

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Estado, políticas públicas y ciudadanía

PANORAMA Y DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Berenice Ramírez López
Sergio Carpenter
[Coords.]

**PANORAMA Y DESAFÍOS DE LA
SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA
LATINA**

Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina / Claudio Lara Cortés... [et al.]; coordinación general de Berenice P. Ramírez López; Sergio Carpenter - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2023.
Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-813-368-3

1. Seguridad Social. 2. América Latina. 3. Pensiones. I. Lara Cortés, Claudio.
II. Ramírez López, Berenice P., coord. III. Carpenter, Sergio, coord.
CDD 362.0425

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Seguridad social / Trabajo / Precarización laboral/ Sistema previsional
/ Pandemia / Derecho a renta / Salud pública / Protección Social /
Desigualdad / América Latina

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares.

PANORAMA Y DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

**Berenice Ramírez López
Sergio Carpenter
(Coords.)**

Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones





CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Grupos de Trabajo

Pablo Vommaro - Director

CLACSO - Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Pablo Vommaro - Director de Investigación

CLACSO - Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Gestión Editorial

Área de investigación

Natalia Gianatelli - Coordinadora de Investigación

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres, Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik -
Equipo de Gestión Académica



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

1ª edición: *Panorama y desafíos de la seguridad social en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2023).
ISBN 978-987-813-368-3



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723. La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

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

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



ÍNDICE

Berenice Ramírez López y Sergio Carpenter

Introducción | 9

Claudio Lara Cortés

El derrumbe del esquema de pensiones en Chile: Entre la baja rentabilidad del mercado de capitales y la enorme precarización laboral | 25

Silvania Mejías Godoy

Pandemia y seguridad social en un contexto atribulado: el caso chileno | 47

Lucia Cortes da Costa

A seguridade social e o direito à renda em tempo de pandemia por Covid-19 no Brasil | 71

Rosa Maria Marques y Solange Emilene Berwig

Políticas sociales y la pandemia de Covid-19 en el país del negacionismo | 99

Katiuska King, César Carranza y Rosario Maldonado

Ecuador entre el retorno de los privilegios y el sálvese quien pueda | 121

Isalía Nava Bolaños

La importancia de las pensiones en el contexto de la pandemia de Covid-19 | 159

Abraham Granados Martínez

Inequidades territoriales en acceso a salud en México | 179

Luz Dary Naranjo Colorado

Covid-19 y reacciones normativas del sistema de la seguridad social colombiano: ¿camino hacia la creación de nuevas garantías de protección social? | 193

Carlos Martínez

Impactos en la movilidad previsional argentina de las dos pandemias (la neoliberal y la del Coronavirus) y políticas de seguridad social en Argentina ante la emergencia del Covid-19 | 209

Antonio Elías

Uruguay: a pesar de la pandemia el gobierno impulsa una reforma regresiva de la Seguridad Social | 235

Sobre los autores y las autoras

| 259

INTRODUCCIÓN

Berenice Ramírez López y Sergio Carpenter

La vinculación del trabajo a la cobertura a los riesgos sociales tuvo un origen histórico y fue el basamento sobre el que se construyeron las protecciones que no derivaban de las garantías del Estado de Derecho (Castel, 2004). Así, el Estado Social o el Estado de Bienestar, fue ese edificio que se erigió como respuesta de las sociedades a las cada vez más profundas y devastadoras crisis económicas, crisis financieras y crisis del llamado “balance de poder” existente en la relación entre los estados nacionales. A su vez, las crisis expresaron el conflicto derivado del agotamiento del patrón oro como mecanismo regulador de las relaciones económicas internacionales, pero más profundamente —quizás— expusieron la inviabilidad económica y social del principio que ordenaba y organizaba la economía: la idea de los “mercados autorregulados” (Polanyi, 2017). El “crujir” de esos pilares sociales derivó en una infinidad de conflictos, siendo las dos guerras mundiales su expresión superlativa.

El advenimiento de los estados sociales cristalizó cierta transformación en el sistema capitalista de producción que pudo morigerar —al menos— las consecuencias más devastadoras de sus crisis; crisis que son eventos intrínsecos al sistema. La nueva forma de regulación vino a profundizar la inserción del Estado en el bienestar con mayúscula; al ritmo de socavar la hegemonía distributiva del mercado supo

desarrollar ciertas capacidades para enfrentar los riesgos sociales que el mecanismo de mercado no atendía. En la forma en que se vinculan el Estado y el mercado se define una nueva “estratificación social” que puede “reproducir, incrementar o disminuir las diferencias de clase” que el mercado por sí le imprime a la sociedad, afectando entonces la desigualdad social existente (Barba Solano, 2019).

