

Título América latina en la encrucijada: la protección social a la vejez en cuestión

Tipo de Producto Publicación Científica

Autores Cardozo, Nelson Dionel

CEEHD, revista del Centro de Estudios Económicos e Históricos sobre el Desarrollo de la Universidad de Belgrano Año 4 N° 7. Buenos Aires. Disponible en http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/8824/CEEHD_noviembre_2019.pdf

Código del Proyecto y Título del Proyecto

C19S15 - Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina: un estudio comparado de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (2008-2018)

Responsable del Proyecto

Cardozo, Nelson Dionel

Línea

Políticas Públicas

Área Temática

Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Fecha

Noviembre 2019

INSOD

Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas
Proyectuales

FUNDACIÓN
UADE

ceehd

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS E
HISTÓRICOS SOBRE EL DESARROLLO
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



LA SITUACIÓN DE LA REGIÓN

América latina en la encrucijada: la protección social a la vejez en cuestión

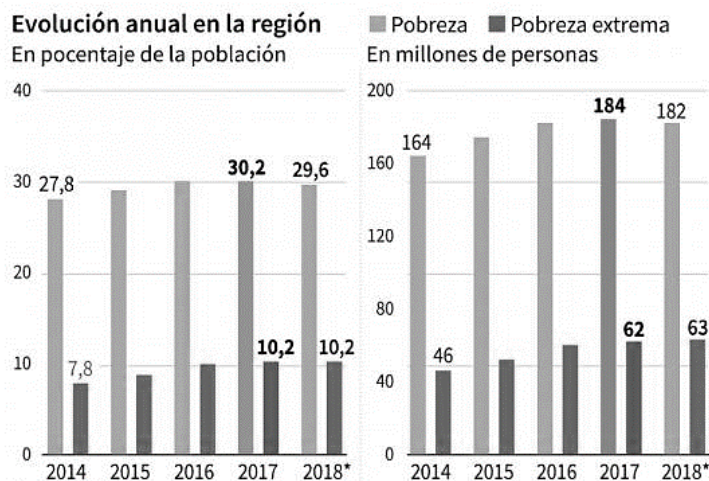
Por Nelson Cardozo, profesor e investigador de la Universidad Argentina de la Empresa

América latina atraviesa una convulsión social que se manifiesta en protestas y movilizaciones populares. Este año se cierra con una serie de eventos que agitan el tablero político en la región. A la ya crónica crisis venezolana se suman las movilizaciones en Ecuador; el paro general en Colombia, que derivó en un toque de queda; la crisis política en Perú; la liberación de Lula Da Silva en Brasil, que activó a la oposición desde el PT; la novedosa alternancia desde un partido no peronista que completa el mandato en la Argentina en medio de una crisis económica aguda, y el fin de ciclo de las experiencias progresistas en Uruguay. Esto plantea una polaroid de una geografía con múltiples accidentes en esta parte del globo. Pero lo más sorprendente es que este proceso tiene como epicentro de las protestas a Chile, un país que muestra resultados macroeconómicos positivos en un continente con un crecimiento lento y contramarchas de proyectos políticos y económicos.

Este derrotero se sucede en medio de una situación de estancamiento y recesión general, tras la crisis del proceso reformas que intentaron ir marcha atrás con la oleada neoliberal de los 90, conocido como “década progresista”. Al compás de los gobiernos izquierdistas, la pobreza, que en la región que se ubicaba en torno al 48% en los 90, bajó al 28% en 2014. Gran parte de esa reducción se realizó en la década pasada y tuvo que ver con la expansión de la economía, producto del “boom” de la exportaciones de materias primas y el crecimiento de las políticas sociales, fundamentalmente destinadas a la niñez (Bolsa Familia de Brasil, Bono de Desarrollo Humano de Ecuador), las mejoras del salario mínimo, y las reformas a la seguridad social que incorporaron pensiones no contributivas. No obstante ello, en los últimos años, la pobreza ha venido en aumento, producto de las recesiones económicas. Para el 2017 el 30,2% de la

población, o sea alrededor de 184 millones, vivía en la pobreza, en tanto que un 10,2%, unos 62 millones, se encontraba en condiciones de pobreza extrema, el porcentaje más alto desde el 2008.

