

# SEGURIDAD SOCIAL LATINOAMERICANA

**GRUPO DE TRABAJO CLACSO**  
SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMAS DE PENSIONES



Apoya esta publicación:



Mayo 2020

# IN- DI- CE:



## COYUNTURA

2-7

Las repercusiones del SARS-CoV-2 para la Seguridad Social y los Sistemas de Pensiones

BERENICE RAMÍREZ Y SERGIO CARPENTER

## TEMAS FUNDAMENTALES

7-9

Seguridad Social en contextos de trabajo atípico: Seguridad Social de los trabajadores de plataformas

LUZ DARY NARANJO COLORADO

10-13

A previdência social no Brasil: o desmonte dos direitos sociais

LUCIA CORTES DA COSTA

13-16

Notas sobre la situación actual del sistema de pensiones de la Seguridad Social en Cuba

HENRY COLINA HERNÁNDEZ

16-18

Pensiones en Chile: El lento camino hacia la desmercantilización

MARÍA JOSÉ BECERRA MORO

19-20

Reforma de pensiones y creciente exclusión y desigualdad en Brasil

ROSA MARIA MARQUES E

SOLANGE EMILENE BERWIG

21-24

Reformas recientes a los regímenes previsionales especiales de funcionarios judiciales y diplomáticos en Argentina

CARLOS MARTÍNEZ

## COYUNTURA

# LAS REPERCUSIONES DEL SARS-COV-2 PARA LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SISTEMAS DE PENSIONES

BERENICE RAMÍREZ Y SERGIO CARPENTER\*

Una clara evidencia de los alcances de la globalización y del sistema mundializado que sostiene al capitalismo, es la expansión que está mostrando la pandemia del coronavirus SARS-CoV-2, acentuando la crisis económica y de desigualdad social que el sistema venía mostrando de tiempo atrás. Ahora se impone al sistema un freno al crecimiento y a la expansión del capital en las modalidades en las que ha venido actuando, en las que destaca la avidez

por la renta y el despliegue del capital financiero. Ello ha sugerido que el comportamiento de los índices accionarios pudiera rendir más que el trabajo, con fuertes disputas acerca de las funciones del Estado, en las que sólo se ha destacado su papel subsidiario y residual y su nula o baja participación en la promoción de políticas distributivas que persiguieran menor desigualdad.

Junto a los flagelos en mortalidad y morbilidad que la pandemia está

mostrando, el impacto a la actividad económica y laboral es y será más que evidente, debido a las restricciones de movilidad que se ha impuesto a las personas a partir del paro forzado que se ha tenido que instrumentar mediante el cierre de empresas, fabricas, sector gobierno y servicios. La extrema preocupación de la sociedad y de los trabajadores en particular, es la de mantener los ingresos necesarios de sostenimiento a la familia. Entre los más afec-

\* Coordinadores del Grupo de Trabajo de CLACSO "Seguridad Social y Sistemas de Pensiones", Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM (berenice@unam.mx), Secretario del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE - Centro Miembro CLACSO) (sicv2005@yahoo.com.ar)

tados, que representan 61% de los trabajadores del mundo<sup>1</sup>, se encuentran los que tienen un empleo precario, informal y sin seguridad social porque la mayoría de ellos tendrán que seguir enfrentando además de la inseguridad y la pobreza, el peligro del contagio al no poder resguardarse en el lugar que habitan. En este contexto, las grandes empresas exigen apoyos fiscales, los gobiernos, dependiendo del tinte político e ideológico que los caracterice están manifestando sus preferencias. En economías dependientes como las latinoamericanas, sabemos que los que más crean empleo son la mediana, pequeña y las empresas familiares<sup>2</sup> y que ellas son las que requerirían primordialmente de apoyos fiscales y crediticios.

Mientras tanto, la profundización de la crisis económica y el crecimiento del desempleo será una consecuencia. Siendo que la seguridad social en la mayoría de nuestros países tiene un carácter laborista, habrá serias afectaciones en la atención a la salud en aquellos países que no tengan instrumentado un sistema de salud público universal, además de que ha sido un espacio fuertemente golpeado por las

privatizaciones, por la caída del gasto social y por los intereses que el sector privado ha impulsado junto con las grandes compañías farmacéuticas, las administradoras de pensiones y de seguros desde los años noventa del siglo pasado.

El impacto en la seguridad social de las personas será enorme y diferenciado de acuerdo a los modelos de seguridad social que caracterizan a cada uno de nuestros países. En aquellos en los que únicamente priva la seguridad social de corte laborista, al quedarse los trabajadores sin empleo dejan de cotizar y sus únicas opciones -si son sujetos de la pandemia- son acudir y saturar más a las instituciones de salud pública, así como observar cómo se escapan las posibilidades de contar con una pensión de retiro y de vejez, quedándoles como única opción las transferencias monetarias de muy pequeño monto que algunos gobiernos otorgan como pensiones básicas o solidarias. Si ya se observaba una agudización de la pobreza en la vejez por la falta de una seguridad social universal, los fracasos de la capitalización individual de administración privada que impera en algunos de nuestros países, la pandemia y la acentuación de la crisis, obliga necesariamente a impulsar una diferente construcción social que nos conduzca al establecimiento de un modelo civilizatorio distinto, en el que se ponga a la vida en el centro de las decisiones de la producción, el consumo y el cuidado de los seres vivos y por lo tanto del planeta. La crisis económica y social ya se había manifestado de tiempo atrás, con la pandemia se agudizará enormemente el deterioro de las condiciones de vida y de salud de muchas personas.

Pasemos ahora a una rápida revisión de las medidas tomadas hasta el momento por tres gobiernos de la región y sus impactos a la Seguridad Social y los sistemas de pensiones.

## MÉXICO

En la fecha en que se escribe este artículo (07/04/20), nos encontramos en el periodo denominado “quédate en casa” que se inicia el 30 de marzo con la suspensión de actividades no esenciales en la que han cerrado empresas, centros comerciales, culturales, de esparcimiento, servicios y oficinas de gobierno. Con una población de 127 millones de habitantes, tiene registros a la fecha de: 2 439 casos confirmados, 6 225 sospechosos y 125 fallecidos por SARS-CoV-2. Apenas diez días atrás, se había instaurado la indicación de sana distancia (1.50 metros entre personas) y el cierre de las escuelas de todos los niveles y el inicio de actividades y de trabajo a distancia mediante el uso de recursos informáticos y de multimedia. El primer caso apareció el 27 de febrero y el primer fallecimiento el 19 de marzo.

El cierre del sector productivo ha significado para algunos trabajadores, el mantenimiento de sus empleos, pero sin salario o con salarios reducidos. Los empresarios han señalado que, aunque incurran en faltas a la Ley Federal del Trabajo, si no tienen liquidez no pagarán y despedirán. Del 13 de marzo al 6 de abril la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, registra 346 878 despidos, cifra alarmante pues representa casi la mitad del empleo que se genera por año. México tiene un recurso de apoyo monetario para las personas que se queden sin empleo y que formen parte de la generación que ahorra para su retiro en una cuenta individual de administración privada. Cabe señalar que desde el primero de julio de 1997, los trabajadores que ingresaron con esa fecha a laborar en el sector privado y fueron afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y los trabajadores que ingresaron al sector público a partir del 1 de abril de 2007 y fueron afiliados al Instituto de Se-

1 Alrededor de 2000 millones de trabajadores en todo el mundo están empleados de manera informal, lo que representa el 61 % de la fuerza de trabajo mundial. En la actualidad, la pobreza de los trabajadores (definida como ganar menos de 3,20 dólares al día en términos de paridad del poder adquisitivo) afecta a más de 630 millones de trabajadores, uno de cada cinco personas de la población activa mundial. (OIT,2020) Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo. Tendencias 2020. Resumen ejecutivo, Ginebra, 7 pp

2 Casi el 99% de las empresas de América Latina son micro, pequeñas o medianas (MIPYME), y constituyen la mayor parte de las empresas en casi todos los sectores de la actividad económica. (CEPAL, 2020:12). El impacto económico en las MIPYME supondrá un alto costo social pues las micro y pequeñas empresas representaron el 47,1% del empleo total en 2016, cifra que aumenta al 61,1% si se incluye a las empresas medianas (Dini y Stumpo, 2019) en América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales, Informe Especial COVID-19, número 1, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2020, 15 pp.

guridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) forman parte de la generación que se pensionará mediante ahorro individual a través de una administradora y/o aseguradora privada. Ambas instituciones constituyen dos de las tres Instituciones Nacionales de Seguridad Social, que afilia al 42% de los ocupados, ya que el 57% restante por su condición laboral y unidad económica que genera el empleo y el ingreso, son ocupados informales sin acceso a una pensión de retiro. Las modalidades de ayuda al desempleo no podrán ser ejercidas en estos momentos y por buena parte de los despedidos, ya que los requisitos que impone no corresponden a la realidad que se está viviendo ya que deben pasar 46 días naturales de estar desempleado, tener al menos 3 años de estar registrado en una AFORE, tener 2 o más años cotizados ante el IMSS y similares requisitos ante ISSSTE, no haber efectuado este retiro en los últimos 5 años anteriores y contar con el expediente de identificación de trabajador actualizado<sup>3</sup>. El posible apoyo no es para ahora y muchos de estos despedidos no cuentan con esos requisitos, debido a la poca creación de empleo asalariado protegido y a la excesiva contratación vía outsourcing y además si lo recibiera ello les causaría bajo apoyo monetario y disminución de sus semanas de cotización. Si en la actualidad el sistema registra una densidad promedio de cotización del 48% y se estima que sólo el 10% de los que hoy tienen cuenta individual lograran reunir los requisitos para obtener una pensión, las proyecciones se imponen, si no se hace una reforma profunda, lo que vendrá será

3 Requisito reciente que implica acudir a la Administradora de fondos de pensión que en estos momentos solo operan trámites por internet, cuando lo que se requiere es tomar datos biométricos lo que a medida que se va acercando el tiempo en que empezaran a cobrar pensiones por esta modalidad, se hace más difícil acceder al manejo de los fondos ahorrados.

una verdadera catástrofe. El actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), que se caracteriza por su lema "primero los pobres" ha continuado instrumentando transferencias monetarias destinadas a los más vulnerables. En el ámbito de la política social se ha pronunciado por mejorar el bienestar de las personas y ha impulsado varios programas<sup>4</sup>. Destacamos las relacionadas con la seguridad social, en enero de 2019, estableció la pensión de bienestar de carácter universal para todos los mayores de 68 años y de 65 años si son población originaria que continúan viviendo en sus comunidades indígenas o afro mexicanas o tengan alguna discapacidad<sup>5</sup>.

En México, la primera propuesta a nivel local de una pensión no contributiva inicia en 2003, en el gobierno de López Obrador en el Distrito Federal y asciende a carácter de ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de 70

4 Además de las pensiones que se van a describir establece alrededor de 20 programas, entre los que destacan los siguientes: de discapacidad para todas las personas discapacitadas que pertenezcan a grupos indígenas del país de 0 a 64 años de edad. Niñas, niños y jóvenes con discapacidad permanente de 0 a 29 años que vivan en municipios y zonas urbanas de alta y muy alta marginación. Apoyo para el cuidado y atención infantil de las niñas y niños a cargo de las madres, padres solos o tutores que trabajan, buscan empleo o estudian y que no tienen acceso directo o por parentesco a los sistemas de seguridad social. Programa Sembrando Vida con apoyo monetarios, en especie (semillas) y apoyo técnico para sujetos agrarios, mayores de edad que habiten en localidades rurales, con ingreso inferior a la línea de bienestar rural, propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajada en un proyecto agroforestal. Becas de estudio en todos los niveles para estudiantes de bajos ingresos. Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, apoyo monetario para jóvenes, entre 18 y 29 años de edad, para formarse, capacitarse e incorporarse exitosamente al mercado laboral y formar un patrimonio. Secretaría del Bienestar, México [www.secretariadelbienestar.gob.mx](http://www.secretariadelbienestar.gob.mx)

5 También incluye a personas adultas mayores de 65 a 67 años inscritas en el padrón de derechohabientes del programa Pensión para Adultos Mayores (instrumentado desde el 2006) activos a diciembre del ejercicio 2018.

años, modificada a partir de los 65 años en 2013. El beneficio otorgado representaba menos de la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal (1 009 pesos en 2014) (Ramírez, 2016)<sup>6</sup>. Actualmente la pensión de bienestar es de 1310 pesos mensuales (35.4 dólares) representa el 36% de salario mínimo<sup>7</sup>, se encuentra por arriba de la canasta alimentaria de pobreza extrema rural (1157.33 pesos), no así de la urbana (1623.19), se otorga de forma bimestral. Para enfrentar la pandemia se ha otorgado en una sola exhibición el monto por cuatro meses para que puedan enfrentar los adultos mayores el periodo de cuarentena que se prevé se alargue por más semanas.

