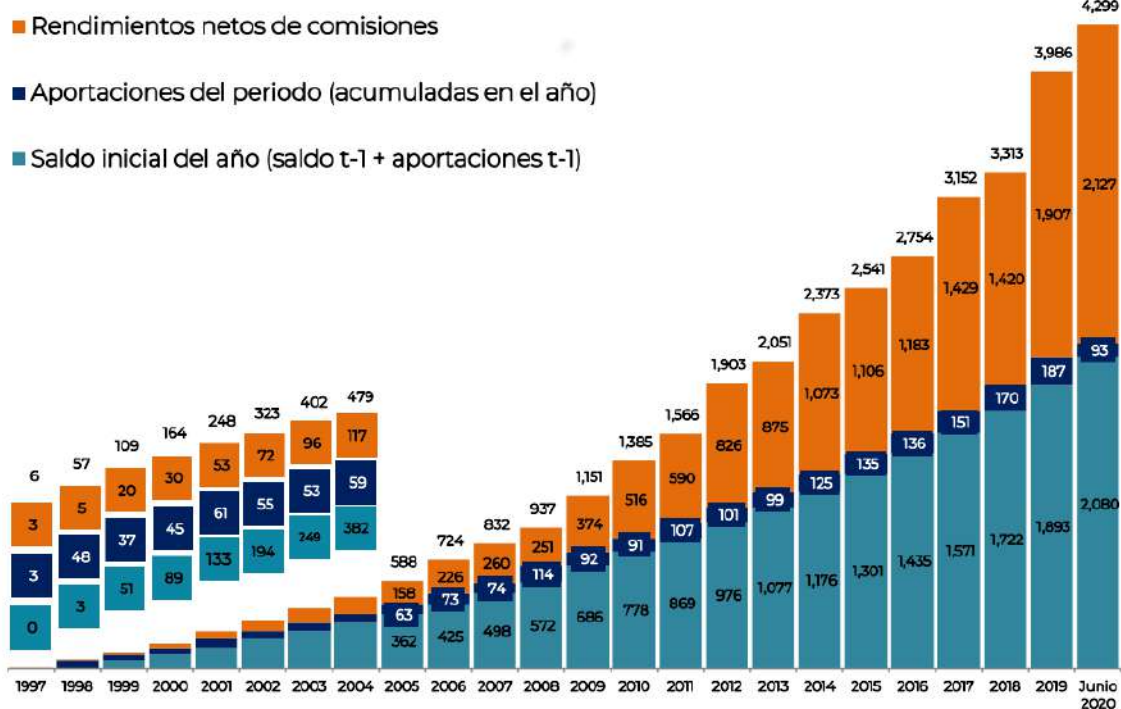
manera ininterrumpida, durante el periodo 1997-2021. Para financiar el monto de su pensión, será fundamental el monto de los recursos ahorrados. Como parte de estos últimos y por tratarse de un sistema de capitalización, el rendimiento obtenido por los fondos administrados es un componente esencial.

Desafortunadamente, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) carece de referencias que resulten familiares para el público en general y particularmente para los trabajadores, sobre qué tan rentables son los mecanismos que ofrece. Como opera con base en la compra venta de acciones de las sociedades de inversión (Siefores) que invierten los recursos que administran, no maneja una expresión como la tasa de interés, que es común en la mayoría de las inversiones financieras.

Ante esta carencia, se desconoce, de manera directa, que tan bien ha funcionado el SAR en estos 23 años, en términos de rentabilidad. Al respecto, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) publica un documento denominado Panorama General del SAR que al 30 de junio de 2020 reporta como “*Rendimiento histórico del sistema*” (RHS) 11.16% nominal y 5.46% real. El uso del término RHS no se define en el referido documento, e intuitivamente el lector pudiera interpretar que se trata del rendimiento en el período 1997-2020 (que corresponde a la historia del Sistema hasta el momento presente).