Gráfico I: Evolución de la pobreza en América latina



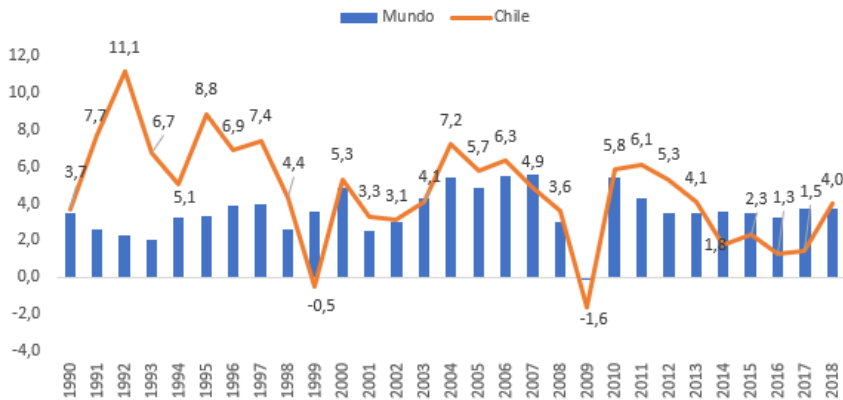
Fuente: CEPAL.

El cuestionamiento a las políticas sociales a la vejez

En este escenario, las políticas sociales a la niñez aparecen con una alta legitimidad y han tenido una gran continuidad e institucionalización con los cambios de gobiernos. Sin embargo, el régimen de protección social a los adultos mayores ha sido objeto de cuestionamientos, sobre todo el caso de las pensiones. En la región, encontramos discusiones orientadas a llevar adelante reformas a las pensiones. En Chile, las AFP son parte de los reclamos de las movilizaciones que pugnan por “No + AFP”; en la Argentina se instauró un pilar no contributivo universal en 2016 y al año siguiente se corrigió la fórmula de movilidad de las prestaciones, mientras que Brasil aprobó en este 2019 la reforma parcial que elevó la edad jubilatoria, cumpliendo con una de los estandartes de la administración Bolsonaro.

En este escenario, los cuestionamientos abarcaron todas las realidades. Desde la caótica Venezuela, que se encuentra sumida en un proceso de hiperinflación y desestructuración, hasta Chile, que había sido un oasis latinoamericano en medio de todas las convulsiones políticas, económicas y sociales. El modelo chileno ha sido visto como un caso de éxito, un ejemplo a seguir, por su estabilidad institucional (Chile tiene una puntuación de 7,97 en el índice de democracia) y una continuidad de las políticas sociales (Castiglioni, 2017). Se ha posicionado como el país con el mayor índice de desarrollo humano de la región, cuenta con un servicio civil profesional flexible, y ha realizado grandes avances en temas de género. Como podemos observar en el siguiente gráfico, las protestas llegan en un contexto de crecimiento sostenido de la economía chilena.

Gráfico II: Tasa de crecimiento del PBI en Chile (% de variación anual) 1990-2018



Fuente: FMI

Pero inesperadamente, a mediados de octubre, se iniciaron las protestas en este país. Gente de todas clases sociales salieron a protestar a las calles contra la desigualdad y en rechazo a la clase política, lo que puso al llamado “milagro económico” en cuestionamiento y en el centro del debate. Los 30 pesos de aumento del transporte precipitaron una oleada de movilizaciones que catalizaron 30 años de injusticias. El caso de Chile plantea una demanda que resuena en nuestra región: una mayor igualdad en la distribución de la renta.