En el ámbito de la atención a la salud, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020) registró que a finales del gobierno anterior (diciembre de 2018), había 20 millones de personas sin acceso a la salud, de ahí el interés por eliminar el Seguro Popular y crear el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar para ofrecer servicios de salud del primer y segundo nivel de forma gratuita a todo las personas que no cuentan con seguridad social y que representan más de la mitad de la población. El reto mayor es que el nuevo sistema iba iniciando en enero de este año y aprobado por la mayoría de los estados que constituyen la República Mexicana en febrero, cuando aparece la pandemia y sale a relucir lo que ya se había documentado acerca del deterioro de los servicios públicos de

6 Ramírez López, B. P. (2016) "La seguridad social y la pensión universal" en Ordoñez y Valencia (Coord) Nueva ronda de reformas, ¿nuevas políticas sociales? Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 259-276

7 La proporción frente al dólar ha disminuido por dos factores, el aumento que desde el 2016 ha tenido el salario mínimo que para 2020 representó 20% y por la devaluación del peso en los últimos seis meses.

salud; abandono en la inversión de infraestructura, déficit de médicos, enfermeras y de personal de la salud. México tiene 1.5 camas por cada 1000 personas, cuando en la región hay países como Cuba con 5 por cada 1000 o Argentina con 3.8.

## ARGENTINA

El caso argentino esta signado por la asunción en diciembre pasado de un nuevo gobierno, cuyas primeras decisiones refirieron fundamentalmente a dos problemáticas: el fortalecimiento de los ingresos de los sectores sociales más vulnerables y la negociación referida a la deuda externa. Es que el contexto en el que asumió el presidente Alberto Fernández era muy delicado, corolario de la gestión de 4 años de Mauricio Macri. En el periodo 2015-2019 se observó: una caída de la actividad económica del 4,1% (reducción que llega al 8% PBI per cápita); el incremento extraordinario del endeudamiento externo de la Administración Central por unos u\$s92.292 millones; la generación de unos 3,8 millones de nuevos pobres; una inflación del 399% (53,8% en 2019) y una reducción de los salarios reales del 21%. Esta situación llevó al gobierno a sentar posición respecto del endeudamiento: Argentina no puede pagar sus compromisos, necesita una renegociación con nuevos plazos y quita. Tal ha sido la cuestión que el propio FMI emitió un comunicado respaldatorio de esa visión declarando que “el superávit primario que se necesitaría para reducir la deuda pública y las necesidades de financiamiento bruto a niveles consistentes con un riesgo de refinanciamiento manejable y un crecimiento del producto potencial satisfactorio no es económicamente ni políticamente factible”<sup>8</sup>.

La situación social llevó a Alberto Fernández a impulsar una “Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva” que declaró la “emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social”. Así, la seguridad social pasó nuevamente a estar entre los temas centrales del debate político argentino: se suspendió la movilidad previsional de la Ley 27.426 e impulso una formulación transitoria de la movilidad aplicada en marzo 2020. Ésta combinó un componente variable y una suma fija, con el objetivo de distribuir recursos en mayor proporción a los beneficios de menor cuantía: 13% quienes cobran la jubilación mínima, el 47% de los 5,6 millones de beneficiarios; y el 3,8% a quienes cobran el haber máximo, el 0,5% de los beneficiarios. Se determinó una movilidad trimestral del 13% para los distintos programas de asignaciones familiares, con unos 8 millones de beneficiarios; y para más de 1,4 millones de pensiones no contributivas; y se pagaron dos bonos (diciembre y enero) dirigido a los beneficiarios de la jubilación mínima y cercanos a ella, cada uno por un monto del 35% de la jubilación mínima. En paralelo puso a la discusión del Parlamento Nacional y luego promulgó un proyecto de Ley referido a los regímenes especiales del Poder Judicial y del Servicio Exterior, dos casos denominados corrientemente como “jubilaciones de privilegio”, con condiciones de acceso a los beneficios muy generosas respecto del Sistema Nacional.

También se modificaron los recursos de la Seguridad Social, paralizando el cronograma de reducción de las contribuciones patronales que había dejado el gobierno de la Coalición Cambiemos. En paralelo creó nuevos recursos destinados a la Seguridad Social, que recibe: una parte del aumento en las alícuotas de las retenciones al

comercio exterior y una parte del nuevo impuesto “país”, el impuesto del 30% a las compras en/de dólares; y definió dos comisiones, conformadas con funcionarios del Estado Nacional y miembros del Parlamento Nacional, que deben proponer hacia junio de 2020 un proyecto de ley sobre la movilidad previsional y un informe y propuesta de modificaciones sobre los llamados “regímenes especiales”.

Ese es el contexto en el que la pandemia “toca la puerta” en la Argentina. El gobierno nacional reaccionó tempranamente disponiendo, entre otras medidas<sup>9</sup>:

- a. El aislamiento social preventivo y obligatorio para toda la población a partir del 20 de marzo.
- b. El fortalecimiento del sistema sanitario. Construcción de 12 hospitales modulares de emergencia, entre otras medidas.
- c. Refuerzo en la política de protección social, con incremento de las partidas para asistir a comedores comunitarios. Bono extraordinario para los beneficiarios de jubilación mínima y cercanos a ella, beneficiarios de las Pensiones No Contributivas y beneficiarios de la Pensión Universal para el Adulto Mayor.
- d. Medidas para proteger la producción, el trabajo y el abastecimiento: eximición de cargas patronales a los sectores afectados por la pandemia, refuerzo del seguro de desempleo, ampliación del programa REPRO (aporte estatal al pago de salarios) y otros. Habilitación de líneas de financiamiento para MiPyMES a tasas reducidas por cerca de 1% PBI.
- e. Precios máximos para alimentos de la canasta básica.
- f. Congelamiento de alquileres por 180

8 Ver

<https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/02/19/pr2057-argentina-imf-staff-statement-on-argentina>

9 Ver <https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19>

días, postergación de pagos de préstamos bancarios, tarjetas de crédito y obligaciones fiscales.

g. Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), consistente en un pago excepcional de \$10.000 (63% del salario mínimo) para desocupados, trabajadores informales, monotributistas y trabajadores de casas particulares. El 13 de abril se informó que unos 7,8 millones de personas cobrarán el IFE, en torno a un 40% de la Población Económicamente Activa.

Estas medidas han tenido un amplio consenso en la Argentina, mientras los indicadores del desarrollo de la pandemia, a la fecha, muestra resultados positivos: es clara la contención de la curva de contagios. Particularmente el manejo de la situación crítica ha fortalecido la figura presidencial, quién ha enfatizado que la “salud está primero”. Ha logrado articular las políticas de control de la pandemia, de fortalecimiento del sistema sanitario y el control de precios con los gobernadores provinciales e intendentes municipales de todos los colores políticos. La cuestión de la deuda ha pasado a un segundo plano. La discusión actual refiere a cómo morigerar los efectos negativos en la actividad económica, que según el Banco Mundial caerá este año un 5,2%. A nivel parlamentario, se prepara el debate en torno a un proyecto de Ley que grave la riqueza de los argentinos y argentinas más ricos, que podría alcanzar a unas 12 mil personas, el 0,03% de la población.

## CHILE

A partir de octubre de 2019, Chile transita un periodo de movilización social prácticamente inédito en su historia, con un nivel de cuestionamiento masivo respecto de la situación económica social. La pandemia encuentra allí a un Estado subordinado a la lógica del mercado. Vigente desde hace más de

40 años, esa condición ha derivado en la construcción de un “Régimen de Bienestar” de baja intensidad: educación y sistema previsional privatizados; un sistema público de salud con severas restricciones de cobertura<sup>10</sup>.

La respuesta del gobierno chileno a la pandemia ha conjugado las siguientes medidas<sup>11</sup>:

- a. Definición de ciertas zonas de cuarentena total, declaración de “Estado de excepción constitucional” y el toque de queda a nivel nacional entre las 22 y las 05 hs.
- b. Ley de “protección del empleo” que consiste básicamente en la posibilidad de suspender el contrato laboral entre empleadores y trabajadores, quedando el empleador obligado a pagar las cotizaciones previsionales y de salud, y los trabajadores reciben una remuneración financiada por los fondos de cesantía y de indemnización, con un monto a partir del 70% del sueldo de los últimos 3 meses. También habilita la posibilidad de pactar una reducción temporal de la jornada de trabajo. Para trabajadores independientes: devolución anticipada de impuesto a la renta y devolución de la retención de impuesto de enero y febrero de 2020.
- c. Bono de \$50.000 (u\$s59) a 2,6 millones personas pertenecientes a los sectores más vulnerables.
- d. Creación de un fondo de u\$s 2.000 millones para entregar ayuda los sectores vulnerables. Ampliación del Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios en hasta u\$s 3.000 millones.
- e. Medidas tributarias para la PYMES.

Este conjunto de medidas ha sido tomado críticamente por parte impor-

tante de la sociedad chilena. Los partidos políticos de la oposición han realizado una declaración resaltando la necesidad de priorizar la salud de las personas y cuidar la economía<sup>12</sup>. Llama al gobierno a propiciar un “diálogo franco” entre las representaciones del trabajo y las fuerzas políticas para impulsar un plan económico que permita “extremar las políticas de testeo, control, cuarentena y aislamiento, haciendo prevalecer el sistema público y la solidaridad en las acciones de salud”. Proponen una Renta Básica de Emergencia que garantice los ingresos de las familias chilenas. Proponen cuidar los empleos prohibiendo el despido de trabajadores, salvando empresas estratégicas de la quiebra. Proponen un “nuevo pacto fiscal progresivo”.

La Central Única de Trabajadores también se ha referido críticamente a las medidas del gobierno chileno<sup>13</sup>. Estima que la Ley de “protección del empleo” impulsada por el gobierno ha “vulnerado los derechos laborales de los trabajadores” al propiciar el “despido masivo de trabajadores o en su defecto, en desvinculaciones temporales a pagarse con el seguro de cesantía”. También señala que “los planes dejan afuera al 30% de los trabajadores chilenos”, los trabajadores informales. Destaca el fuerte impacto de la crisis en los fondos de pensiones. Estima que “uno de los resultados más probable de esta crisis es el aumento de la concentración de la riqueza en uno de los países más desiguales del mundo”. Entiende que se vive un momento de inflexión en cuanto a que la crisis se resolverá “por la reposición del rol del Estado en la economía poniendo fin al Estado subsidiario, la reposición de los

<sup>10</sup> Ver [http://www.iade.org.ar/system/files/carpenter\\_-\\_que\\_cruje\\_en\\_chile\\_-\\_iade.pdf](http://www.iade.org.ar/system/files/carpenter_-_que_cruje_en_chile_-_iade.pdf)

<sup>11</sup> Ver <https://www.gob.cl/coronavirus/>

<sup>12</sup> Ver <https://portal.pschile.cl/destacado/partidos-de-oposicion-presentan-propuesta-en-materia-economica-para-enfrentar-el-coronavirus/10077/>

<sup>13</sup> Ver <http://sindical.cl/wp-content/uploads/2020/04/Declaracion%3%B3n-CPP-08.04.2020.pdf>

trabajadores como motor de la sociedad y la centralidad de las políticas para la redistribución de la riqueza". Termina proponiendo un conjunto de políticas públicas para enfrentar la crisis: políticas sanitarias; económicas y sociales; y laborales. Entre ellas, destacamos cuatro: control estatal de todo el sistema de salud; la creación de una Renta básica Universal mensual para 12 millones de personas, dos tercios de la población; suspensión de cuentas de servicios básicos para las personas sin sustitución de ingresos, con cargo a las utilidades de las empresas; y la prohibición del despido.

Particularmente grave es el impacto en los fondos de pensiones, que desde que se inició el estallido social en octubre de 2019 observa una caída de u\$s47.578 millones<sup>14</sup>. La sensible reducción de los valores cuota de dichos fondos impacta directamente en los 750 mil beneficiarios de Retiro Programado, un 53% del total, reduciendo el monto de sus prestaciones; así como también a los de cerca de 15 mil nuevos pensionados y pensionadas que mensualmente se incorporan al sistema, con acervos de recursos acumulados según sus historias laborales que sufren un recorte sustantivo.

El liderazgo político en Chile juega a favor de mantener la actividad económica a como dé lugar. El presidente S. Piñera sostiene que "...en Chile no es sostenible una cuarentena total porque nadie podría asegurar que las familias acuarteladas en todo Chile tengan los alimentos, los medicamentos, los servicios básicos"<sup>15</sup>. Una estrategia distinta de la desplegada en la Argentina.

## PALABRAS FINALES

Con esta presentación, iniciamos nuestro Primer Número del Boletín del Grupo de Trabajo "Seguridad Social y Sistemas de Pensiones". Los artículos fueron escritos antes de la evidencia de la Pandemia en América. Se presentan evaluaciones del sistema previsional brasileño, chileno, cubano, uno

sobre la ausencia de seguridad social para los trabajadores autónomos, ejemplificando los riesgos sociales de los trabajadores de plataformas, y otro sobre una reciente reforma a los regímenes especiales de trabajadores del Poder Judicial y del Servicio Exterior (diplomáticos) de Argentina.