Aquella transformación fue posible por el acuerdo político de la elite del poder y la expresión organizada de la fuerza laboral, es decir, del sindicalismo. Dicha confluencia cristaliza en el desarrollo legislativo de los “nuevos derechos”, de los derechos económicos y sociales. Ese proceso describe una especie de novación: la cobertura de los riesgos sociales va pasando desde la esfera individual a la esfera colectiva y ello confirma una singularidad transformadora, pues la cobertura individual no era posible o era solo posible para los propietarios: la propiedad era la única garantía de la cobertura.

Las primeras décadas del siglo XX muestran un avance paulatino en la construcción de los programas públicos de protección social. Luego de la segunda guerra mundial, la ampliación de las coberturas aumenta significativamente. Hoy, más del 97 por ciento de los países del mundo poseen esquemas de cobertura a la vejez, la invalidez, el fallecimiento, la enfermedad o los accidentes laborales; mientras el 70 por ciento tiene programas de asignaciones familiares y un poco más de la mitad posee programas de desempleo (ILO, 2021). Sin embargo, la existencia o definición de los programas no significa que la cobertura efectiva tenga esa amplitud. En la práctica existe una situación que se puede diferenciar según la etapa del ciclo de vida. En el primer caso, la vejez es por lejos el programa de mayor alcance, con una cobertura cercana al 77 por ciento. En el otro extremo etario, poco más de la cuarta parte de los niños tiene cierta cobertura. En cuanto a la población de edades activas, la OIT estima que solo alrededor del 30% de la población en edad de trabajar tienen cobertura total, es decir, en el conjunto de programas comprensivos de los distintos riesgos (vejez, familia, etc.). Los beneficios por maternidad no alcanzan a la mitad de su población objetivo, mientras que los relativos a los accidentes laborales significan el 35% y los seguros por desempleo alcanzan alrededor del 19%; siempre en relación a sus respectivas poblaciones objetivo. La “adecuación” de los beneficios o su suficiencia, también se encuentra cuestionada. La OIT, por ejemplo, hace un llamado hacia la ampliación de las coberturas sociales, como un imperativo reclamado por la situación económica y social que conoció efectos devastadores con la pandemia Covid-19.

SEGURIDAD SOCIAL

Fue en Europa, en los países de mayor desarrollo relativo, donde se produjo la génesis de los estados de bienestar. En América Latina la construcción de seguros sociales tuvo un desarrollo diferente en atención a sus características distintivas: sus estructuras económico-sociales, el despliegue del modelo productivo, el patrón de acumulación del capital y los desarrollos políticos que verificaron los distintos países. Esas condiciones determinaron economías especializadas en producciones del sector primario —minerales y alimentos— y con retrasos de importancia en el desarrollo industrial, determinaron un capitalismo dependiente del mundo central, con tasas de crecimiento, de productividades y de formalización ostensiblemente menores a las alcanzadas en el mundo industrializado.

En América Latina se materializó el fenómeno conocido como “heterogeneidad estructural”, consistente en la formación de sectores económicos con distintas productividades que no funcionan sinérgicamente en beneficio del conjunto, sino que se desenvuelven en comportamientos estancos sin poder escalar las producciones y el desarrollo tecnológico. Esas condiciones generales son las que determinan el tipo de estado social o de régimen de bienestar que se construye y el límite de sus alcances. Por supuesto, juegan en ello —en un papel central— las improntas políticas de quienes conducen la dirección del Estado.

Los regímenes de seguridad social se asocian directamente con el régimen de bienestar que se instrumenta y que dependen del modelo de desarrollo de los países. Si el mercado conduce exclusivamente el proceso económico y social, la mercantilización de la seguridad social se impone frente a un estado que se orientará exclusivamente por el asistencialismo focalizado. Si el Estado asume la conducción del régimen de bienestar sin la incorporación de las demandas de una sociedad diversa, podría resolver en uno que estratifica y diferencia tanto que la universalización queda como meta inalcanzable (Off, 1990) (Esping-Andersen, 2010). Y, cuando el Estado no asume su responsabilidad distributiva, la protección y previsión social es asumida por las familias y redes que construyan, mostrando altos niveles de gasto e inseguridad, empobreciendo más a la población con menos ingreso y riqueza (Fleury, 2021).

