



finance



americas



Foro Internacional de Pensiones

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

STRONG UNIONS  
TODAY AND TOMORROW



UNI FINANCE GLOBAL UNION

Colombia, 2 de junio de 2023

### **Propuesta de documento a partir de las Jornadas Internacionales sobre Sistemas de Pensiones**

Luego de un profundo debate realizado por las delegaciones internacionales durante las Jornadas Internacionales sobre Sistemas de Pensiones de UNI, en la ciudad de Bogotá, se ha arribado a la siguiente declaración:

#### **Sobre el diagnóstico:**

El **movimiento sindical tiene una larga historia de lucha, participación y reivindicaciones respecto a los sistemas de protección social de cada país**, habiendo frenado intentos de reforma con características regresivas sobre las condiciones de vida de la población. De esa forma, los sindicatos se han ubicado en la primera línea de defensa de los derechos y lo seguirán haciendo en el futuro.

Los sistemas de pensiones, componentes de la seguridad social, se inscriben en una mirada más amplia de **protección social**, con el objetivo de asegurar un nivel de bienestar que permita alcanzar derechos humanos básicos. Para ello se requiere una inversión decidida, y por lo tanto es fundamental debatir cómo se financia esa inversión.

La seguridad social tiene en su esencia la solidaridad y un componente redistributivo, y por lo tanto, en la medida de que el sistema económico tiende a una **concentración constante de los ingresos y la riqueza**, fortalecer la seguridad social es un desafío fundamental de esta etapa histórica.

Existen grandes diferencias entre los sistemas de pensiones de los países de la región tanto en su estructura como en sus resultados. Actualmente numerosos trabajadores y trabajadoras en nuestros países tienen **enormes deficiencias en las condiciones de acceso a prestaciones al momento del retiro, así como problemas muy claros de suficiencia, con ingresos extremadamente bajos muy lejanos a los valores de una canasta básica de subsistencia**.

Considerando estas situaciones tan dispares, es necesario que el sistema de protección social de América Latina incorpore el debate sobre **las migraciones**. Siendo que somos el segundo

continente con mayor movimiento migratorio de sus poblaciones, esto implica desafíos y limitaciones para la generación de una protección social realmente inclusiva.

Esto se le suma la **deslocalización de los trabajadores** que está aumentando e intensificándose de mano de los cambios en las organizaciones de las empresas, y el **trabajo nómada**, ambos fenómenos implican cambios de los trabajadores de países o aportes en distintas estructuras tributarias, que dificultan luego que se les reconozca la acumulación de aportes a la seguridad social luego de terminada su vida laboral.

Por otra parte, son absolutamente insuficientes las políticas generadoras de **pisos de protección social**. Aunque intentan atender el problema del escaso nivel de cobertura que presentan varios países de la región, promueven mecanismos que no aseguran un mínimo vital y precarizan a la seguridad social como una herramienta integral que posibilita el acceso a un conjunto más amplio de derechos. La inclusión de estos mecanismos de solidaridad (contributivos y no contributivos), no ha generado en los hechos condiciones de subsistencia para la población en situación más vulnerable.

El **incremento de la longevidad**, que resulta una grata noticia sobre la mejora en las condiciones de vida en el continente, trae consigo un aumento de la proporción de la población adulta mayor. Esto implica un desafío dado que aumenta las tasas de dependencia de los países y esa tendencia, que se irá acelerando en las próximas décadas, será una presión adicional sobre la capacidad de financiar la seguridad social en el futuro.

Los **sistemas de capitalización individual** son elementos principales del proceso de inequidad y precarización que se produjo en nuestras sociedades, a partir del deterioro de los modelos de solidaridad. Estos mecanismos privados de ahorro, no pueden ser considerados como sistemas de seguridad social, ya que se oponen a sus principios básicos.

Por otra parte, su aplicación en las últimas décadas en numerosos países, no arrojó los resultados prometidos. La capitalización individual no generó mejoras ni de cobertura, ni de suficiencia (sin alcanzar el mínimo recomendado por OIT de un 45% respecto al nivel de salario previo al retiro), siendo que el compromiso y la apuesta de los países que instauraron esos sistemas era justamente mejorar los niveles de las pensiones. Tampoco es claro que hayan tenido un efecto positivo sobre la sostenibilidad y las finanzas públicas, otro de sus objetivos al momento de las reformas.