## TEMAS FUNDAMENTALES

# SEGURIDAD SOCIAL EN CONTEXTOS DE TRABAJO ATÍPICO: SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DE PLATAFORMAS

LUZ DARY NARANJO COLORADO\*

Uber, Beat, Glovo, Deliveroo o Rappi, tal vez son sólo algunas de las plataformas digitales que bajo el modelo de "trabajo en demanda" o "trabajo de los pequeños encargos", han operado en los países iberoamericanos imponiendo una dinámica disruptiva, divergente y atípica en las relaciones de trabajo. Y es que si bien, habrá consenso en aceptar la idea, que los cambios tecnológicos no están determinados por el nivel de evolución de las dinámicas de producción de nuevo derecho, en tanto tienen una agenda de desarrollo propia. Estos modelos tecnológicos con amplias connotaciones económicas, se han introducido en los ordenamientos jurídicos creando un amplio debate, en

ocasiones contrapuesto, sobre la protección de los derechos humanos de estos trabajadores. Dentro del cual se destaca la preocupación por el acceso y cobertura para esta clase trabajadora "deslaborizada".

Por su parte, las organizaciones inmersas en la construcción de los esquemas de protección del trabajo<sup>1</sup>, han creado una distinción tradicional entre lo que se concibe como trabajo típico y el trabajo atípico. Así, el trabajo típico resulta conexo a la noción del trabajo asalariado apalancado en un esquema de trabajo industrial, de donde se derivan los esquemas de seguridad social basados en las cotizaciones hechas como consecuencia del

14 Ver <https://www.cendachile.cl/inicio/13/4/2020>.

15 Ver <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/04/12/982846/Presidente-Pinera-cuarentena-total-chile.html>

\* 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. Licenciada en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Colombia. Docente Investigadora Universidad Autónoma de Colombia. Directora del Grupo de Investigación "Flora Tristán".

1 Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adscrita a la organización de naciones unidas (ONU), de la cual se sirven conceptual y teóricamente trabajos de otras entidades de derecho internacional público como la CEPAL.

estatus de empleado activo que pueda tener un trabajador. En tanto que el trabajo atípico, será entonces todo aquel trabajo no basado en una relación laboral de trabajo “formal”, que tiene como características: el rompimiento de la noción de tiempo y estabilidad en el empleo (trabajos parciales y atemporales); el uso de formas contractuales propias del derecho civil y/o comercial, lejanas al derecho laboral con enfoque en contratación de fuerza de trabajo. Y la promoción de una idea de libertad y autogestión que se separa de la noción de relaciones de trabajo subordinadas.

Bajo esta perspectiva resulta evidente cómo se crea una tensión entre las aspiraciones teleológicas de la seguridad social y el crecimiento de una fuerza de trabajo deslaboralizada; la cual permite el siguiente interrogante ¿cuál es el rol de la seguridad social en contextos de trabajo atípico? Para aproximarse a una respuesta a este interrogante, dos son los niveles de análisis que podrán considerarse: el primero, representado en la discusión sobre la denominación y calificación jurídica de los trabajadores de plataformas. Y el segundo, la suficiencia funcional de los esquemas de seguridad social para el trabajo de plataformas.

Al reflexionar sobre rol de la seguridad social y la discusión sobre la calificación de los trabajadores de plataformas, esto es: si son trabajadores subordinados, si son trabajadores independientes, o si resulta necesario crear una categoría especial intermedia entre las dos primeras; resulta determinante pensar en la ruta establecida para el acceso a los sistemas de protección social, en la cual el empleo es la puerta de entrada.

Y es que si bien, los cuestionamientos a los modelos de seguridad basados en el estatus de empleado activo

no son nuevos, al tratarse de empleabilidad surgen los problemas tradicionales de creación, crecimiento, disminución, acceso, condiciones y formalización, donde las bajas tasas de empleo y las altas tasas de informalidad vienen en aumento<sup>2</sup>. Lo cierto es que resulta problemático para el derecho de la seguridad social, encontrar una forma de acceso y cobertura para los trabajadores de plataformas, ante la falta de “formalización” o denominación jurídica<sup>3</sup> del estatus de este tipo de trabajadores<sup>4</sup>.

2 Por ejemplo, según estudios realizados por la Organización Internacional del Trabajo OIT en el año 2018, disponibles “de más de 100 países alrededor del año 2016, la tasa de empleo informal total (agrícola y no agrícola) en América Latina y el Caribe es del 53 por ciento, esto es, unos 140 millones de personas se desempeñan en trabajos informales en la región. A pesar de que hay otras regiones en el mundo con tasas más altas de informalidad, esta se considera alta pues la mayoría de los países de la región son de ingreso medio”. (Salazar-Xirinachs, José Manuel & Chacaltana, 2018).

3 Un ejemplo que sirve para ilustrar lo anterior está en el caso español, cuyo ordenamiento del trabajo considera tres clasificaciones, denominaciones o estatus de trabajador, a saber: el trabajador subordinado o asalariado, el trabajador autónomo o independiente y el trabajador autónomo económicamente dependiente.

4 Para (Martínez Barroso, 2007, págs. 454-456), el trabajo asalariado se da cuando “se caracterice por la existencia de una relación de jerarquía entre los contratantes, es decir, por una falta de autonomía del trabajador en la ejecución del trabajo, de suerte que la organización del trabajo y la propia ejecución del mismo se encuentre sometida a las órdenes e instrucciones del empresario, a cuyo control y supervisión se halla sometido”. Por su parte, “si no concurren tales notas, el protagonista será un trabajador autónomo o independiente, en el sentido de que no realiza por cuenta de otro una prestación a cambio de un salario y se encuentra en igualdad de condiciones respecto al empresario”. No obstante, existe una categoría intermedia denominada trabajo autónomo económicamente dependiente, la cual se da cuando hay “reiteración para un mismo cliente pues es normal que surjan cuestiones añadidas, referentes sobre todo al carácter temporal o indefinido de la relación emprendida, a las posibilidades de atender al mismo tiempo a otros clientes (donde entran en juego las cláusulas de exclusividad) o, en fin, a las formas y consecuencias económicas de una extinción anticipada del vínculo. Todo ello cobra especial importancia cuando ese tipo de servicios continuados se prestan para empresas, por la sencilla razón de que, en tales

Así, en la actualidad existen cambios sustanciales en los procesos de configuración y reconfiguración de la fuerza de trabajo a nivel global, como consecuencia de la entrada y consolidación del modelo de economía de plataformas; el cual tiene como característica principal “intermediar” a través de aplicaciones o plataformas digitales, la relación entre oferta y demanda. Por ejemplo, ante la necesidad de contratar un publicista para uno o varios encargos de trabajo, la plataforma organiza, gestiona, administra y reúne dicha oferta con quien está dispuesto a tomarla a cambio de una contraprestación.

Como se ve, este modelo promueve una idea de independencia y flexibilización en dos sentidos: Por una parte, respecto de las personas y empresas que prefieren no tener una relación de trabajo formal o típica, es decir, a través de un contrato laboral de trabajo. En tanto, la plataforma podría auto gestionar la prestación del servicio, las instrucciones para el mismo y el pago, sin suponer la existencia de un vínculo laboral. Y por la otra, con relación al trabajador quien concibe en este tipo de encargos, una idea de libertad en la ejecución del trabajo, quien ve en la ausencia de cumplimiento de una jornada laboral y en la falta de desplazamiento para prestar sus funciones de trabajo a un puesto de trabajo fijo, una vía alternativa para la consecución de los ingresos para su subsistencia.

Lo anterior, ha creado un estado actual en el cual existe un crecimiento de una fuerza de trabajo deslaboralizada, en donde los sistemas de seguridad y protección social, resultan insuficientes en tanto no concebir normas especiales para este nuevo tipo de trabajo. Basta con observar las cifras

casos, se crean las condiciones adecuadas para que también surja cierta sujeción o relación de dependencia del autónomo respecto de dicha organización empresarial”.



para el 2018, en donde se calcula que cerca de 140 millones de trabajadores, un 53% de la población en Latinoamérica, se encuentran en trabajos informales.

Resulta de especial interés reflexionar, cómo con relación a la discusión acerca del estatus o denominación de estos trabajadores, las plataformas los consideran como “socios”, “colaboradores independientes”, “trabajadores autónomos”, entre muchas otras. Siendo entonces evidente, como la estrategia de la plataforma no está en ubicar este trabajo en la esfera del trabajo subordinado, siento así que sean pocas las aplicaciones que tengan reglas para el pago de algún tipo de cotización al sistema de seguridad social, de manera que estos trabajadores pudieran estar asegurados ante un eventual accidente o patología.

Ahora, no sólo se podrá circunscribir el acceso de estos trabajadores a los sistemas de protección social tradicionales (riesgos laborales, pensiones y salud), en tanto esto significaría limitar los principios de cobertura y progresividad de la seguridad social<sup>5</sup>. Pues lo que resulta útil de esta reflexión, está en identificar cómo la plataforma no participa en la discusión sobre la denominación jurídica de estos trabajadores, pero sí la complejiza. Por ejemplo, cuando: (i) Crea categorías de trabajador ambiguas desde la perspectiva conceptual jurídica. (ii) Considera que este tipo de trabajos debe guiarse por normas del derecho civil o comercial, quedando en la “posibilidad” del trabajador realizar o no algún tipo de cotización al sistema como trabajador independiente. Siendo así que la plataforma, desincentiva el acceso de estos trabajadores a la seguridad social, de

allí que para mucho este sea un trabajo informal, atípico y precario.

Hasta aquí, se puede observar cómo la ausencia de conclusión o consenso al debate sobre la denominación de los trabajadores de plataformas, se ha constituido en una barrera de entrada para los trabajadores de plataformas a los sistemas de seguridad social. Barrera que es construida no sólo por el Estado, en razón al incumplimiento de su tarea de legislar progresivamente, respondiendo a las dinámicas actuales. Sino por académicos del derecho laboral que no han dado cuenta de un consenso o fórmulas de arreglo suficientes para que esta clase trabajadora pueda tener un acceso real, material y en igualdad a la seguridad social.

En igual sentido, queda la sensación de existencia de dos tipos de agendas en la producción de nuevo derecho: una la del derecho laboral y otra la del derecho de la seguridad social. Las cuales coexisten cuando se trata de regular trabajo típico. Pero resultan desconectadas y desarticuladas en contextos de trabajo atípico. De allí que pareciera insuficientes los modelos de seguridad social actuales, para responder a las dinámicas impuestas por nuevos modelos de gestión de oferta y demanda, como es el caso de la denominada economía de plataformas.

La configuración de una nueva fuerza de trabajo deslaborizada no podrá reñir con los fines teleológicos propios de la seguridad social. Por lo cual, resulta necesario abrir espacio a la discusión sobre la relación entre seguridad social y empleo. De manera que se unifiquen los proyectos para el acceso, universal y cobertura de la seguridad social para los trabajadores de plataformas. No obstante, dicha discusión deberá ir más allá de la relación empleo y seguridad social, y considerar

simplemente la condición de trabajador sin mayores etiquetas.

No habrá duda en afirmar, que durante los próximos años, así como la economía de las plataformas ha puesto en consideración y reconfiguración las estructuras conceptuales, teóricas y operativas del derecho del trabajo, también se discutirán los fines, objetivos y nuevas formas de acceso, cobertura y mantenimiento de la seguridad social.

5 Por ejemplo, deberá cuestionarse cómo crear un marco normativo en materia de seguridad y salud en el trabajo para este tipo de trabajadores.

## TEMAS FUNDAMENTALES

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: O DESMONTE DOS DIREITOS SOCIAIS**

LUCIA CORTES DA COSTA\*

No Brasil, assim como em outros países, a previdência social surge com o aumento do assalariamento da força de trabalho relacionado à industrialização. Pode-se relacionar o poder de organização política dos trabalhadores<sup>1</sup> com o surgimento de proteção previdenciária no Brasil em 1923. A organização da previdência como Caixa de Aposentadorias e Pensões - CAP, foi criada em cada empresa ferroviária, com contribuição dos trabalhadores e empregadores, como um seguro social<sup>2</sup>. Houve resistências e desvios de recursos das CAPs, sendo constantes os conflitos para assegurar os direitos previdenciários dos trabalhadores. As regras para aposentadoria estabelecia no mínimo 50 anos de idade e 30 anos de serviço no setor ferroviário<sup>3</sup>. A criação das CAPs buscou reduzir os conflitos entre trabalhadores e empregadores.

Na década de 1930, já no Governo de Getúlio Vargas, a proteção previdenciária foi ampliada para categorias profissionais, sendo criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP)

com contribuição do governo, empregados e empregadores. Apenas trabalhadores urbanos, com categoria profissional reconhecida em lei, tinham o direito à proteção previdenciária. Em 1966, já no governo Militar, os vários IAPs foram reunidos no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Na década de 1970 – durante o governo militar – houve expansão da proteção previdenciária para trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticos.