A fin de ratificar o rectificar lo anterior, es pertinente auxiliarse de otra referencia, por ejemplo, de los informes trimestrales que la Consar prepara para el H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR. En este caso se trata del correspondiente al segundo trimestre de 2020. En ese informe se publica una gráfica que se reproduce a continuación y que hace explícito el monto de los rendimientos acumulados hasta fines de junio de 2020.

## Aportaciones y rendimientos en el SAR (miles de millones de pesos)



Fuente: CONSAR.

Se advierte que la cifra acumulada de rendimientos al 30 de junio de 2020 es de 2,127 miles de millones de pesos y que el total de recursos en el SAR es de 4,299 miles de millones de pesos. Con esta información es posible estimar la tasa de rentabilidad que, con base en un esquema tradicional de interés compuesto y con los aportes realizados en el plazo 1997-2020, permita igualar los 2,127 miles de millones de pesos.

Se hace entonces un cálculo para reproducir esa cifra (los 2,127 miles de millones de pesos). Ver cuadro siguiente. La tasa de rentabilidad nominal que resulta para el periodo 1997 a 2020 es de 7.13% y como la inflación promedio en el mismo periodo ha sido de 5.47%, da lugar a una tasa real de 1.58% (todas estas tasas expresadas en base anual).

### Cálculo de la tasa de rentabilidad equivalente del SAR para el periodo 1997-2020

Año	Saldo inicial	Aportes	Intereses	Saldo final	Monto histórico reportado por la Consar	Rentabilidad nominal del periodo	Inflación promedio acumulada	Rentabilidad real equivalente desde 1997 hasta el año indicado
1997	,00	3,00	,11	3,11	6,20			
1998	3,11	48,30	1,94	53,35	56,70			
1999	53,35	37,10	5,13	95,58	108,50			
2000	95,58	45,40	8,44	149,41	163,60			
2001	149,41	60,90	12,83	223,14	247,80			
2002	223,14	54,90	17,87	295,92	322,50			
2003	295,92	53,00	22,99	371,91	402,10			
2004	371,91	58,80	28,62	459,33	478,50			
2005	459,33	63,10	35,01	557,44	587,50			
2006	557,44	73,30	42,37	673,11	724,30			
2007	673,11	74,10	50,65	797,86	831,70			
2008	797,86	114,10	60,97	972,93	937,40			
2009	972,93	91,60	72,66	1.137,19	1.151,20			
2010	1.137,19	91,10	84,35	1.312,64	1.384,90			
2011	1.312,64	107,20	97,44	1.517,29	1.566,20			
2012	1.517,29	101,10	111,82	1.730,20	1.903,20			
2013	1.730,20	98,90	126,93	1.956,03	2.050,80			
2014	1.956,03	124,60	143,95	2.224,58	2.373,40			
2015	2.224,58	134,60	163,46	2.522,64	2.541,00			
2016	2.522,64	136,00	184,77	2.843,40	2.754,00			
2017	2.843,40	151,00	208,18	3.202,58	3.152,00			
2018	3.202,58	170,00	234,47	3.607,05	3.313,00			
2019	3.607,05	187,00	263,92	4.057,98	3.986,00			
2020	4.057,98	93,00	148,02	4.299,00	4.299,00	7,13%	5,47%	1,58%

2.172,10	2.126,90
50,5%	49,5%

Fuente: Cálculos del autor, con base en información de la Consar.

Esta tasa real de 1.58% anual, pudiera contrastarse contra la que se publica en el Panorama General del SAR de 5.46% como “*Rendimiento histórico del sistema*” en términos reales. La diferencia no es menor y sobre todo si medimos sus efectos. Para ello, en el cuadro siguiente se hace un

ejercicio similar al anterior, pero para lograr una tasa real anual de 5.46% en el periodo 1997 a 2020.