Es necesario también, considerar el **cambio tecnológico y las transformaciones en el mercado laboral**, que constituyen fenómenos que desplazan generalmente a los trabajadores menos calificados y precarizan sus condiciones de empleo. Estos trabajadores suelen formar parte de procesos de incremento en la informalidad y la expansión del trabajo independiente, que además de ser un desafío para las formas de sindicalización tradicionales, también resultan una tendencia difícil de afrontar por parte de los sistemas de protección social. Específicamente los bajos niveles de formalidad laboral, son una de las perspectivas negativas que a futuro implicarán peores condiciones de acceso a las pensiones.

Los sistemas existentes, tienen **distintos efectos sobre los hombres y las mujeres**. Las políticas de pensiones no son neutrales en cuanto al género, y en la práctica el sistema genera inequidades profundas, dejando por fuera a las mujeres del acceso a pensiones de calidad y suficiencia. Múltiples desigualdades en la etapa activa condicionan el acceso de las mujeres a pensiones dignas. En su mayoría se desprenden de la división sexual del trabajo que caracteriza a nuestras sociedades: la ubicación de las mujeres en sectores menos productivos o en grupos

de ocupaciones diferentes a la de los hombres. Esto genera brechas de ingreso, peores condiciones laborales, alta informalidad, mayor precarización y pérdida de derechos.

A esto se le suma que la carga mayor de **trabajo no remunerado** condiciona las trayectorias laborales de las mujeres, genera mayores intermitencias en la participación en sistemas donde se las penaliza por maternidad, mayor carga en los cuidados, etc. Esto genera, en la mayoría de los casos, grandes dificultades para el acceso a las prestaciones del sistema de pensiones.

Por último, insistir en otro aspecto clave, que es la **sostenibilidad ambiental y la protección del medio ambiente**, dado que no tenemos este aspecto incorporado en ningún sistema de protección social de los países de América Latina, y por ende, no se contemplan los efectos en las personas directamente y en el mundo del trabajo del deterioro del ambiente de donde venimos.

Otro punto que se destacó, es la escalada que se ha producido de grupos políticos de derecha o extrema derecha en nuestra región, además de impulsar reformas regresivas y con efectos muy negativos sobre los trabajadores, erosionan nuestras democracias y nos reducen la capacidad de participar y tener injerencia en construir políticas que impliquen la inclusión de todas y todos, y nos proporcionen finalmente una vida digna.

Las **reformas previsionales impulsadas en el último periodo** en los distintos países de la región han sido propiciadas por el fracaso de los sistemas de capitalización individual creados a partir del modelo instalado en Chile en 1981 en medio de la dictadura.

Lo que hemos visto es la resistencia del capital nacional e internacional y de las aseguradoras privadas a un posible retorno a sistemas de reparto públicos y solidarios. Instalando una normalización de la capitalización individual en los sistemas pensionales de seguridad social junto a conceptos como rentabilidad, ahorro individual, herencia entre otros. El caso uruguayo muestra cómo, bajo un gobierno de centro derecha, se produjo un retroceso de su sistema previsional al extender a todos los trabajadores, no importando el monto salarial, la obligatoriedad de cotizar en el sistema privado.

La reforma jubilatoria aprobada en **Uruguay** recientemente implica una iniciativa regresiva, que vuelve a cargar sobre trabajadoras y trabajadores las rebajas en la inversión en seguridad social. Se profundiza el sistema de ahorro individual, administrada por las AFAP, expandiendo su aplicación a todos los organismos de seguridad social. Los cambios incorporados plantean un efecto mayor sobre las mujeres, tanto por las condiciones de acceso a las jubilaciones, las pérdidas de derechos en materia de pensiones, como por perpetuar en la etapa jubilatoria la discriminación que impone el mercado laboral. Como elemento fundamental, rechazamos una reforma que realiza una reducción de la inversión en protección social, no incluye ninguna fuente de recursos de la seguridad social a partir de la productividad del capital y continúa con el deterioro de las jubilaciones sobre la base de trabajar más años con prestaciones menores.