O Brasil passou por período de fortalecimento da industrialização e expansão do mercado de trabalho até a década de 1980. A hipótese que defendemos nesse artigo é de que a previdência social foi um instrumento necessário para fortalecer o assalariamento da força de trabalho, considerando o projeto de industrialização do Brasil. Pode-se afirmar que o período de 1930-1980 marcou o processo de industrialização do país e da expansão da proteção previdenciária. Dessa forma, construíram-se instituições importantes para assegurar o direito à proteção previdenciária, passando a ter um Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974. A máquina administrativa para gerir a previdência social se expandiu e o volume de recursos do fundo previdenciário financiou a modernização da economia.

Na Constituição Federal de 1988, a previdência Social passou a integrar a Seguridade Social, junto com a Saúde e Assistência Social. Do ponto de vista institucional foi criado em

1990 o Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Houve a criação do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, autarquia que operacionaliza os benefícios e serviços da previdência social. Pela Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992 foi criado o Ministério da Previdência Social (MPS)<sup>4</sup>. O Brasil manteve a previdência social como área de Ministério até 2016, quando o Presidente Michel Temer, pela Lei Nº 13.266, de 5 de abril de 2016, extinguiu o Ministério da Previdência Social, dando início ao desmonte institucional da previdência social. (COSTA, 2018)

Após a década de 1990, a previdência social passou por várias reformas<sup>5</sup>. As reformas foram realizadas por meio de Emendas Constitucionais<sup>6</sup>

4 Na década de 1990, com a vigência da Constituição Federal de 1988, houve a regulamentação do Regime Geral da Previdência Social, por meio da Lei 8213/91, que abrange aos trabalhadores do setor privado urbano e rural. Os funcionários públicos federais integram o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), estados e municípios também passaram a instituir a previdência social para seus servidores públicos nos moldes do RPPS.

5 Em 1998, no Governo Fernando Henrique Cardoso, Emenda Constitucional nº 20; no Governo Lula, em 2003, Emenda Constitucional nº 41 e em 2005, a Emenda Constitucional nº 47, Lei 13.135/2015 colocou mudanças nas regras do benefício pensão por morte e auxílio reclusão, a Lei 12618 de 2012 regulamentou a EC 41/2003 e criou previdência complementar para funcionário público federal. EC 103/2019 – Governo Bolsonaro, modifica as regras do RGPS e do RPPS.

6 Para aprovar uma Emenda Constitucional é preciso que a matéria tramite no Congresso Nacional, Câmara de Deputados e Senado Federal, com votação em 2 turnos, com mínimo de 3/5 de votantes (quórum). Sempre são realizadas audiências públicas para debater a matéria antes das votações.

\* Docente na Universidade Estadual de Ponta Grossa – PR/Brasil. Pesquisadora do CNPq, membro do GT Seguridade Social - CLACSO.

1 A conquista do direito a formar sindicatos em 1907, as greves do período de 1917 a 1919.

2 DECRETO Nº 4.682, DE 24 DE JANEIRO DE 1923 – conhecido como Lei Eloy Chaves.

3 Ver material sobre Lei Eloy Chaves. <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/primeira-lei-da-previdencia-de-1923-permitia-aposentadoria-aos-50-anos> Acesso em 28/02/2020.

que ampliaram o tempo de contribuição com definição da idade mínima para acesso à aposentadoria, a carência com o número de contribuições mínimas para acesso aos benefícios, modificar o cálculo para o valor dos benefícios, estabelecer um teto para o valor dos benefícios, incentivar a previdência complementar. As reformas foram propostas pelo Governo<sup>7</sup> com o argumento da necessidade de sanar déficit nas contas da previdência, estabelecer medidas para evitar aposentadorias precoces, enfrentar o envelhecimento populacional e o risco do aumento da longevidade.

As justificativas do governo para as reformas na previdência social estão centradas nas despesas com benefícios que colocam o risco do déficit. No entanto, o desequilíbrio atuarial, o déficit, deve ser analisado também a partir da arrecadação e não apenas das despesas. Nesse sentido, a dinâmica do mercado de trabalho é um aspecto relevante para análise da sustentabilidade da previdência social. As reformas na previdência social não são decorrentes apenas dos gastos com benefícios e do risco demográfico, mas, expressa a falta de um projeto de desenvolvimento econômico com política de industrialização. É na mudança de poder de setores da economia que vamos identificar a crise da previdência social. O aumento do poder da agroindústria, o peso das commodities nas exportações, a queda do setor de indústria de manufaturados, o peso do setor financeiro, capital rentista que consome gastos com juros da dívida pública. Essas mudanças econômicas se expressam no Congresso Nacional, com o aumento da bancada ruralista, a perda de representatividade dos se-

tores industriais e dos trabalhadores, os sindicatos.

O processo de desindustrialização<sup>8</sup> pelo qual o Brasil vem passando desde a década de 1990 alterou a estrutura do mercado de trabalho, reduziu os empregos nos setores industriais, ampliou o emprego nos setores de serviços, especialmente nos serviços que exigem menor qualificação do trabalhador e tem menores salários, a grande rotatividade do mercado de trabalho e permanência de grande contingente de trabalhadores no setor informal, com trabalho precário. Sem indústria e sem a organização dos trabalhadores não há previdência social. Assim, a década de 1990 marcou não apenas as reformas na previdência social, mas também, mudança importante na política econômica com o processo de abertura comercial, metas de controle da inflação, política de austeridade fiscal com a redução de gastos sociais e a necessidade de superávit primário<sup>9</sup>. “Nos anos 1980 o peso da indústria de transformação no PIB era de 33%, hoje é de 16% - nos últimos cinco anos

8 “a desindustrialização revela o esvaziamento da perspectiva de autodeterminação do capital industrial no interior das forças produtivas, não significando, por pressuposto, a inexistência de indústrias. Mas, de todo o modo, a ascensão de outras frações da classe dominante, como, por exemplo, o capital financeiro ou agrário, ou comercial no interior das atividades econômicas, cuja capacidade de subordinação da produção de manufatura leva à desindustrialização.” (POCHMANN, 2016, pg.20)

9 Desde 1994 foi criado um mecanismo para desvincular receitas da União, retirando da seguridade social um volume de recursos para dar garantia de controle de gastos e superávit primário. O Fundo Social de Emergência (EC 01/1994), o Fundo de Estabilização Fiscal (EC 10/1996 e EC 17/1997), transformado em Desvinculação de Receitas da União - DRU (EC27/2000, EC 42/2003, EC 56/2007, EC 68/2011) que pela EC 93/2016 passou a vigorar até 2023, subtraindo 30% do orçamento da seguridade social. EC 95/2016 – novo regime fiscal, congelando gastos sociais por 20 anos e que promoveu cortes no orçamento da seguridade social. O Governo Bolsonaro, via o Decreto nº 9.699, de 08/02/2019, transferiu recursos da Seguridade Social para encargos financeiros da União.

o comércio exterior desse setor passou de um superávit para um déficit de 65 bilhões de dólares.<sup>10</sup>”

Desde o Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) houve renúncia fiscal com as desonerações concedidas a setores econômicos, as dívidas de grandes empresas com a previdência social e a falta de fiscalização e combate à sonegação na arrecadação das obrigações com a previdência social. Essa situação também se repetiu nos Governos Lula (2003-2010), Dilma (2011-2016) e Temer (2016-2018).

Em 2015, os gastos com juros sobre a dívida pública que (R\$ 502 bilhões), foram superiores aos gastos previdenciários (R\$ 486 bilhões); às desonerações tributárias que totalizaram R\$ 280 bilhões em 2015 (o governo federal abre mão de cerca de 20% das suas receitas); anualmente o governo deixa de arrecadar cerca de R\$ 452 bilhões (2015), porque não há políticas eficazes de combate à sonegação fiscal. (DIEESE/ ANFIP, 2017)

A política econômica no Brasil desde a década de 1990 busca manter a austeridade fiscal, controle da inflação, redução de gastos públicos na área social. Apesar das mudanças de Governo, as metas de controle de inflação, abertura comercial e apoio ao setor do agronegócio e ao mercado financeiro, se mostraram constantes. Mesmo considerando que no Governo Lula e Dilma, houve aumento do valor do salário mínimo que impactou nos gastos sociais, maior arrecadação para previdência como resultado da queda no desemprego e aumento na formalização do trabalho, os fundamentos macroeconômicos não mudaram. (COSTA, 2019) O crescimento econô-

7 Na justificativa de todas as emendas constitucionais desde 1998 até a última de 2019, aparece o argumento do envelhecimento populacional e déficit financeiro.

10 Entrevista com Wilson Cano, UNICAMP. Disponível em: <https://www3.eco.unicamp.br/cede/centro/146-destaque/508-desindustrializacao-no-brasil-e-real-e-estrutural>. Acesso em 27/02/2020.

mico esteve ligado às exportações de matérias primas, agronegócio e consumo interno. Conforme Morceiro (2018) houve desindustrialização no Brasil, redução das exportações de manufaturas e a indústria perdeu a participação no PIB.

O processo de desindustrialização no país favoreceu mudanças na legislação com perdas de direitos dos trabalhadores<sup>11</sup>, precarização das relações de trabalho e manutenção da informalidade. O ataque aos sindicatos, com mudanças legais que reduziram o poder de negociação dos sindicatos, reduziram as contribuições sindicais, foi uma medida que favoreceu as reformas na previdência social. O argumento de que é o custo das obrigações patronais em relação aos direitos do trabalhador que inibe a criação de empregos, foi amplamente divulgado pelos setores conservadores, que apoiaram medidas de redução dos direitos trabalhistas e também da reforma da previdência social. O governo alega que há déficit na previdência que compromete o crescimento da economia e afeta a estabilidade financeira do Estado.

Desde 2016, foi promovido um ataque aos gastos sociais que cresceram no período 2003-2014 (Governos do PT – Lula e Dilma) com o impacto da valorização do salário mínimo que é o piso dos benefícios previdenciários e assistencial. Essa posição contrária à distribuição de renda no Brasil é orquestrada pelos setores conservadores e divulgada pela mídia como uma necessidade para a retomada do crescimento econômico.

11 Pela lei **Nº** 13.467 de 2017 o Governo Temer aprovou no Congresso Nacional a reforma do trabalho com perdas de direitos do trabalhador. O Governo Bolsonaro editou em novembro/2019 a Medida Provisória nº 905, dando sequência a desregulamentação do contrato de trabalho, a chamada Carteira Verde Amarela, afetando a contratação especialmente de jovens.

Vejam os resultados desse processo de ataque aos direitos do trabalhador no Brasil. O Governo Temer (2016-2018) aprovou mudanças na legislação trabalhista, não conseguiu aprovar a reforma na previdência social, mas promoveu o seu desmonte institucional, com a extinção do Ministério da Previdência Social, que passou a ser gerida pelo Ministério da Fazenda, com a criação da Secretaria Nacional de Previdência Social, a alocação do INSS – autarquia que operacionaliza os benefícios previdenciários e assistenciais, no Ministério do Desenvolvimento Social, fragmentando institucionalmente a previdência social. Para reduzir gastos com benefícios previdenciários, o Governo Temer promoveu uma ação de revisão de benefícios e criou critérios rígidos para perícia médica e medidas de corte de benefícios de auxílio doença e aposentadoria por invalidez.

O Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI) é a maior iniciativa dessa natureza já realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Desde o início do programa, em agosto de 2016, 1.206.624 benefícios já foram revisados, gerando corte de 611.070 pagamentos indevidos e uma economia que pode chegar a R\$ 20 bilhões para o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS)<sup>13</sup>.

O Governo Bolsonaro criou o Ministério da Economia, a previdência social está na Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Há um desmonte no INSS, foi estabelecido um sistema de agendamento eletrônico para que o cidadão possa acessar a previdência – INSS DIGITAL, a falta de funcionários para atendimento tem gerado grande crise, com atraso no pagamento de benefícios e na realização de perícias mé-

12 Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate nº 33, MDS. Pg. 85.

dicas<sup>13</sup>. O desmonte institucional da previdência social indica o objetivo de restringir a previdência social pública. A reforma da previdência social foi aprovada de forma rápida no início do Governo Bolsonaro, a proposta foi enviada ao Congresso Nacional em fevereiro e aprovada em outubro de 2019, pela Emenda Constitucional 103. Essa reforma da previdência social atingiu o setor privado, o regime Geral da Previdência Social, e o setor público, o Regime Próprio da Previdência Social. As principais mudanças foram no aumento da idade para aposentadoria do setor urbano, as mulheres 62 anos e dos homens 65 anos de idade. Para professores<sup>14</sup> do ensino fundamental e médio e policial<sup>15</sup> as idades mínimas e tempo de contribuição são menores. No setor rural permanecem 55 anos para mulheres e 60 para homens. A carência de contribuições mínimas continua em 15 anos para mulheres e homens que já estavam filiados à previdência antes da aprovação da EC 103. Homens que venha a se filiar após a EC 103 terão 20 anos de contribuição mínima. As mudanças no cálculo dos benefícios buscam reduzir o valor

13 “Desde a aprovação da “reforma” da Previdência, que restringiu o acesso às aposentadorias, nenhum benefício foi concedido. Já são cerca de 2 milhões de pedidos, entre aposentadorias e pensões, que aguardam análise. (...)A situação pode se agravar ainda mais, já que o governo Bolsonaro anunciou o fechamento de 20 filiais da Dataprev, empresa pública que presta serviço de tecnologia da informação para o INSS, com a demissão de 493 funcionários, o que representa 15% do total de servidores. O governo já anunciou a intenção de promover a privatização da Dataprev, já incluída no Programa Nacional de Desestatização, o que colocaria em risco o sigilo dos dados de milhões de brasileiros.” Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2020/01/fila-no-inss-e-desrespeito-com-o-trabalhador-diz-ex-ministro-da-previdencia/>

14 É exigido 25 anos de contribuição e idade mínima de 57 anos, para as mulheres, e de 60 anos para os homens.