Los sistemas en su amplia definición han sido identificados como el conjunto de unidades relacionadas que funcionan juntas como si fuera una sola. En la seguridad social contributiva, los asociamos con los institutos de seguro social (Ávila, 2015), que pudieron integrar la atención a la salud, pensiones ante riesgos del ciclo vital (discapacidad, riesgos de trabajo, cesantía en edad avanzada, vejez y muerte) y

prestaciones para propiciar la inserción laboral (guarderías, vivienda y transferencias monetarias, etc.) de las y los trabajadores asalariados. No todos los países de la región de América Latina y el Caribe integraron la salud y las pensiones en los Institutos de Seguro Social. En algunos se crearon por separado las instituciones de Salud, de las del Trabajo y Previsión Social, de ahí que la construcción sistémica de la seguridad, previsión y protección social establezca diferencias.

La Real Academia de la Lengua Española define al modelo como un esquema teórico, generalmente en forma matemática, de un sistema o de una realidad compleja (RAE, 2021). En el caso de los modelos de financiamiento de las pensiones, pueden ser de carácter contributivo o derivadas de gasto público, o una combinación con diversas responsabilidades para los participantes. La seguridad social como institución y política pública surge con una perspectiva laborista con el objetivo explícito de proteger ante los riesgos del ciclo vital al o a la trabajadora asalariada y subordinada. Dependiendo de los acuerdos sociales y políticos su construcción financiera incluye de forma diferenciada las aportaciones del trabajador, del empleador y del estado.

Como resultado de la crisis de la deuda externa de los años ochenta del siglo xx y, las reformas estructurales que los países de América Latina y el Caribe adoptaron, arribó con fuerza el libre mercado, el sector privado y la perspectiva neoliberal en la conducción social y económica. Se desdibujaron las obligaciones del Estado en la provisión de servicios públicos. La responsabilidad individual y la individualización de los riesgos del ciclo de vida, se impusieron, fortalecida mediante el discurso de la libertad de elección. Su primera expresión concreta fue la reforma del sistema previsional chileno en 1981 que dio paso a la capitalización individual de administración privada, el ahorro previsional, la administración y provisión de servicios compartidos entre el sector público y el privado fortaleciendo a la industria de seguros y los fondos de pensiones privados.

Las manifestaciones del mercado laboral determinado por la revolución tecnológica, los cambios en la organización del trabajo, el debilitamiento de la movilización sindical y de los derechos laborales y, la búsqueda de la inserción en el comercio internacional a partir de bajos costos laborales que se traduce en bajos salarios, han interactuado a favor del crecimiento de la informalidad y la precariedad del empleo. Contexto que ha dificultado cumplir los requisitos de las diversas leyes de pensiones de la región, así como los montos de ahorro individual mínimos para obtener una pensión de retiro y de vejez. Las y los trabajadores que obtienen pensión derivada de la administración privada, declaran pensiones muy bajas, que representan tasas de reemplazo con rangos entre 11% y 35% de los salarios con los que

cotizaron (OECD, 2021). Todos los elementos hasta aquí señalados, han sido agudizados por la crisis de la economía mundial agravada por la pandemia de la Covid-19.

La debilidad en la cobertura se expresa tanto en lo relativo al alcance de la población cubierta en el periodo laboral, así como la que realmente alcanza la protección a los 65 años y más. La otra gran fragilidad es la suficiencia, entendida como monto de ingresos que perciben como pensión, para cubrir las necesidades vitales y básicas para la reproducción de la vida de las personas en edades avanzadas.

En todos los países de la región se mantienen las tensiones entre pensiones derivadas de contribuciones laborales administradas y otorgadas exclusivamente por el mercado o administradas por el estado, ante una mayoritaria población que solo depende de sus recursos y la red familiar. Los sistemas de capitalización individual de administración privada como los que actualmente operan en Chile, México, El Salvador, República Dominicana han sido cuestionados por las y los trabajadores, pensionados y población en edades avanzadas por acentuar la inseguridad de ingresos en la vejez y de previsión y protección social en general.

La Organización Internacional del Trabajo publicó en 2018 el estudio “Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America” (ILO, 2018). Destacan que entre 1981 y 2014, 30 países privatizaron total o parcialmente sus sistemas de pensiones públicas obligatorias; en 2018, 18 países habían revertido las privatizaciones. Muestran el fracaso de los sistemas de pensiones privadas obligatorias para mejorar la seguridad de ingresos en la vejez y su bajo desempeño en términos de cobertura, niveles de beneficios, costos administrativos, costos de transición, inequidad de género e impactos sociales y fiscales negativos.