En **Chile**, el impulso por terminar con las AFP (sistema privado) generado por las multitudinarias movilizaciones de la ciudadanía a partir de 2016, ha sufrido un revés producto del fortalecimiento del sector político más conservador y reaccionario. Hoy, la propuesta que ofrece el gobierno “progresista” mantiene la participación primordial de la capitalización individual y el manejo de los fondos de pensiones de los trabajadores en manos de las aseguradoras privadas, e incluso, se teme que un eventual aumento de cotizaciones, un 6% del salario con cargo a los empleadores, vaya también a capitalización individual. En tal escenario, las y los trabajadores nos vemos en la obligación de mantenernos en pie de lucha por recuperar el derecho a seguridad

social y a pensiones dignas que sólo las puede entregar un sistema público de reparto solidario. Las posiciones que provienen de la derecha están orientando a aumentar el gasto público para el pago de una pensión solidaria con lo cual mejorar las exiguas pensiones que entrega el sistema privado. El problema es que está mejorando se estaría entregando con cargo a un impuesto altamente regresivo como es el IVA.

Se plantea como advertencia desde países, cómo Chile, donde los sistemas privados han madurado generando alta concentración económicos, una desigualdad abismal en los niveles de ingreso y pobreza endémica entre las personas de la tercera edad, pero además, el uso de los ahorros de las y los trabajadores (salarios) por parte de los grupos económicos, genera una fuerte desestabilización en el poder político de los países. Propiciando, usando los salarios de las y los trabajadores, un sistema altamente corrompido, que maneja los medios de comunicación, controla partidos políticos, autoridades y congresistas de manera transversal. En resumen, el riesgo de mantener y permitir que se extiendan y proliferen estos sistemas privados de pensiones son un riesgo no solo para el empobrecimiento de las y los trabajadores en el momento de pensionarse sino también son una amenaza para los sistemas democráticos de nuestros países, siendo de gran relevancia que las y los trabajadores estemos atentos a los contrabandos ideológicos que normalizan la capitalización individual dentro de los sistemas previsionales.

**Costa Rica** está atravesando una discusión en torno a una ley que se presentó para derogar los regímenes de pensiones complementarios especiales. Las pensiones básicas que reciben del sistema general los trabajadores tienen un serio problema de suficiencia, por lo que muchos colectivos de trabajadores complementan estas prestaciones con estos regímenes complementarios. Se reivindica que esta decisión es muy perjudicial para los trabajadores, las afectaciones se darían en forma general; aunque sus montos variarían de acuerdo con los fondos y condiciones de cada fondo; así como las condiciones específicas de cada persona: pérdida de pensiones complementarias futuras, pérdida de patrimonio de los diferentes fondos y tiene un costo de transición para el Estado, además de generar efectos transitorios sobre las colocaciones de títulos y un alza de tasas pasivas, entre otras distorsiones.

**Colombia** por su parte está intentando una transformación que se celebra desde el movimiento sindical. Este país parte de un sistema mixto con muy baja cobertura y problemas de suficiencia principalmente, en este contexto el nuevo gobierno en consulta con el movimiento sindical ha presentado un proyecto de reforma pensional. La propuesta de reforma contempla cuatro pilares: el primero busca garantizar la protección de las personas que se encuentran con ingresos menores a la línea de pobreza (50 US aprox); el segundo corresponde a los trabajadores que aunque trabajan no lo hacen de manera constante o con contratos que los llevan a la informalidad; el tercero hace referencia al grueso de los trabajadores formales (que perciben entre uno y tres salarios mínimos), contemplando que sea sostenible para la protección solidaria de los riesgos de la seguridad social dentro del fondo público de pensiones; y un cuarto para los trabajadores con condiciones más favorables que tendrán que realizar sus aportes a los fondos privados de pensión y por último el pilar de ahorro voluntario.

Dentro de los beneficios propuestos en la reforma se encuentra un componente con enfoque de género con miras a reconocer el trabajo de cuidado desarrollado por las madres para acceder de manera anticipada a la pensión de vejez, del mismo modo se ha propuesto la posibilidad que para aquellos trabajadores que se encuentren en la edad, pero no cuente con las semanas completas pueda acceder a la pensión y continúen realizando los aportes hasta que se dé cumplimiento del requisito faltante.