15 Policiais, homens e mulheres, poderão se aposentar aos 55 anos de idade, 30 anos de contribuição e 25 anos de efetivo exercício da função.

das aposentadorias<sup>16</sup>, impedir acúmulo de benefícios (aposentadoria e pensão por morte). Houve aumento nas alíquotas de contribuições para trabalhadores que ganham acima de 01 salário mínimo, tanto no RGPS como no RPPS. O cálculo do valor da pensão por morte foi alterado, reduzindo o valor dos benefícios<sup>17</sup>. A proposta inicial do Governo Bolsonaro era criar o regime de capitalização individual, mas o Congresso Nacional não aprovou essa medida. Segue em curso una proposta de dar continuidade nas mudanças da previdência social no país. Há um desmonte de direitos sociais e a política de austeridade fiscal agrava a desigualdade social no país.

## REFERÊNCIAS:

- ANFIP/DIEESE. *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira* - Brasília: ANFIP/DIEESE; 2017 (212p).
- Boletim Estatístico da Previdência Social. Vol 23, nº 11. SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Ministério da Fazenda. Novembro de 2018.
- Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 33 (2018)-. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005-
- COSTA, L. C. *A Previdência Social no Brasil: atores, teorias e a disputa de interesses*. SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 21, N.1, P. 289-310, JUL./DEZ. 2018.
- COSTA, L.C. *A assistência social, previdência e transferência de renda em tempos de ajustes fiscais - de Temer a Bolsonaro*. In: *Brasil, incertezas e submissão*. – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

16 O cálculo do valor do benefício será de 60% da média de todas as contribuições a partir de julho/1994 e para ter direito à aposentadoria no valor de 100% da média de contribuições, as mulheres deverão contribuir por 35 anos e os homens, por 40 anos.

17 O benefício será de 50% da aposentadoria que teria direito o contribuinte acrescido de 10% a cada dependente até o máximo de 100%, 5 dependentes.

MORCEIRO, Paulo César. *A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise de sua evolução estrutural, comercial e tecnológica*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2018.

POCHMANN, M. *Brasil sem industrialização: a herança renunciada* [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016, 187 p. ISBN 978-85-7798-216-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

## TEMAS FUNDAMENTALES

# NOTAS SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CUBA

HENRY COLINA HERNÁNDEZ\*

El proceso de transformaciones iniciado en Cuba luego de 1959 ha configurado un sistema de pensiones de reparto solidario universal, con total administración estatal y sin capitalización de los fondos. Las normativas nacidas entonces ponían énfasis en el sector estatal, que comenzaba a despuntar como el mayor empleador de fuerza de trabajo en la economía cubana. Las principales reformas que han sido implementadas en el modelo<sup>1</sup> contienen la variación de parámetros internos, limitándose a extensiones de la edad de jubilación, y adecuaciones en las fórmulas para el cálculo de las prestaciones y métodos de contribución. La ley 105 del año 2008 es la

\* Profesor Asistente de la facultad de Economía de la Universidad de la Habana. [henrych@fec.uh.cu](mailto:henrych@fec.uh.cu)

1 Ley 1100 de marzo de 1963 que se propuso proteger a todos los trabajadores y sus familias; brindando amparo social en las contingencias de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, enfermedad profesional, vejez y muerte. Dicha ley fija la edad de jubilación en 55 años para las mujeres y 60 para los hombres. Ley 24 de enero de 1980, que establece los regímenes de Seguridad y Asistencia Social, así como la obligación del Estado de garantizar un sistema de prestaciones definidas.

disposición vigente para el sistema de Seguridad y Asistencia Social en el país. Uno de los resultados más relevantes de esta legislación ha sido su amplia cobertura activa, dado que todo trabajador en la economía, con independencia de la forma de propiedad en la que se emplee está cubierto por el sistema mediante sus contribuciones.

Las principales innovaciones de esta ley estuvieron dirigidas a adecuar las pensiones por edad, elevando la edad de jubilación, en el caso de las mujeres, de 55 a 60 años; y en el caso de los hombres, de 60 hasta 65 años. De igual grado, se incrementa el tiempo de servicios a acreditar, se cambia la base de cálculo de las prestaciones y se incrementa también la tasa mínima de remplazo de 50 al 60%. Recientemente, se han producido transformaciones legislativas que han permitido incorporar a una parte de los cooperativistas al régimen general cubano. Simultáneamente, el gobierno ha decretado sucesivos incrementos nominales de las pensiones. En octubre de 2018 se elevó la pensión mínima de 160 CUP a 242

CUP<sup>2</sup>, incrementando todas las escalas de ingresos en diferentes montos. Esta medida benefició al 87.1% de todos los pensionados cuyos ingresos eran inferiores a 400 CUP. En julio de 2019, el gobierno decretó incrementos nominales, tanto para los asalariados del sector presupuestado estatal, como para todas las pensiones y jubilaciones. Se produjo un incremento de la pensión mínima a 280 CUP y cada uno de los pensionados y jubilados, ubicados en el segmento de ingresos que se extiende de 242 CUP a 499 CUP recibió bonificaciones de hasta 45 CUP.

Para complementar el análisis de estas medidas recientes, se hace necesario explicitar algunas de las características fundamentales de la sociedad y economía cubanas, de modo que el sistema de Seguridad Social que las acompaña, muestre sus principales fortalezas y debilidades para enfrentar los retos que tiene por delante. Por tanto, se comenzará un breve examen de la dinámica demográfica del país y su impacto en el empleo, para luego describir las variables asociadas a la sostenibilidad financiera y la suficiencia de las prestaciones. Ver tabla 1

En un período relativamente corto de tiempo los grupos de edades que hoy representan el grueso de la fuerza ocupada, no recibirán reemplazo e irán convirtiéndose en un por ciento creciente de la población pensionada. O sea, no solo crecerá el número de pensionados, sino que decrecerá el número de ocupados en la economía: los trabajadores que sostienen a esos pensionados. Esta dinámica es mejor

2 El Peso Cubano (CUP) es uno de los dos signos monetarios que circulan en la economía cubana, siendo el Peso Convertible (CUC) el otro. Para la población el tipo de cambio fijo es 24CUP=1CUC o 25CUP=1CUC, en dependencia de si es compra o venta. 4 El sector presupuestado incluye Ministerios, todos los niveles de los trabajadores de la Educación, la Salud, Deportes, Administración del Estado, entre otros.

Tabla 1. Indicadores seleccionados de la dinámica demográfica. Cuba. Años seleccionados.

Indicadores <sup>3</sup>	1981	2002	2008	2018	2020	2025
Tasa de Natalidad	14.1	12.6	10.9	10.4	n.d	n.d
Tasa Global de Fecundidad	1.6	1.6	1.6	1.65	n.d	n.d
Tasa de Migración	-0.15	-0.13	-0.33	-1.9	n.d	n.d
Población 60 o más años (%)	10.9	14.7	17	20.2	n.d	26
Mortalidad	6.4	6.6	7.7	9.4	n.d	n.d
Tasa de crecimiento de la población	11.4	6.6	-1.3	-1.0	-5.5	-3.9

Fuente: Elaboración propia a partir de (MINSAP, 2018) y (ONEI, 2018)

recogida en la evolución y situación actual de la Relación de Dependencia, que muestra un deterioro del indicador en el tiempo, lo que influye en el monto de las prestaciones que deben ser garantizadas por el gobierno. En este caso la relación pasa de 32% en 2004 a 37.3% en 2018.

Las fuentes de las presiones económico-financieras sobre el régimen son fundamentalmente tres. Primera, el aumento de la cuantía media nominal de las prestaciones, ocasionado por los cambios realizados en cada una de las normativas vigentes, las revalorizaciones y el incremento del salario nominal. En segundo lugar, el aumento del número de pensionados y el estancamiento relativo de la población ocupada que se encarga de sostener dicho incremento bajo un esquema de reparto como el cubano. Por último, la dilatación del tiempo medio de permanencia en el sistema, a partir del aumento de la esperanza de vida, geriátrica y al nacer. Ver gráfico 1.

3 Para el caso de las Tasas de Natalidad, Crecimiento Poblacional y Mortalidad el número se expresa en relación a cada mil habitantes. La Tasa Global de Fecundidad, expresa el número de hijos por mujer. Mientras que la Tasa de Migración es calculada como la diferencia entre los inmigrantes y los emigrantes con respecto a la población media del país.

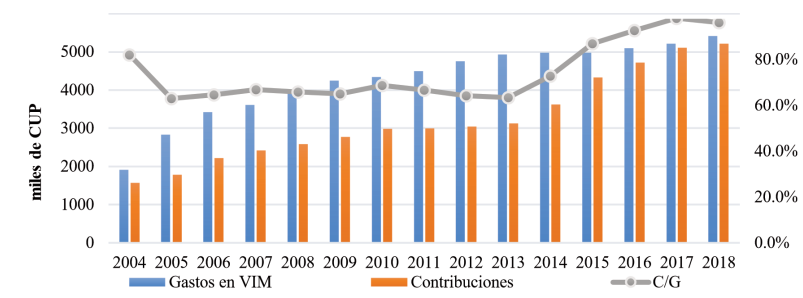
A primera vista, el sistema cubano puede parecer homogéneo, pero una vez que se profundiza en sus características contributivas se introduce un componente diferenciador importante: la tasa de contribución depende del sector donde se esté empleado y de los ingresos que se reciban en dichos sectores<sup>4</sup>. Debe añadirse que, dada la insuficiencia de la recaudación por la vía contributiva, el presupuesto estatal se encarga de suplir la diferencia, para garantizar el equilibrio entre contribuciones y gastos.

El Gráfico 1 recoge la relación entre los gastos del régimen de Vejez, Invalidez y Muerte<sup>5</sup> y las contribuciones al sistema. En los 15 años que son ilustrados, el presupuesto estatal ha financiado, sin contrapartida, el 25.5% del gasto. Para el año 2015, se aprecia el inicio de la disminución del déficit

4 Para las instituciones estatales (empresas y sector presupuestado) los empleadores contribuyen 12.5% de la nómina total y los trabajadores 5% de su salario si este sobrepasa los 500 CUP. Las Cooperativas y los trabajadores privados contribuye 20 o 25% sobre una escala que va de 350 a 2000 CUP.

5 De los programas de pensiones que recoge la ley 105, los gastos del régimen de Vejez, Invalidez y Muerte (que reciben la contribución del 12.5 %), representan desde 2010 el 95 o más por ciento de los gastos en Seguridad Social. Por beneficiarios, el programa de vejez es el 60% del régimen de Vejez, Invalidez y Muerte según las series del INASS (2015)

Gráfico 1. Contribuciones y Gastos en el régimen Vejez, Invalidez y Muerte. Cuba



Fuente: Elaboración propia a partir de (ONEI, 2015) y (ONEI, 2018).

que es consecuente con la formalización del trabajo por cuenta propia<sup>6</sup> a partir de 2011, combinado con sucesivos incrementos del salario nominal en varios sectores de la economía nacional. El Gráfico 2 evidencia la profundización de la brecha existente entre la pensión nominal media y el salario medio nominal en el país, es decir, los incrementos salariales no se han traducido aun en incrementos de la pensión debido al descalce temporal que existe entre uno y otro.

Una de las problemáticas más acuciantes del sistema se evidencia en que las prestaciones que se ofrecen no son suficientes y la realidad del envejecimiento demográfico puede generar un efecto de bola de nieve: más adultos mayores que estuvieron activos (dada la política implícita de pleno empleo del país) demandan más pensiones, que serán nominalmente mayores, porque los salarios nominales del país continúan en aumento.

Este proceso puede generar un incremento en espiral de los gastos en pensiones que solo podrían financiarse incrementando las tasas de contribución o aumentando los aportes presu-

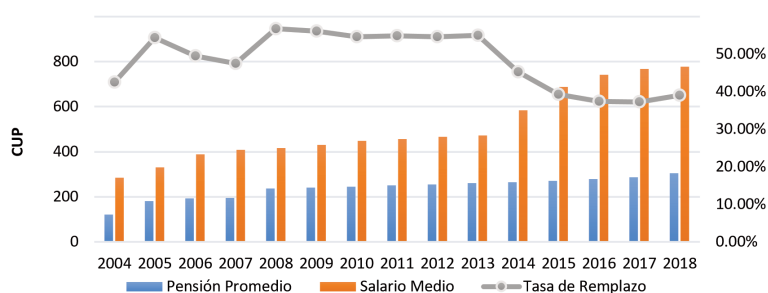
puetales del Estado. Ambas medidas tienen sus límites; por un lado, las contribuciones sobre el salario de los trabajadores y las nóminas reducen la capacidad de consumo de los trabajadores y la posibilidad de las empresas de realizar inversiones o distribuir utilidades; por otro, el aporte presupuestal inmoviliza y transfiere recursos que podrían tener mejor destino generando una presión de déficit sobre las arcas estatales. Esto último quiere decir que un incremento en los gastos desde el presupuesto también impacta en la estructura del déficit y su financiamiento. El gasto resultante debe financiarse mediante algún instrumento, ya sea la monetización, la deuda pública o el incremento de los impuestos, todos con impacto directo sobre los equilibrios macroeconómicos.