**Cálculo de la tasa de rentabilidad equivalente del SAR para obtener una tasa de rentabilidad real anual de 5.46% en el periodo 1997-2020**

Año	Saldo inicial	Aportes	Intereses	Saldo final	Rentabilidad nominal del periodo	Inflación promedio acumulada	Rentabilidad real equivalente desde 1997 hasta el año indicado	Rentabilidad real equivalente desde 1997 hasta el año indicado
1997	,00	3,00	,17	3,17				
1998	3,17	48,30	3,07	54,53				
1999	54,53	37,10	8,20	99,84				
2000	99,84	45,40	13,76	158,99				
2001	158,99	60,90	21,27	241,16				
2002	241,16	54,90	30,15	326,21				
2003	326,21	53,00	39,59	418,80				
2004	418,80	58,80	50,31	527,92				
2005	527,92	63,10	62,80	653,82				
2006	653,82	73,30	77,51	804,62				
2007	804,62	74,10	94,48	973,20				
2008	973,20	114,10	115,65	1.202,95				
2009	1.202,95	91,60	140,17	1.434,73				
2010	1.434,73	91,10	166,16	1.691,99				
2011	1.691,99	107,20	195,95	1.995,14				
2012	1.995,14	101,10	229,63	2.325,87				
2013	2.325,87	98,90	266,63	2.691,40				
2014	2.691,40	124,60	309,11	3.125,11				
2015	3.125,11	134,60	358,35	3.618,07				
2016	3.618,07	136,00	413,77	4.167,83				
2017	4.167,83	151,00	476,32	4.795,16				
2018	4.795,16	170,00	547,81	5.512,96				
2019	5.512,96	187,00	629,34	6.329,30				
2020	6.329,30	93,00	360,46	6.782,76	11,23%	5,47%	5,46%	1,58%

2.172,10	4.610,66
32,0%	68,0%

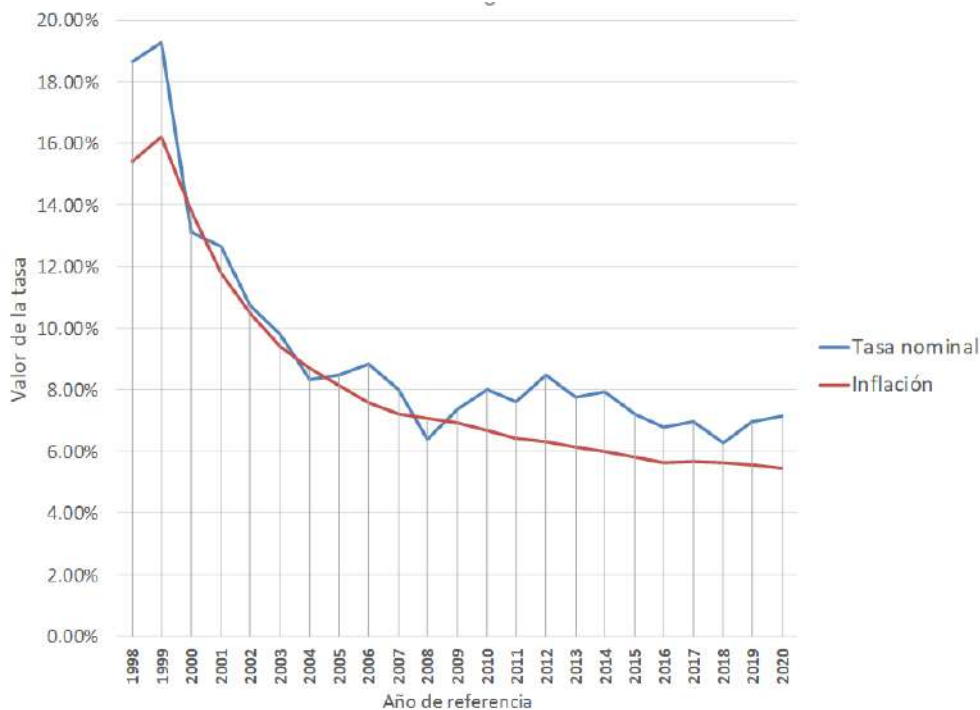
Fuente: Cálculos del autor, con base en información de la Consar.