La instauración del modelo neoliberal chileno comenzó con el gobierno de Pinochet, quien llegó al poder en 1973, tras derrocar al primer presidente socialista Salvador Allende. Así, en la década de los 80, se llevaron a cabo procesos de privatizaciones y un nuevo marco institucional, con la nueva constitución de la dictadura. El país, en medio de la crisis fiscal del Estado de Bienestar (Offe, 1990), se convirtió en un laboratorio para el neoliberalismo en la región, una polémica innovación a escala mundial de la mano de los graduados de la Universidad de Chicago. Se liberalizó la economía, eliminando las regulaciones; se llamó a la inversión extranjera, y se incluyó un ambicioso paquete de privatizaciones. Servicios básicos como los de la energía eléctrica y el agua potable pasaron a estar gestionados por privados. También la salud, la educación y la seguridad social se convirtieron en bienes de mercado. Pese a esta privatización de los servicios públicos, se vio un crecimiento de la economía y el PBI per cápita que hicieron que ese modelo, sin muchos cambios, siguiera siendo respaldado por los sucesivos gobiernos democráticos, desde 1990 a la actualidad.

La crisis de las pensiones en Chile

Una de las demandas dentro de las protestas ha sido el lema “No + AFP”, haciendo referencia a la eliminación del régimen de pensiones privado de capitalización. Esto transmite que gran parte de los chilenos se encuentra descontento con este sistema jubilatorio. De hecho, desde hace varios años, se vienen realizando reformas para tratar de corregir las inequidades del modelo.

Este sistema privado se basa en las “contribuciones definidas”, es decir que el trabajador recibe una pensión equivalente a lo que ahorró en su cuenta individual prorrateada por la esperanza de vida. En el sistema anterior a 1981, había “prestaciones definidas”, es decir que el gobierno otorgaba una pensión que reemplazaba parcialmente el salario.

En teoría, el modelo privado fomentaría el ahorro y la inversión del capital privado que haría crecer la economía. Sin embargo, este pilar se encuentra expuesto a las crisis financieras, porque cuando hay recesión o los activos financieros caen, eso significa que el pensionado tiene una menor jubilación. Por su parte, para las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones), es una inversión muy segura, porque los titulares no retiran los fondos hasta su

jubilación (Etxezarreta & Iglesias Fernández, 2019), a la vez que cobran altas comisiones a los trabajadores por administrarles los fondos.

Así, en 2008, Bachelet inauguró un sistema no contributivo, con la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Básico Solidario. Se trata de prestaciones focalizadas que intentan solucionar la cobertura y la pobreza en los adultos mayores, respectivamente. En su primer año, alcanzaron al 40% más pobre de los ancianos, es decir a 600.000 chilenos. Luego, en el segundo gobierno de Bachelet se debatió una nueva reforma mediante la llamada Comisión Bravo (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015), que concluyó en mantener las pensiones privadas y no creó la esperada AFP estatal. Actualmente, en Chile hay 1.776.105 jubilados que cobran una pensión promedio de 270 dólares, en el caso de las mujeres, y de 420, para los hombres. Quienes se jubilan hoy en día están recibiendo una sustitución del ingreso de cerca del 25%. Por ello, los chilenos se sienten “estafados” por casi 40 años de jubilaciones privadas. Frente a ello, se esperaban grandes medidas, pero hasta ahora el presidente Piñera sólo aumentó un 50% las pensiones solidarias. Algo que a los ciudadanos les resulta insuficiente.

La reforma previsional en Brasil

En el caso brasileño, vemos un escenario totalmente opuesto. Este país se encuentra en una situación de recesión económica y conmoción política desde hace ya varios años. Podemos decir que en el período democrático se observan tres fases: la primera, desde la democratización hasta la llegada de Fernando Henrique Cardoso (1985-1994), marcada por sucesiones convulsionadas; la segunda (1994-2014), en la que los gobiernos de FHC y las tres primeras presidencias del PT mostraron un viraje a una situación más tranquila, mientras que desde 2014 “Brasil parece haber ingresado en una turbulencia que no tiene a la vista un horizonte de conclusión” (Palermo, 2018:14). Esa agitación política que tuvo como telón de fondo los escándalos de corrupción y la llegada al poder del ultraderechista Jair Bolsonaro, fue marcada por un estancamiento económico del país. Así, se da una clara ruptura de la fase anterior en materia de política económica, poniendo la reforma previsional en el centro de la agenda política del ajuste.