En un contexto de baja productividad del trabajo y escaso crecimiento económico, la presión inflacionaria de la monetización, la amenaza del servicio de la deuda, o un incremento impositivo son amenazas serias para la estabilidad y credibilidad.

Al mismo tiempo otro reto a considerar es la feminización de la atención a los familiares envejecidos y la maternidad, por lo que las mujeres registran más entradas y salidas de la esfera laboral, dificultando que generen mayores ingresos por la vía salarial. A esto hay que sumar que usualmente recae en las féminas la jornada laboral extra del hogar, que duplica las horas que dedican al trabajo, en este caso no directamente remunerado. Todo ello influye en que generalmente el sexo femenino registre salarios menores y por ende menores pensiones.

Por último, una reflexión importante se relaciona con el carácter redistributivo del sistema de pensiones. Si bien pensiones y salarios son ingresos, los salarios son resultado de la distribución directa del resultado del proceso productivo. Las pensiones, por su parte, son producto de la acumulación de varias condiciones, e incluso bajo un sistema de reparto solidario como el actual, al convertirse en una partida presupuestal, son esencial-

Gráfico 2. Relación entre la pensión media nominal y el salario media nominal. Cuba.



Fuente: Elaboración propia a partir de (ONEI, 2015) y (ONEI, 2018)

6 Se entiende por formalización la disposición que establece que todo trabajador por cuenta propia, para ejercer como tal, debe estar afiliado al Régimen Especial de Seguridad Social que los cubre. A excepción de que ya se encuentre entre los jubilados.

mente una forma de redistribución social de la riqueza creada. Razón de más para no abandonar los programas de asistencia social, porque se torna imprescindible focalizar políticas de atención específica a grupos con necesidades especiales, lo cual supone su correcta identificación, la caracterización de sus necesidades y el diseño e implementación de las acciones correspondientes. Tal es el caso de la población envejecida no cubierta por pensiones contributivas.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPD. (2016). El Envejecimiento de la población cubana. La Habana: CEPD.
- Colina, H., & Odriozola, S. (2017). El sistema de pensiones de la Seguridad Social en Cuba: retos actuales. En C. d. autores, Cuba: Trabajo en el siglo XXI (págs. 321-350). La Habana: ICIC Juan Marinello.
- Espina, M. (2011). La política social en Cuba: resultados y retos. Washington: Center for Latin American and Latino Studies.
- Mesa-Lago, C. (2002). Las pensiones de Seguridad Social en Cuba: Diagnóstico y sugerencias de políticas. Pittsburgh: Universidad de Pittsburgh.
- Mesa-Lago, C. (2008). Envejecimiento y pensiones en Cuba: La carga creciente. Nueva Sociedad, 123-132.
- Mesa-Lago, C. (2009). Estructura demográfica y envejecimiento poblacional: Implicaciones sociales y económicas para el sistema de Seguridad Social en Cuba. Espacio Laical, 6.
- MINSAP. (2015). Anuario Estadístico de Salud. La Habana: MINSAP.
- MINSAP. (2018). Anuario Estadístico de Salud. La Habana: MINSAP.
- ONEI. (2009). Anuario Estadístico de Cuba. La Habana: ONEI.
- ONEI. (2015). El envejecimiento de la población cubana. La Habana: ONEI.
- ONEI. (2015). Proyecciones de la población cubana 2015-2050. La Habana: ONEI.
- ONEI. (2017). Resultados de la Encuesta Nacional de Población Envejecida. La Habana: ONEI.
- ONEI. (2018). Anuario Estadístico de Cuba. La Habana: ONEI.
- ONEI. (2018). Anuario Estadístico de Cuba. La Habana: ONEI.
- Pérez, V., & Vega, Y. (2003). La seguridad social en Cuba el nuevo milenio. La Habana: INASS.

## TEMAS FUNDAMENTALES

# PENSIONES EN CHILE: EL LENTO CAMINO HACIA LA DESMERCANTILIZACIÓN

MARÍA JOSÉ BECERRA MORO\*

Una de las imágenes más simbólicas del estallido social vivido en Chile en 2019 es la de una adulta mayor cargando sobre su pecho una docena de envoltorios de medicamentos, atrás jóvenes manifestantes portan una bandera chilena en la que se lee nítidamente la consigna No + AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones).

Durante 2019 en Chile la seguridad social y la institucionalidad en su conjunto se ha puesto en jaque: salud y sistema de pensiones, sumado a educación y desigualdad en la distribución de ingresos y el poder son las demandas estructurales que las y los ciudadanos perteneciente a las clases vulnerables, medias y profesionales han expresado en la calle, en cabildos autoconvocados y en votaciones comunales<sup>1</sup>. El poder ejecutivo, que cuenta con un 6% de aprobación<sup>2</sup>, fue forzado a llamar a un plebiscito para la redacción de una nueva constitución y despachó al parlamento una batería de reformas de la denominada "agenda social", propuestas que, en materias de derechos corrige algunas imperfecciones del sistema, pero

sigue soslayando sus problemas de mercantilización de derechos sociales e inequidades de origen las cuales son resultado principalmente de la actual constitución política.

El modelo de pensiones chileno es un ejemplo de esto, siendo estudiado como caso único en el mundo. Un modelo de industria, más que un modelo de seguridad social, privatizado y de ahorro forzado que reproduce los niveles de desigualdad de la distribución de la riqueza en el país<sup>3</sup>.

## CUATRO ELEMENTOS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE:

**Pecado de origen:** el sistema de pensiones fue creado en 1980 -1981 en el marco de las "siete reformas modernizadoras" de la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet Ugarte orientadas a una restauración capitalista neoliberal, con un alto sesgo represivo, individualista y privatizador<sup>4</sup>

Este modelo contempla la privatización de la seguridad social a través de un modelo exclusivo de capitalización individual. Solo en 2008, en el mandato de la presidenta Michelle Bachelet Jeria<sup>5</sup> se produce el primer

\* Economista Universidad de Chile y London School of Economics - GT Seguridad Social y Sistema de Pensiones CLACSO

1 Un ejemplo de esto es la primera "Consulta Ciudadana Municipal" llevada a cabo por las y los alcaldes del país a través de la Asociación Chilena de Municipalidades quienes señalan que la principal demanda es mejorar las pensiones y dignificar la vida de los adultos mayores.

2 Encuesta CADEM, enero 2020

3 Según datos del Banco Mundial y el Ministerio de Desarrollo Social en Chile el coeficiente de Gini es de 0.49 y este coeficiente se ha mantenido inalterable desde 2006.

4 Solimano, A., 2017: "Pensiones a la chilena: La experiencia internacional y el camino a la desprivatización"

5 Ley 20.225 - Chile



cambio al modelo incluyendo un mínimo de solidaridad a través de la creación de una pensión básica solidaria (PBS), el cual es un subsidio monetario focalizado para los no cotizantes del sistema. En la actualidad, el subsidio es de 174 dólares en promedio mensuales, cifra que representa un 45% de un salario mínimo en Chile y que beneficia a un millón y medio de adultos mayores<sup>6</sup>.

**Inequidad horizontal:** En el sistema de seguridad social conviven tres modelos: un modelo para ciudadanas y ciudadanos de carácter privado de capitalización individual y administrados por empresas y consorcios con fines de lucro, un modelo estatal y de reparto para las fuerzas armadas y de orden del país financiado a través de impuestos generales, y un modelo estatal para aquellos que no se cambiaron al nuevo modelo de AFP's cuando estas fueron creadas. El gasto fiscal del sistema de reparto para pago de pensiones de las fuerzas armadas es el mismo que para el financiamiento de todo el conjunto del pilar básico solidario (1% PIB). Sin embargo, mientras los jubilados de las FFAA reciben en promedio una jubilación de 1.000<sup>7</sup> dólares mensuales, los afectos al subsidio, como se explicitó en el párrafo precedente, obtienen una jubilación que no supera los 174 dólares mensuales.

**Industria y no un sistema de seguridad social:** Uno de los aspectos más controversiales del modelo de pensiones es su institucionalidad y gober-

nanza. Las AFP's fueron creadas bajo el concepto de empresa financiera, de carácter monopólico para la administración de las cuentas individuales<sup>8</sup>. En la actualidad cuentan con los ahorros obligatorios de 10.961.735 afiliados<sup>9</sup>, masa monetaria que representa el 77% del PIB de Chile a precios corrientes<sup>10</sup>. En 2019, en promedio el 50% de estos fondos fueron exportados e invertidos en el extranjero tanto en industrias de la economía real, como asimismo en activos financieros, profundizando el concepto neoliberal de financiarización de la economía. Con esto, es posible afirmar que es la industria más importante del país; sin embargo, su propiedad no está en las manos de sus dueños; es decir, de las y los trabajadores.

En lo que respecta a democracia económica y gobernanza, las utilidades de las AFP's superan en promedio anual los 436 millones de dólares en 2018 y, en materia de gobiernos corporativos, ha habido un proceso de concentración del mercado desde su creación: si a mediados de los noventa había 23 AFP's en operación, en 2017 solo perviven siete, y tres concentran el 74,6% de la cartera total de afiliados al sistema<sup>11</sup>.

**Inequidad de género:** Al ser el sistema de pensiones una industria financiera privada más que un modelo de seguridad social basados en la solidaridad y justicia redistributiva, existe una reproducción de las desigualdades en el mercado del trabajo que se reflejan en el sistema de pensiones.

Latamente se ha estudiado cuáles son las reproducciones de desigualdad en el mercado del trabajo producto del no reconocimiento de estructuras patriarcales y capitalistas para las mujeres que posteriormente se ven traducidas en los niveles de pensiones de estas. Un ejemplo es que en 2019 hubo 127.305 nuevos pensionados, con una mediana de pensión de 61,46 dólares. Mientras un hombre recibe 155 dólares promedio de pensión, una mujer percibe 31,4 dólares, representando un 20,7% de las pensiones de sus pares hombres<sup>12</sup>.

Chile en 2020 se encuentra ante la posibilidad de recalibrar las relaciones sociales entre Estado, mercado y sociedad civil a través de un plebiscito para la generación de una nueva constitución política. Este ejercicio de deliberación democrática debiese desarticular las claves mercantiles de la gestión en la administración del sistema de seguridad social, como, asimismo, habilitar a la política y a sus representantes para la configuración de un nuevo modelo de pensiones, sea éste estatal, cooperativo o mixto.

En materia de pensiones es vital que:

- Exista una reforma estructural al sistema, el cual no es solo urgente, sino además ineludible en materia de consagración de derechos básicos, cambios demográficos, como en un estricto sentido de estrategia y modelo de desarrollo económico y social para un país.
- La decisión política de hacer el tránsito desde una industria de carácter financiero hacia la creación de un verdadero sistema de pensiones de carácter solidario que corrija las desigualdades horizontales y de género generadas en el mercado del trabajo. Por un lado, es imprescindible diseñar un modelo

6 Permite acceder al pago mensual de 137 mil 751 pesos a personas de 65 a 74 años; de 143 mil 261 pesos, entre 75 y 79 años; o de 165 mil 302 pesos para las personas mayores de 80 años y que cumplan los requisitos establecidos en la ley. Salario mínimo al 01.03.2020: \$301.000 pesos chilenos, equivalente a UD\$380,39

7 Uthoff, Frigolet y Balladares - 2018 "Un nuevo sistema de pensiones para Chile" – La visión y aportes de la bancada de senadores del Partido Socialista de Chile

8 Decreto Ley 3.500 – Chile

9 Fuente: Superintendencia de Pensiones de Chile. Última actualización 10.01.2020

10 Fuente: Elaboración propia en base a datos Superintendencia de Pensiones y Banco Central de Chile. Última actualización, enero 2020.

11 Superintendencia de Pensiones y Solimano A., 2017. Fundación Sol, 2019

12 Elaboración propia en base a Superintendencia de Pensiones Chile, enero 2020

único de pensiones para civiles y militares. Por otro lado, la equidad de género y la corrección de estas desigualdades son prioritarias.