### **Sobre las propuestas:**

Desde este brevísimo diagnóstico, surge la convicción de que, si no se generan cambios en los sistemas de pensiones, no hay posibilidades reales de cohesión social, ni de sistemas sostenibles a futuro desde el punto de vista social, político y financiero.

Es así que se enumeran algunos puntos que nos parecen fundamentales a la hora de debatir los sistemas de seguridad social de cada país y en unidad, en un continente latinoamericano que ha padecido reformas regresivas en esta materia, aumentando las ya profundas desigualdades que caracterizan a nuestras sociedades.

Desde la perspectiva del movimiento sindical, en sintonía con la orientación de la OIT, reafirmamos la importancia del **diálogo social** como mecanismo principal para crear sistemas de seguridad social más justos y sostenibles; solo a través de estos procesos democráticos de debate y también de gobernanza se pueden lograr cambios de largo plazo. En la 100ª Conferencia Internacional de Trabajo se exponía que “el éxito de las reformas depende del consenso entre los interlocutores sociales y la amplia aceptación social, con participación de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades comunitarias y locales”.

Esto incluye la recomendación de sistemas que tengan tanto en su etapa de diseño como en su gestión una participación tripartita o cuatripartita y en consulta permanente con la sociedad civil.

El debate sobre los sistemas de pensiones en América Latina requiere establecer como aspecto fundamental, la defensa del estado de bienestar, en un marco de reivindicación de la seguridad social, como un **derecho humano fundamental**, fundada en la solidaridad, y orientada a profundizar la justicia social.

Los sistemas de pensiones están incluidos en un **régimen más amplio de protección social**, que engloba a todos los recursos y políticas destinados a generar tejidos sociales más justos e igualitarios y a garantizar niveles mínimos de ingresos que permitan sostener condiciones de vida dignas. Ignorar este aspecto puede producir mayores inequidades, ampliar desigualdades y generar desequilibrios que afecten a toda la población.

**Defendemos los sistemas de beneficios definidos, obligatorios, universales, públicos y basados en la solidaridad intergeneracional.** Todos los sistemas de complementación basados en el ahorro individual no solo no han sido eficientes para los objetivos con que fueron creados, sino que además implicaron pérdidas de derechos y cobertura sustanciales para las grandes mayorías.

La protección social de los sectores vulnerables y de extrema pobreza, tanto en vejez como en infancia y maternidad, deben ser tomados como base para constituir una **prestación básica mínima, sumada a políticas de salud y cobertura frente a las diversas contingencias.** Vincular el sistema de pensiones con las prestaciones y derechos que se otorgan durante la vida activa (sistemas de salud pública, seguros por accidentes de trabajo, desempleo, etc.), es un mecanismo positivo para fortalecer el sistema y generar la identificación de la población con el sistema de seguridad social y la matriz de protección social en su conjunto.

De hecho, la desprotección de un alto número de trabajadores en la región y las desigualdades existentes quedaron aún más en evidencia luego de que la región sufrió las consecuencias de la crisis económica y social provocada por la pandemia de COVID-19. A su vez, en un contexto en que la economía y las sociedades están expuestas a efectos cada vez más visibles relacionados

con el cambio climático, es necesario que estas nuevas realidades sean recogidas por nuevos diseños en los sistemas de seguridad social. Por eso reivindicamos, la necesidad de tener un **sistema de protección social ante las crisis** que incluya a todos y todas, y no solamente orientado a la etapa de retiro.

Los sectores hegemónicos, han insistido en forma constante sobre las dificultades para la sostenibilidad económica de los sistemas. Es necesario cuestionar este enfoque y **concebir la seguridad social como un componente que debe tender a combatir la exclusión social y promover la justicia**. Las visiones puramente fiscalistas, que se centran en los ajustes de los sistemas, priorizando una reducción del gasto del Estado, conllevan a un retroceso constante de las condiciones pensionarias y jubilatorias, así como a un desmantelamiento de los aspectos fundamentales de la protección social.