Podemos apreciar el significativo efecto sobre los rendimientos que, en este ejercicio teórico, superarían los 2,127 miles de millones de pesos obtenidos con 1.58% real y llegarían hasta 4,611 miles de millones de pesos, en tanto que los recursos totales del SAR alcanzarían 6,783 miles de millones de pesos, en vez de los 4,299 miles de millones de pesos actuales.

Podemos concluir entonces que la referencia en el Panorama General del SAR no resulta de utilidad práctica para advertir la rentabilidad obtenida por los recursos que administra el SAR.

Si aplicamos el mismo procedimiento utilizado para calcular la rentabilidad del periodo 1997 a 2020 que arrojó el valor de 1.58% real, para hacerlo en cada periodo 1997 a 1998, 1997 a 1999 y así sucesivamente hasta 1997 a 2019, con el propósito de igualar los rendimientos reportados hasta el año de referencia, con los que publica la Consar en su informe trimestral a junio de 2020, los valores que resultan para la rentabilidad se presentan en la gráfica siguiente.

**Evolución de la tasa nominal de rentabilidad del SAR desde 1997 hasta el año de referencia y la inflación promedio del mismo periodo**

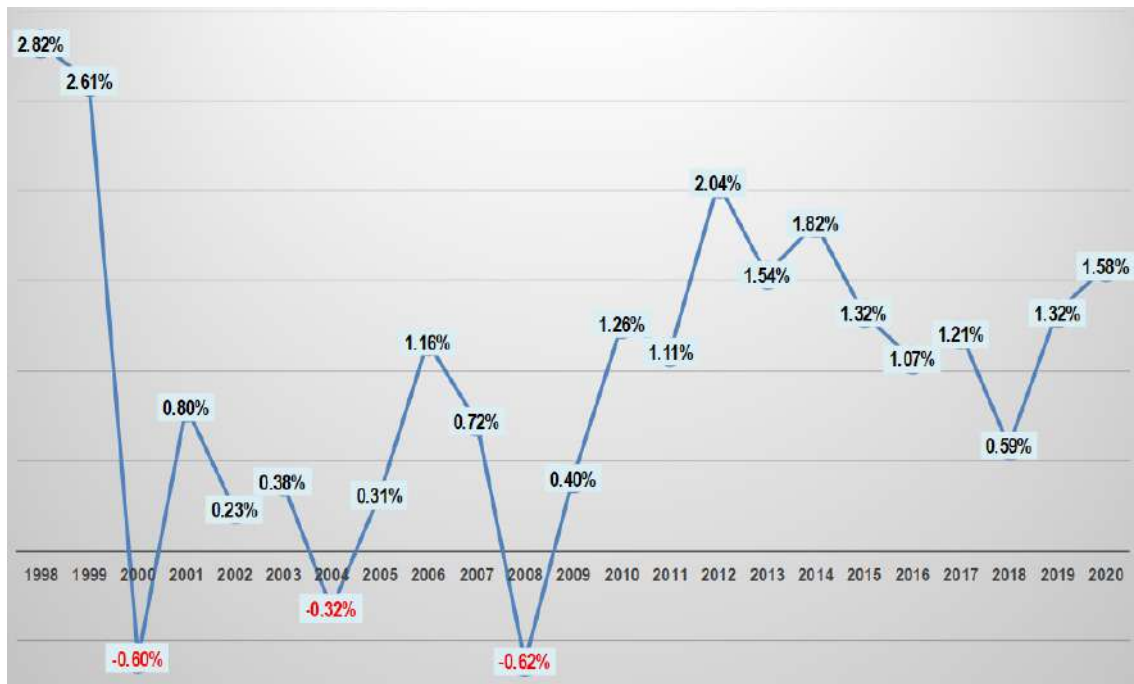


Fuente: Cálculos del autor, con base en información de la Consar.