- Si la decisión es mantener una industria financiera de los ahorros previsionales, es relevante salvaguardar que los propietarios de los fondos sean las y los trabajadores, con esto, sean ellos los que ante un ahorro forzado puedan generar una gobernanza de carácter democrático y paritario, que sean partícipes de las decisiones de inversión, dónde, cómo y cuánto; y que, por cierto, sean dueños de los frutos materiales de esas inversiones; es decir, las utilidades sean redistribuidas como bonos retroactivos al momento de la jubilación.
- En la gobernanza de esta industria de las y los trabajadores es posible construir un modelo público y/o estatal de gestión, a través de la creación de un Banco del Desarrollo, el cual pueda financiar proyectos de mediano y largo plazo abocado a financiar proyectos de la economía real en el país, inversiones sustentables financiera como ambientalmente.

Es un imperativo ético y humanista que toda esta cohorte de adultos mayores ejerza su derecho colectivo a seguridad social, y que estos no sigan pagando el costo de un modelo desigual de desarrollo en Chile.



Foto: Pablo Hidalgo

## TEMAS FUNDAMENTALES

**REFORMA DE PENSIONES Y CRECIENTE EXCLUSIÓN Y DESIGUALDAD EN BRASIL**

ROSA MARIA MARQUES\* Y SOLANGE EMILENE BERWIG\*

El año 2019 será recordado por los trabajadores brasileños. En él, se completó el mayor cargo contra sus derechos, modificando profundamente la protección garantizada por el Estado en la relación capital / trabajo. El inicio de este ataque tuvo lugar en 2017, durante el gobierno de Michel Temer (quien sucedió a Dilma Rousseff cuando fue acusada y sufrió el *impeachment*). Bajo un discurso de modernización, adoptando la lógica de maximizar la eficiencia, reducir costos y establecer mercados competitivos, Brasil, siguiendo una tendencia global, aprobó, en 2017, la ley que regulaba la subcontratación (Ley nº 13.429) y reforma laboral (Ley N ° 13.467), (BERWIG, 2018). En ese momento, la reforma laboral emprendida modificó 117 artículos y 200 disposiciones de la Consolidación de Leyes Laborales (CLT), un conjunto de leyes que prevenían el mercado laboral, aumentar la flexibilidad laboral y la inseguridad, y proporcionar garantías legales sobre los costos laborales a los capitalistas, extranjeros o locales, que desean invertir en el país y competir o no en el mercado internacional (más detalles en Marques y Ugino, 2017).

El fin del avance contra los derechos de los trabajadores llegó en 2019, ya bajo la presidencia de Jair Bolsonaro, cuando se aprobó la reforma de las pensiones. La reforma de la Seguridad Social, aprobada en la Cámara de

Diputados en agosto y, en el Senado, en octubre de 2019, constituye la reforma más radical llevada a cabo desde la Constitución de 1988, es decir, la constitución que establece el marco de demarcación en relación con el período dictatorial anterior. Antes, hubo cambios en ciertos aspectos de las condiciones de acceso a las pensiones, tanto en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC), en 1998, como en el de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), 2003, pero ninguno de ellos tenía la amplitud de Jair Bolsonaro. Su reforma cambió, entre otros puntos, los parámetros que definen la cantidad y las condiciones de acceso a la jubilación y las pensiones.

Para comprender el alcance de esta reforma, es necesario recordar dos características de la realidad brasileña. El primero se refiere al mercado laboral, que está compuesto por dos grupos de trabajadores: aquellos con derechos sociales garantizados y los otros. Estos otros forman un gran contingente: en diciembre de 2019, el 41.1% de los empleados estaban en el sector informal, es decir, sin garantizar los derechos laborales y de seguridad social, que comprenden 38.4 millones de personas.

El segundo aspecto es que, entre los trabajadores formales del sector privado, el requisito de una edad mínima para la jubilación no estaba generalizado. Se preveía que el trabajador

urbano demostrara al menos 15 años de cotización, requiriendo un mínimo de 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres; y para el trabajador rural, otorgado a los 60 años para hombres y 55 años para mujeres, sin necesidad de cotización. En noviembre de 2019, este tipo de jubilación comprendía el 32,66% del número de beneficios emitidos a clientes urbanos y, en el caso de clientes rurales, casi todos (6.509.226 de 7.009.434). En el caso de los urbanos, por lo tanto, la mayoría de las pensiones no se regían explícitamente por edad, ya que la introducción de la edad mínima no se aprobó en el momento de la reforma de FHC.

A pesar de esto, cuando se definió la fórmula para calcular el monto de jubilación que se aplicará a partir de esta reforma, se consideró la edad, independientemente de si constituía un reductor, dependiendo del tiempo de supervivencia esperado al momento de la solicitud de jubilación. La fórmula que se aplicó se denominó factor de seguridad social. Más tarde, en el gobierno de Dilma Rousseff, se introdujo la combinación de tiempo de contribución y edad, que podría reemplazar el factor y fue más favorable para los trabajadores que pudieron probar los requisitos solicitados en esta combinación. En el sector público, para los trabajadores federales, la edad se ha incluido como criterio para acceder

\* Profesora titular de economía en la PUCSP y miembro del GT Seguridad Social y el GT Crisis y Economía Mundial.

\*\* Profesora del Curso de Trabajo Social de la Universidad Federal del Pampa y miembro del GT Seguridad Social.

a la jubilación desde 2003, con la reforma promovida por el presidente Lula. Así, la adopción de la edad como criterio de acceso estuvo presente en las reformas llevadas a cabo anteriormente, movilizándolo la atención durante al menos veinte años.

La elección de Jair Bolsonaro a la presidencia de la República creó las condiciones políticas para promover una reforma más radical. Básicamente, la reforma aprobada definió, para todos los trabajadores en el mercado formal (en el sector público y el gobierno federal), que la edad mínima para acceder a la jubilación es de 65 años, si es hombre, y 62 años, si es mujer. El tiempo mínimo de contribución fue de 15 años a 20, en el caso de los hombres, 15 para el caso de las mujeres; El cálculo del monto total de la pensión, que se calculó previamente teniendo en cuenta el 80% de los salarios más altos que ha recibido el trabajador desde julio de 1994, se ha cambiado a todos los salarios desde julio de 1994. El monto de la jubilación, que comenzó con el 70% del beneficio total e incorporó el 1% por año de contribución además del tiempo mínimo, cambió a 60%, más 2% cada año más contribución. En resumen, tanto las condiciones de acceso (edad y tiempo de contribución) como la obtención del valor total del beneficio se han vuelto más duras, y es previsible que haya habido pérdidas para todos los trabajadores, es decir, que los trabajadores en general tendrán dificultades para probar los requisitos necesarios para jubilarse con pleno beneficio. Por lo tanto, se prevé que el beneficio promedio disminuya en el futuro. Pero entre todos los trabajadores, las mujeres y aquellas ubicadas en la base de la pirámide salarial se destacan como las más afectadas, quienes no solo son más susceptibles al desempleo, sino que, para enfrentarlo, tienden a ejercer actividades informales. El resultado de

esto será un aumento en la exclusión de la cobertura y la desigualdad, en una sociedad donde el nivel de ambos ya es extremadamente alto. Los impactos de esta reforma (en la edad promedio de las personas al momento de otorgar la jubilación; en el monto pagado por la jubilación; y en las cuentas del sistema de pensiones de los trabajadores del sector privado y en el sistema de pensiones de los empleados del gobierno federal) comenzarán a tener un impacto. efecto en los próximos años y gradualmente, dado que la implementación de las nuevas condiciones incluye un período de transición. Además, el hecho de que había una carrera real para la jubilación, llevada a cabo por aquellos que, de una forma u otra, pudieron retirarse antes de que la legislación cambiara.

Gran parte de los cambios introducidos por la reforma de Bolsonaro se incluyeron en la propuesta de reforma de su predecesor, Michel Temer. Sin embargo, este último no lo aprobó dada la oposición expresada por diferentes sectores de la sociedad, especialmente en 2017, cuando se realizó una huelga general. La elección de Bolsonaro, sin embargo, implicó una nueva correlación de fuerzas en el Congreso Nacional y debilitó la capacidad de reacción de los sectores opuestos a la reforma. Aun así, un aspecto de la propuesta de reforma de Bolsonaro ni siquiera se presentó en el plenario de la Cámara de Diputados para ser apreciado: la creación de un Fondo de Pensiones que tenía como horizonte reemplazar el actual régimen de distribución de trabajadores en el sector privado de la economía. Sin embargo, nada impide que esta propuesta se vuelva a presentar en el futuro. El escenario que se está trazando no tiene un resultado favorable para los trabajadores brasileños, dado que la regulación de la subcontratación, la reforma laboral, el avance del desempleo, la cri-

sis económica y política, la reforma de la seguridad social contribuyen a un contexto de inestabilidad y precariedad en las relaciones laborales.

## REFERENCIAS

- BERWIG, Solange E. 2018. Os trabalhadores do SUAS: regulação e resistência em tempos de reforma do Estado brasileiro. Tesis de doctorado. PUC-RS. Porto Alegre, 2018. Disponible en: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8400>. Consultado en 19/02/2020.
- MARQUES, Rosa Maria e UGINO, Camila Kimie. 2017. O Brasil é chamado à ordem. Argumentum, Vitória, v. 9, n. 3, p. 8-23, set./dez. Disponible en: [file:///C:/Users/Rosa/Downloads/17944-Texto%20do%20artigo-54952-1-1020180323%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Rosa/Downloads/17944-Texto%20do%20artigo-54952-1-1020180323%20(1).pdf). Consultado en 16/02/2020.

## TEMAS FUNDAMENTALES

# REFORMAS RECIENTES A LOS REGÍMENES PREVISIONALES ESPECIALES DE FUNCIONARIOS JUDICIALES Y DIPLOMÁTICOS EN ARGENTINA

CARLOS MARTÍNEZ\*

## INTRODUCCIÓN

El sistema de pensiones de la República Argentina se caracteriza por cierto nivel de dispersión y heterogeneidad. En el mismo, conviven, de esta forma, una miríada de diversas instituciones y regímenes.

Por un lado, algunos gobiernos locales cuentan con sus propias cajas para los funcionarios municipales de su territorio. En la misma línea, poco más de los gobiernos intermedios (provincias) tienen también cajas jubilatorias para su personal (que engloba a trabajadores y trabajadoras de la administración pública, docentes, policías, servicio penitenciario y a quienes prestan servicios en empresas y bancos que pertenecen al gobierno provincial).

Asimismo, se contempla la existencia de cajas complementarias, en las distintas provincias, para las personas que ejercen diversas profesiones matriculadas (tales como la medicina, la psicología, el derecho, la contabilidad y otras).

Finalmente, a nivel nacional, las Fuerzas Armadas y de Seguridad (prefectura naval, gendarmería nacional, policía y servicio penitenciario federal, cuerpo de guardaparques) tienen también sus propios sistemas de retiros.

Pero, la principal institución previsional en Argentina es la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que tiene a su cargo el régi-

men general de jubilaciones y pensiones (que incluye, a su vez, a diversos regímenes diferenciales, con requisitos de acceso a las prestaciones menos estrictos que los del general, y de aplicación a actividades insalubres o peligrosas) y los regímenes previsionales especiales.

Estos regímenes especiales son siete: el correspondiente al personal docente que presta servicios en los niveles inicial, básico, medio y superior no universitario, en instituciones (públicas o privadas) del Estado Nacional o de las provincias que no cuentan con cajas jubilatorias propias; el de los y las docentes de las Universidades Nacionales; el de quienes se ocupan en tareas de transporte y extracción para la empresa pública Yacimientos Carboníferos Río Turbio; el de las personas que desarrollan funciones de investigación científica y técnica para el Estado Nacional; el de empleados y empleadas de empresas de energía eléctrica (Luz y Fuerza); el del cuerpo diplomático (Servicio Exterior de la Nación); y el de jueces, juezas y funcionariado del Poder Judicial de la Nación (justicia federal).

Estos dos últimos regímenes especiales (Servicio Exterior y Poder Judicial), son los que se reformaron, a partir de cambios normativas, en los primeros meses de 2020 y, por tanto, los que son objeto de estudio en el presente artículo.

Dichas modificaciones legales se iniciaron con un Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación a mediados de febrero, que fue aprobado (tras una serie de modificaciones que se detallan más adelante) por la Cámara de Diputados a fines de febrero y por la Cámara de Senadores a mediados de marzo. Por último, el propio Poder Ejecutivo promulgó la norma y la publicó en el Boletín Oficial a principios de abril.

Interesa, entonces, dar cuenta de los distintos aspectos de estos regímenes previsionales especiales que han sufrido variaciones, para lo cual es importante, previamente, describirlos.

## DESARROLLO

A fines de diciembre de 2019 se sancionó la Ley N° 27.541, conocida como de "Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la emergencia pública". Entre otros puntos, dicha norma establece la suspensión durante el lapso de seis meses, de la movilidad de las prestaciones previsionales del régimen general. En el marco del debate público y parlamentario que dio lugar a su aprobación, surgió la preocupación acerca del funcionamiento de los regímenes previsionales especiales (denominados por la prensa y por buena parte del público como "jubilaciones de privilegio").

En tal sentido, el foco, dentro de los siete regímenes previsionales na-

\* Investigador – Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS - Argentina)

cionales especiales mencionados en la introducción del presente artículo, fue puesto, específicamente, en dos de ellos: el del Poder Judicial de la Nación y el del Servicio Exterior.