Tener en cuenta las desigualdades de género comentadas anteriormente, implica también diseñar sistemas de cuidados y sistemas de salud, como componentes necesarios de los sistemas de seguridad social. Una de las medidas que ha tomado fuerza y que parece fundamental a largo plazo para transformar esta realidad, es la de generar un sistema de cuidados en donde se asuma la **corresponsabilidad social que implican los cuidados** de las personas dependientes.

Además, los sistemas pensados sobre el elemento contributivo del trabajo remunerado de las personas invisibilizan el gran tiempo que las mujeres dedican al trabajo no remunerado y a la labor reproductiva, sin las cuales la sociedad sería incapaz de sostenerse. **Visibilizar y ponerle valor a este trabajo que hacen principalmente las mujeres para sostener la vida de la población**, es prioritario de incluir en próximas reformas de los sistemas de pensiones. Reclamar mecanismos de reconocimiento de las tareas no remuneradas desarrolladas por las mujeres, como base para generar una prestación básica, el reconocimiento de los años de servicio y la continuidad de las historias laborales.

Con respecto al debate sobre el financiamiento, hay dos cuestiones que son generales a todos los países y parecen fundamentales a la hora de discutir los sistemas de pensiones. Desde el lado del financiamiento público, es la necesidad de pensar, y aportar ideas, para elaborar **reformas tributarias más justas y redistributivas**, que puedan sostener las matrices de protección social en toda su amplitud y más específicamente los sistemas de pensiones.

**Explorar y reivindicar formas no contributivas de financiamiento**, porque es claro que no será posible hacia el futuro financiar los sistemas de pensiones únicamente a partir de los aportes obreros y patronales. Existen numerosas experiencias alternativas de financiamiento que es necesario explorar. **El aumento de los tributos de forma progresiva sobre las grandes fortunas y sobre los sectores que obtienen rentas extraordinarias, así como la explotación de ciertos recursos naturales, deben ser tenidos en cuenta para resolver el financiamiento de la seguridad social.**

Adicionalmente, el movimiento sindical internacional debe desarrollar una ofensiva a escala mundial, para establecer objetivos concretos de protección para las poblaciones vulnerables y los trabajadores, sobre la base de **impulsar el debate sobre la imponente concentración de recursos que desarrollan las elites mundiales.**

Al tiempo que es necesario, ante la **realidad migratoria de nuestro continente**, establecer mecanismos que permitan el reconocimiento de los años de trabajo de las personas más allá de su país de origen, así como su incorporación sin obstáculos al mercado laboral y al movimiento sindical. Como propuesta a este fenómeno surge establecer un sistema de pensiones regional

que pueda coordinar para establecer condiciones que sean unificados para los trabajadores que tengan aportes de su vida laboral en varios países, unificando criterios y mayores facilidades para reconocer los años trabajados.

Dado los **cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo principalmente como efecto de la introducción de tecnología**, nos parece importante reivindicar la inclusión y acceso garantizado a la protección social a los trabajadores de plataformas. Y también desarrollar formas de cotización a la seguridad social para trabajadores ocasionales, que entran y salen del mercado de trabajo formal, facilitando herramientas de aporte. Además, incluso se puede pensar en prestaciones que estén contempladas dentro de los sistemas y se configuren en respuesta al desplazamiento de trabajadores por sustitución de procesos de automatización o inteligencia artificial, en su etapa final de trabajo. Porque dado el desajuste de las capacidades requeridas por el mercado y las que cuenta el trabajador en la etapa final de trabajo, se detectan situaciones complejas para que nuevamente se pueda reincorporar al mercado.

Por último, se propone instrumentar un equipo de especialistas, que en unión con las organizaciones sindicales filiales consolide una propuesta de régimen pensional que reivindique lo público y sistemas de financiación adaptados a la realidad de cada uno de los países. Articulando grupos interdisciplinarios formados pedagógicamente para replicar y posicionar las propuestas con mayor amplitud y extensión a todos los actores sociales. Y que, a su vez, se produzcan articulaciones en zonas territoriales para alcanzar a toda la población: trabajadores con salario y sin salario, migrantes, población vulnerable, actores sociales y políticos locales. Paralelamente trabajar políticamente para tener injerencia en las reformas pensionales que se estarán impulsando en el ámbito legislativo, con una visión desde los trabajadores y las organizaciones sociales, sindicales y de pensionados.