Se aprecia que los dos conceptos graficados: la tasa nominal de rendimiento y la inflación acumulada promedio, evolucionan con una tendencia casi paralela. En los periodos de 1997 a 2000, de 1997 a 2004 y de 1997 a 2008 la tasa de rentabilidad queda por debajo de la inflación y da lugar a rendimientos reales negativos. El hecho de que la rentabilidad manifieste una tendencia a la baja es un indicio inquietante, puesto que la inflación tiene un piso mínimo y esa característica pudiera dar lugar a que más adelante, a partir de cierto momento en el tiempo, los rendimientos reales se mantengan en niveles negativos.

La gráfica siguiente ilustra los valores específicos de la rentabilidad real obtenida para cada uno de los periodos 1997 a 1998, 1997 a 1999 y así sucesivamente hasta el último, que es el de 1997 a 2020.

SAR-Rentabilidad real equivalente desde 1997 hasta el año indicado



Fuente: Cálculos del autor, con base en información de la Consar.



Se aprecian los valores negativos para 1997 a 2000, 1997 a 2004 y 1997 a 2008, que ya se habían mencionado previamente. Destaca la variabilidad que presentan los valores de la serie, variabilidad que es consecuencia de la que se manifiesta en las tasas nominales. También destaca que solamente en una ocasión de los 23 plazos analizados, el periodo 1997 a 2012, la rentabilidad real alcanza apenas el 2.04%.

## Conclusión

El rendimiento real que resulta en los 23 años de operación del SAR, 1.58% anual, queda por debajo de las referencias que utiliza la Consar en la Calculadora de pensión (4% ó 5% real antes de comisiones) y en lo que reporta en el Panorama del SAR (5.46% rendimiento real histórico). También es menor que los valores utilizados por los despachos especializados al hacer valuaciones de planes de pensiones (3% a 3.5% real anual).

Ante la perspectiva de plantear reformas al actual sistema de cuentas individuales, debiera valorarse la conveniencia de continuar con el actual esquema de inversión basado en la compra-venta de acciones de las Siefores, puesto que no solamente la rentabilidad que ha ofrecido hasta la fecha es poco alentadora, sino que la perspectiva a partir de un horizonte cercano se advierte incluso más desfavorable.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) (2020) “Panorama General del SAR” Documentos <https://www.gob.mx/consar> 15 de julio de 2020

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) (2020) Informe al H. Congreso de la Unión, marzo de 2020, 56 pp.

# Grupo de Trabajo CLACSO “Seguridad social y sistemas de pensiones”



El Grupo de Trabajo “Seguridad Social y Sistemas de Pensiones”, que reúne a 40 investigadores de las ciencias sociales, se propone propiciar el debate crítico sobre los distintos programas de la Seguridad Social existentes en América Latina y el Caribe. Se plantea profundizar el análisis de los cambios observados en los procesos de trabajo, la estructura económico-social, los mercados laborales y la demografía.

Pretende evaluar sus impactos en las trayectorias institucionales de la Seguridad Social y sus diseños. También intentará avanzar en la comprensión integral de los procesos de formulación de políticas públicas referidas a esa temática: los sistemas de pensiones, sistemas de asignaciones familiares, los sistemas de atención a la salud, entre otros. Fomentar los canales de diálogo y de articulación con instituciones de los Estados, de las organizaciones sociales y del mundo del trabajo, será su prioridad.

## Integrantes

### Coordinadores

**Berenice Patricia Ramírez López**

(berenice@unam.mx)

Instituto de Investigaciones Económicas -  
Universidad Nacional Autónoma de México  
México

**Sergio Carpenter**

(sicv2005@yahoo.com.ar)

Instituto Argentino para el Desarrollo  
Económico - IADE  
Argentina

### Miembros

**Abraham Granados Martínez**

Instituto de Investigaciones Económicas -  
Universidad Nacional Autónoma de México  
México

**Beatriz Rosado Cebrián**

Depto. de Economía Financiera y Contabilidad  
- Universidad de Extremadura  
España

**Carlos Rodolfo Martínez**

Instituto del Conurbano - ICO / Universidad  
Nacional de General Sarmiento  
Argentina