Sin pretender agotar las posibles causas de dicha selección, vale la pena destacar el hecho de que, mientras que para el conjunto de los otros cinco regímenes previsionales nacionales especiales el haber medio a septiembre de 2019 (según el Boletín Estadístico de la Seguridad Social del Tercer Trimestre de 2019) era de 53.771 pesos (952 dólares estadounidenses al tipo de cambio promedio de ese mes), para el régimen especial del Poder Judicial dicho valor era de 209.983 pesos (3.716 dólares) y para el del Servicio Exterior de 291.569 pesos (5.160 dólares).

Conviene, entonces, describir en forma sintética el alcance y funcionamiento de estos dos regímenes previsionales especiales nacionales, antes de profundizar en sus respectivas reformas.

En el caso del Servicio Exterior de la Nación, los requisitos de acceso en materia de edad (60 años para las mujeres y 65 para los hombres), no sólo eran equivalentes a los del régimen general, sino que incluso, habitualmente, se sobre cumplían, ya que más del 60% de las altas otorgadas durante los primeros 9 meses de 2019 correspondieron a personas con edades mayores a las requeridas. Ello resulta acorde con la posibilidad de postergar el retiro para quienes desempeñen cargos diplomáticos de alto nivel (Embajadores/as y Ministros/as).

En cuanto a los requerimientos de un mínimo de años de servicios con aportes, en este caso, al igual que en el régimen general, se solicitan 30 años, de los cuales al menos 12 continuos (o 20 discontinuos) deben ser en el Servicio Exterior. Nuevamente, lo ha-

bitual es un sobre cumplimiento de este requisito, en tanto la edad máxima para presentar los exámenes de ingreso al Instituto del Servicio Exterior de la Nación (cuya cursada es de dos años) es de 35 años y, prácticamente, no hay trayectorias discontinuas, por lo que incluso si una mujer se jubila a los 60 años, va a contar necesariamente con no menos 23 años de servicios en este régimen especial.

Las tasas de aporte personal (11%) y de contribución patronal (16%) son equivalentes a las del régimen general, mientras que la tasa de sustitución del salario es del 85% sobre la máxima categoría alcanzada durante un mínimo de cuatro años (continuos o discontinuos), sin tope en el ingreso sujeto a aportes. Vale aclarar que la movilidad es automática, en razón con la variación en el salario del respectivo cargo para el personal activo y que no se computan, ni para el cobro de cotizaciones ni para el pago de las prestaciones, la parte de las remuneraciones que corresponde al hecho de estar ejerciendo el cargo fuera del país. En comparación, la tasa de sustitución del salario del régimen general es del orden del 50%-60%, ya que se toman de base el conjunto de las remuneraciones de los últimos 10 años, sobre los que se sustituye un 45% (de tener 30 años de servicios con aportes) más una suma fija ajustable por movilidad.

En cuanto al funcionamiento efectivo de este régimen especial nacional, previo a su reforma, vale destacar que el mencionado haber medio de 291.569 pesos (5.160 dólares) correspondía, en septiembre de 2019, a un total de 695 beneficios (413 jubilaciones y 282 pensiones), lo que implicaba un gasto total mensual del orden de los 203 millones de pesos (36 millones de dólares).

Respecto a sus ingresos, un total de 1.080 aportantes realizaron en sep-

tiembre una cotización media (aporte personal y contribución patronal) de unos 90.741 pesos (1.606 dólares), lo que implicó una recaudación total mensual de 98 millones de pesos (2 millones de dólares, aproximadamente).

De todo ello se deduce un déficit mensual de unos 105 millones de pesos (casi 2 millones de dólares) al mes, lo que representa un quebranto equivalente a un 52% del gasto prestacional. Como ejercicio meramente ilustrativo, de anualizarse linealmente esas cifras se llegaría a un déficit anual de 1.365 millones de pesos (unos 24 millones de dólares).

Dentro del total del déficit previsional del conjunto de los siete regímenes especiales nacionales, el del Servicio Exterior representa apenas 2,5% y en el total del déficit prestacional contributivo del sistema previsional nacional, tiene un peso de solamente el 0,8%.

Respecto al régimen previsional especial del Poder Judicial de la Nación, la edad mínima para jubilarse dentro del mismo es de 60 años, sin distinción de sexo. En este caso, nuevamente, un 60% de las altas corresponden a personas que exceden esa edad e, incluso, un 47% de las altas corresponden a mujeres de 61 años o más y a hombres de 66 años o más.

A su vez, mientras que los años de servicios con aportes son los 30 que solicita el régimen general, de los cuales 15 continuos (o 20 discontinuos) deben ser en el Poder Judicial deben (y los diez últimos en alguno cargo comprendido en el régimen especial). Vale destacar que no todos los cargos del Poder Judicial son contemplados en el presente régimen especial, pero el conjunto que sí forma parte excede largamente el universo de jueces, fiscales y defensores oficiales, incluyendo, por ejemplo, a Directores, Contadores, Prosecretarios, Peritos, Jefes de Despacho, Jefes de Departamento, Oficiales

Superiores y otros rangos de alto nivel del personal de apoyo y administrativo.

La tasa de aporte personal es un punto porcentual más elevada que la del régimen general (12% versus 11%, aunque sin tope en el salario imponible) y la tasa de contribución patronal es exactamente la misma (16%), mientras que la tasa de sustitución del salario se ha fijado en el 82% del valor del cargo que se ocupaba al momento del cese de actividades, correspondiendo la movilidad del haber, en forma automática, a las variaciones que pueda tener la remuneración del personal en actividad que presta funciones en cargos equivalentes.

En este caso, el citado haber de 209.983 pesos (3.716 dólares) correspondía, en septiembre de 2019, a 6.936 prestaciones al pago (5.258 jubilaciones y 1.678 pensiones), que configuraron un gasto mensual del orden de los 1.456 millones de pesos (unos 26 millones de dólares).

En cuanto a los ingresos de este régimen previsional especial nacional, los mismos vienen dados por una cotización media mensual de 61.200 pesos (1.083 dólares) correspondiente a 17.255 puestos declarados, lo que equivalen a una recaudación cercana a los 1.056 millones de pesos (19 millones de dólares)

Surge así un déficit previsional mensual de 400 millones de pesos (7 millones de dólares), que anualizado linealmente representa unos 5.200 millones de pesos (92 millones de dólares equivalente a un 27% del gasto en prestaciones, que pesa un 5% en déficit total de los regímenes especiales previsionales nacionales y un 1,7% en el régimen contributivo total de nivel nacional.

En conjunto, los regímenes especiales judicial y del servicio exterior, presentan, entonces un déficit de 505

millones de pesos (9 millones de dólares) al mes, que anualizado serían unos 5.565 millones de pesos (unos 116 millones de dólares), representando un 7,5% del total del déficit del colectivo de regímenes especiales previsionales nacionales y un 2,5% del total del déficit del sistema previsional nacional contributivo.

Ante este panorama general de los dos regímenes especiales previsionales nacionales precitados, es que se propuso su reforma.

Dicha propuesta, en su concepción original, tal como fue ingresada por el Poder Ejecutivo para su consideración por parte del parlamento, contemplaba una serie de modificaciones, a saber:

Para el Poder Judicial, se restringía el universo de futuros beneficiarios, estableciendo, para los ingresantes con posterioridad a la sanción de la norma, que solamente podrían acceder al correspondiente régimen especial los cargos con mayor responsabilidad en materia judicial, tales como los correspondientes a jueces/as, fiscales, defensores/as oficiales. Ello habría permitido reducir el porcentaje del total del personal judicial que forma parte de este régimen especial en cerca de un 76%.

En su tratamiento en la Cámara de Diputados (tanto en la respectiva comisión como en el plenario) se reincorporó al personal contemplado en el régimen especial a los cargos de Jefe/a de Despacho y Prosecretario/a, lo que ha producido que la reducción del universo alcanzado sea de sólo un 26%.

En cuanto a la edad jubilatoria, el proyecto original planteaba subirla a 65 años para ambos géneros, mientras que, en su tratamiento parlamentario, nuevamente en la Cámara de Diputados de la Nación, se acordó elevarla (en forma escalonada) de 60 a 65 años solamente para los hombres.

En relación a los años de servicios, el proyecto de Ley elevado por el Poder Ejecutivo mantenía el requisito general de 30, elevaba de 15 a 20 los años mínimos continuos de servicios en el Poder Judicial (manteniendo el requisito de 20 para los servicios discontinuos) y respecto a los años mínimo de servicios en cargos incluidos en el régimen especial, mantenía el criterio de no menos de 10 años continuos, pero incorporaba la posibilidad de acceso con 15 años discontinuos. En su tratamiento en Diputados, se flexibiliza todavía más este requerimiento, ya que se elimina el mínimo de años en el Poder Judicial en general. De esta forma, cualquier persona con 30 años de servicios con aportes de cualquier tipo y 10 años continuos (o 15 discontinuos) en cargos contemplados por el régimen especial y con la edad mínima requerida, puede acceder a la prestación. En igual sentido, el proyecto original ya incorpora el criterio de prorrata tempore (antes no considerado) para casos en que el requisito se cumpla parcialmente y se pueda liquidar entonces una parte del beneficio por el régimen general y otra por el especial.

En lo concerniente a la fórmula de cálculo del beneficio, se mantiene la movilidad automática y la tasa de sustitución del 82%, pero la base de cálculo se extiende, no correspondiendo ya a la remuneración del último cargo ejercido, sino al promedio de la trayectoria laboral de los diez últimos años previos al cese de actividad, en consonancia con lo aplicad en el régimen general.

Adicionalmente, la tasa de sustitución de las pensiones por fallecimiento se reduce del 75% al 70% del ingreso base y la alícuota de los aportes personales se eleva del 12% al 18% (sin modificarse la de las contribuciones patronales, del 16%).

Por su parte, respecto al régimen previsional especial del Servicio Exterior de la Nación, no se verifica ningún cambio entre lo propuesto en el Proyecto de Ley girado por el Poder Ejecutivo y lo sancionado por el Congreso Nacional.

Así, en este caso, el cambio fundamental es que se elimina el régimen especial para el personal que ingrese a partir de la fecha de vigencia de la reforma, esto es desde el 7 de abril de 2020. De esta forma, la totalidad de los cambios que se explican a continuación son de aplicación a un régimen que pasa a tener un carácter de residual, en tanto, de no mediar ulteriores cambios normativos, dejaría de tener aportantes en unos 40-45 años (aproximadamente) y no pagaría más beneficios dentro de 60-65 años.

Sin perjuicio de ello, vale destacar que, al igual que para el régimen judicial, se extiende la base de cálculo del haber inicial a los últimos 10 años de servicios (hasta ahora era del cargo más alto ejercido por un período de no menos de 4 años) y la tasa de sustitución del salario aplicada sobre dicha base se reduce del 85% actual al 82% para la jubilación por vejez y del 75% al 70% para la pensión por fallecimiento. Finalmente, la tasa de aporte personal pasa del 11% al 18%, mientras que la tasa de contribución patronal permanece en el 16%.

## CONCLUSIÓN

El efecto de las reformas descriptas es a todas luces, en términos fiscales y del sistema previsional en su conjunto, de un alcance bastante modesto, dado su escaso peso en el total del gasto previsional.

Sin embargo, opera fuertemente sobre el imaginario colectivo que equi-

para los regímenes especiales previsionales con las "jubilaciones de privilegio", entendiéndose a estas últimas como beneficios con requisitos de acceso extremadamente bajos y niveles de beneficio exorbitantemente altos.

Como se ha detallado, la primera de estas condiciones no era cumplida por ninguno de estos dos regímenes especiales, en los que la edad, el número total de años de servicios con aportes requeridos y la alícuota de aporte personal no diferían significativamente de los parámetros del régimen general.

En cuanto a la fórmula de cálculo del beneficio, sí se verificaba una tasa de sustitución (en especial si se considera como base el último ingreso laboral) significativamente superior a la del régimen general, aunque corresponde aclarar que a ello se adiciona que las remuneraciones en actividad de estos dos sectores también son sensiblemente mayores que el salario medio formal de la economía.

Es claro que la sensibilidad de la opinión pública sobre el tema se relaciona fuertemente con la yuxtaposición de estos regímenes previsionales especiales con otros privilegios, en especial para el Poder Judicial, tales como el no pago del impuesto a los ingresos personales (impuesto a las ganancias) o el cálculo de la antigüedad no desde el ingreso al Poder Judicial (o al menos a la función pública) sino desde el momento de la matriculación tras la obtención del título universitario de grado. Sin embargo, la reforma resultante del Régimen Judicial ha terminado siendo mucho menos severa que la aplicada al Servicio Exterior, y con resultados que se proyectan bastante magros en el plano fiscal.



# 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**

UNAM, 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**

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 Pós-Graduação em Política Social - PPGPS / UFES, 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**

Escola Nacional Florestan Fernandes - ENFF, Brasil

**Victoria Tenenbaum**

CEPAL, Uruguay