El sistema previsional brasileño es público de reparto, basado en pensiones generosas que sustituyen en forma parcial los ingresos del trabajador activo. Asimismo, se encuentra fragmentado en diversos regímenes, con reglas de acceso diferenciales para los trabajadores privados, rurales y funcionarios públicos. El principal problema que tiene este país es que, producto de la modernización experimentada en los últimos años, aumentó la tasa de cobertura y, por ende, el gasto en seguridad social, al mismo tiempo que la elevación de los niveles de vida tuvo como consecuencia el envejecimiento de la población (Giambiagi, Pinto, & Rothmuller, 2019).

Entre los 35 millones de prestaciones que paga la seguridad social, 6,3 millones son de aquellos que contribuyeron por 35 años, en el caso de los hombres y 30 años en el caso de las mujeres. Esto solamente implica el 17,8% del total de los beneficios. La edad media de jubilación es muy baja en Brasil, ya que no había mínimo legal. Para las mujeres representa 53 años y para los hombres 55 años. Luego, otros 10,7 millones de jubilados del sistema nacional (30,7 del total de los beneficiarios) se jubilaron 10 años más tarde con 60 años la mujer y 65 años el hombre pero con 15 años de aportes.

En Brasil, los mayores de 65 años de edad representan el 14,3% de la población económicamente activa. Quiere decir que, por cada persona con edad de jubilarse, hay 7 trabajadores activos. Estos desafíos demográficos y el gasto en las pensiones impulsaron una reforma constitucional, aprobada el pasado octubre, que estableció nuevos parámetros de acceso a los beneficios jubilatorios. Así, se puso un piso mínimo de edad en 62 años para la

mujer y 65 para los hombres. Los empleados públicos, que fueron los grandes perdedores, deben reunir 25 años, siempre y cuando hayan sido servidores durante 10 años y se mantengan 5 en el cargo para el cual se jubilan. Los docentes se retiran a los 60 años (hombres) y 57 años (mujeres), con 25 años de tareas de maestro, como mínimo. Policías civiles y agentes penitenciarios se podrán jubilar con 55 años, mientras que las policías militarizadas junto con los bomberos tendrán reglas equivalentes a las de los miembros de las Fuerzas Armadas.

El caso argentino y sus marchas y contramarchas

La Argentina, pese a su continuo desbarranco económico y los cambios en los signos políticos, ha mantenido la expansión de las políticas sociales y la cobertura a la vejez. Esta cronología se inauguró con la crisis de 2008, cuando se realiza la primera reforma estructural de un régimen de capitalización a un régimen de monopolio estatal en el mundo, con la creación del SIPA. Con la última moratoria del 2014 y la introducción en 2016 de un pilar solidario no contributivo llamado “Pensión Universal para el Adulto Mayor”, se llega a una alta tasa de cobertura previsional pasiva, con el 97% de los adultos mayores con beneficio jubilatorio (Cardozo, 2015). Así, la ANSES paga 8,5 millones de jubilaciones y pensiones todos los meses, lo que convierte al sistema argentino en uno de los más robustos del mundo. Por último, el Programa Nacional de Reparación Histórica implementado en 2016 realizó avances para eliminar los juicios de reajuste y ya ha alcanzado 1,5 millones de jubilados.

En 2017 se establece una nueva fórmula de actualización, que centra su variación en el índice de precios, en un 70%, y en un índice salarial, en un 30%, por lo que combina ambos principios y tiene un fuerte impacto de resguardo del poder adquisitivo de los haberes, pero neutraliza la recuperación de las pensiones al aumentar la actividad económica y las mejoras salariales. El último punto se centra en un haber mínimo jubilatorio del 82% del salario mínimo vital y móvil para la jubilación mínima, una demanda que está muy presente en el imaginario de los argentinos, y que intentó ser sancionada en 2010, y no se aplicó tras un veto presidencial. Esto plantea un nuevo piso en la protección social de los adultos mayores, que involucra a más de 3 millones de jubilados y pensionados.