**Claudio Eduardo Lara Cortés**

Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales. FLACSO - Chile  
Chile

**Consuelo Paz Silva Flores**

Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales. FLACSO - Chile  
Chile

**Daniel Pedro Tirado Ramirez**

Universidad Mayor de San Simón  
Bolivia

**Danilo Salvador Panes Álvarez**

Departamento de Sociología - DS /  
Universidad de Chile  
Chile

**Enrique Peláez**

CIECS/CONICET  
Argentina

**Gabriel Badillo González**

Instituto de Investigaciones Económicas -  
Universidad Nacional Autónoma de México  
México

**Henry Colina Hernández**

Centro de Investigación de Economía  
Internacional - Universidad de la Habana  
Cuba

---

**Hugo Ignacio Bai Alfaro**

Instituto Cuesta Duarte del PIT CNT  
Uruguay

---

**Isalia Nava Bolaños**

Instituto de Investigaciones Económicas  
- Universidad Nacional Autónoma de  
México  
México

---

**Jairo Humberto Restrepo Zea**

Facultad de Ciencias Económicas de la  
Universidad de Antioquia, Medellín,  
Colombia

---

**Javier Alejandro Silva Navas**

Universidad Nacional Autónoma  
de México  
México

---

**Javier De Jesús Santiago Gutiérrez**

Universidad Nacional Autónoma de México  
México

---

**Jeannette Jara Román**

Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz  
- ICAL  
Chile

---

**José Alberto Valencia Armas**

Instituto Nacional de Estadística y  
Geografía (INEGI), México  
México

---

**Lucía Cortes Da Costa**

Universidad de Ponta Grossa  
Brasil

---

**Luciana De Barros Jaccoud**

Instituto de Ciencia Política - Universidad  
de Brasilia  
Brasil

---

**Luz Dary Naranjo Colorado**

Universidad Autónoma de Colombia  
Colombia

---

**Marco Kremerman Strajilevich**

Fundación Sol  
Chile

---

**María Elena Rivera Sarmiento**

Departamentos de Ciencias Sociales  
y Humanidades -Universidad  
Centroamericana  
El Salvador

---

**María José Becerra Moro**

Universidad Central de Chile  
Chile

---

**María Sol Minoldo**

Centro de Estudios Avanzados -  
Universidad Nacional de Córdoba  
Argentina

---

---

**María Victoria Cisneros Campaña**  
Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales, Ecuador - FLACSO  
Ecuador

---

**Mariana Del Rosario Barea Soza**  
Universidad Franz Tamayo  
Bolivia

---

**Militza Andrea Meneses López**  
Fundación CENDA  
Chile

---

**Nicolás Dinerstein**  
Instituto Argentino para el Desarrollo  
Económico - IADE  
Argentina

---

**Nicolás Dvoskin**  
Instituto Argentino para el Desarrollo  
Económico - IADE  
Argentina

---

**Roberto Ham Chande**  
Colegio de la Frontera Norte - COLEF  
México

---

**Rosa María Marques**  
Programa de Estudios Pós Graduados em  
Economia Política - PEPG / PUCSP, Brasil.  
Brasil

---

**Roxana Mazzola**  
Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales, Argentina - FLACSO  
Argentina

---

**Roxana Andrea Valdebenito  
Montenegro**  
Departamento de Salud Pública - Pontificia  
Universidad Católica de Chile  
Chile

---

**Saturnino Manuel Canto Chac**  
Universidad Autónoma Metropolitana.  
Unidad Xochimilco  
México

---

**Silvania Michelle Mejías Godoy**  
Departamento de Sociología - Universidad  
de Chile  
Chile

---

**Solange Emilene Berwig**  
Universidade Federal do Pampa -  
UNIPAMPA, Brasil.  
Brasil

---

**Victoria Tenenbaum**  
CEPAL  
Uruguay

---



Boletín del Grupo de trabajo  
**Seguridad social y sistemas de pensiones**

Número 3 · Septiembre 2020