Algunas reflexiones provisorias

América latina enfrenta un clima de movilización y conflictividad generalizada sin precedente en su etapa democrática. En esta crisis, gran parte de los ataques y cuestionamientos se centran en el régimen de bienestar. Así, el caso chileno muestra que los ciudadanos reclaman una superación de la matriz liberal de mercado en políticas sociales como salud, educación y pensiones. La eliminación del pilar privado de jubilaciones y una mayor presencia del gobierno en la seguridad social que garantice la protección en la vejez es uno de los vértices en el cual se asientan las marchas a lo largo del país. Esto, después de casi cuarenta años de la implantación del régimen privado de pensiones, que fue pionero en su concepción liberal de mercado.

En el caso de Brasil, el país enfrenta una crisis económica y una maduración del sistema jubilatorio, que se encontraba retrasado respecto de la evolución demográfica. Dado que, en los últimos años, el país avanzó hacia un sistema público de reparto, con amplia cobertura y pensiones generosas, el déficit no se hizo esperar, y puso al sistema en jaque. Pese al ímpetu antiestatista y privatista proclamado por el presidente Jair Bolsonaro, no se pudo introducir un régimen de capitalización individual, y se optó por una reforma paramétrica tradicional (elevar los años de edad y servicios requeridos para acceder a los beneficios jubilatorios), con la idea de reducir el déficit fiscal. Esta mudanza suscitó mucha polémica y movilización en contra.

Pero, pese a ello, su aprobación sorteó la fragmentación política del sistema político brasileño, siendo una gran victoria política para el presidente de Brasil.

En el caso argentino, se registró un gran viraje hacia políticas orientadas al sector financiero con la administración Macri. Sin embargo, esa afinidad no implicó el debilitamiento del sistema público de reparto de las jubilaciones. Por el contrario, se instauró un pilar público universal no contributivo, siguiendo las recomendaciones internacionales, y se realizaron políticas de recuperación de los haberes de los jubilados, de la mano de la llamada "Reparación Histórica". Podemos observar que la institucionalidad de las políticas sociales siguió una lógica diferente y autónoma al resto de las decisiones gubernamentales.

En suma, los latinoamericanos se encuentran reclamando por una mejora de sus condiciones de vida. La desigualdad, la falta de oportunidades y el rol del Estado en la protección social son parte de estas demandas. Las jubilaciones pasaron a estar nuevamente en el debate, al ser cuestionada la forma en que los gobiernos administran la seguridad social. Esto representa un malestar de los ciudadanos frente a la efectividad de los derechos que se materializa en las arquitecturas del régimen de bienestar. Vemos en nuestra región tres polaroids diferenciadas: ajuste tradicional en el caso de Brasil; autonomía y expansión en la Argentina, y una crisis de legitimidad y falta de reformas profundas en Chile. Tres realidades que nos dan cuenta del dinamismo y contingencia de los acuerdos sociales en torno al bienestar. Algo que los escenarios de crisis no dejan tiempo para pensar y debatir.

Referencias

- Cardozo, N. D. (2015). Políticas previsionales en la Argentina 2004-2014. Un análisis del proceso de formulación de políticas públicas en los gobiernos kirchneristas. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Lima: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Castiglioni, R. (2017). Social Policy Reform and Continuity under the Bachelet Administration. En J. Diez & S. Franceschet (Eds.), *Comparative Public Policy in Latin America* (pp. 247-271). <https://doi.org/10.3138/9781442689947-012>
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). Informe Final Comisión Asesora Presidencial Sobre El Sistema De Pensiones (Vol. 2015). Santiago.
- Etxezarreta, M., & Iglesias Fernández, J. (2019). El cuento de las pensiones: érase una vez. Barcelona: Icaria Editorial.
- Giambiagi, F., Pinto, F., & Rothmuller, L. (2019). Reforma previdenciária em 2019: elementos para uma tomada de decisão. En *Textos para discussão* (N.o 127). <https://doi.org/10.1080/00131910500149051>
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Ciudad de México: Alianza Editorial.
- Palermo, V. (2018). *Instituciones políticas brasileñas. Estabilidad y crisis del proceso político contemporáneo*. Buenos Aires: Katz Editores.