Los países de América Latina que habían transitado a la capitalización individual como único sistema han realizado reformas paramétricas mediante la modificación de requisitos o incluyendo prestaciones fiscales como son las pensiones no contributivas. Argentina es el único país que en 2008 eliminó el sistema privado, en Bolivia se mantiene, pero se universaliza la pensión de vejez. Colombia y Perú tienen sistemas en los que compiten el sistema público con el privado, complicando aún más las decisiones de los trabajadores cuando observan las diferencias de las tasas de reemplazo.

Uruguay y Costa Rica con sus sistemas mixtos estructurados con una amplia base pública han obtenido mejores resultados para los trabajadores y la población en general que puede ser resultado de situar a las pensiones de administración privada como complementarias, la incorporación de una gama más amplia de trabajadores, no solo

asalariados subordinados y la instrumentación de las pensiones no contributivas.

En países como Argentina, Brasil y Ecuador, que cuentan con sistemas previsionales públicos bajo la modalidad de reparto, presentan tensiones en el financiamiento de sus prestaciones que necesitan de una ingente y creciente masa de recursos tributarios para su funcionamiento.

Se constata que sean sistemas de pensiones de capitalización o de reparto, la cuestión de la relevante —y creciente— informalidad laboral afecta la cobertura de los sistemas que construyeron protecciones vinculadas al trabajo. Así, los sistemas paulatinamente han debido impulsar instrumentos de protección que provienen de las arcas fiscales y que están dando el tránsito del derecho laboral al derecho humano y ciudadano. En varios casos, sin haber regulado los traspasos de los recursos públicos al sector privado que se observa en la forma de funcionamiento de las administradoras de fondos de pensiones.

TEMAS Y PAÍSES QUE SE ABORDAN

Este libro reúne diez artículos que reflexionan sobre distintos aspectos del espacio problemático que habitualmente se denomina como “Seguridad Social” y que refieren a siete países de nuestra América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Uruguay.

El contenido del conjunto es heterogéneo, aunque pueden distinguirse ciertas problemáticas y rasgos comunes. Una primera mirada destaca la existencia de una tensión inexorablemente presente en dicho espacio, con independencia de las diferencias existentes en sus regímenes de bienestar, sistemas de seguridad y protección social y modelos de financiamiento de pensiones.

Otro aspecto que se destaca refiere a la conformación de regímenes previsionales especiales, que tienen un funcionamiento diferente a los institutos contruidos para la totalidad de la población. Estos regímenes, entre los cuales se cuentan paradigmáticamente los regímenes de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad, o de los organismos autónomos del sector público, ofrecen prestaciones y condiciones de acceso más generosas que los regímenes generales, abonando una “cultura del privilegio”.

También, la pandemia Covid-19 obligó a los estados nacionales a organizar una respuesta ante el avance de las amenazas a la salud pública. Ello derivó en el deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población, aun cuando los estados nacionales instrumentaron políticas en cierto sentido innovadoras respecto de lo que era conocido.

CAPÍTULOS Y CONTENIDO

Claudio Lara Cortés presenta su artículo “El derrumbe del esquema de pensiones en Chile: entre la volatilidad del mercado de capitales y la precarización del mercado del trabajo”. En él se analizan tres aspectos fuertemente imbricados en el sistema de pensiones de ese país: el papel del Estado, el mercado de capitales y el mercado de trabajo. Lara sostiene que la necesidad de crear, reproducir y regular el sistema exigió un Estado fuerte que fuera capaz de asegurar la obligatoriedad de la afiliación a él, y vigilar, tanto “la eficiencia de las AFP en la prestación del servicio” como la “inversión de los fondos en los mercados de capitales”. Como la obtención del beneficio jubilatorio depende de los saldos acumulados en los fondos de pensiones, tanto el mercado laboral como el mercado de capitales deben maximizar sus resultados: uno asegurando el pleno empleo formal, mientras que el otro obteniendo rendimientos financieros elevados. En las primeras dos décadas de iniciado el sistema, ello llevó al impulso de “medidas extraeconómicas” que generaron grandes rentas a los fondos de pensiones y grandes distorsiones en los mercados financieros y los mercados de pensiones. Luego, hubo un proceso de internacionalización de las AFP, que provocó “una elevada concentración y centralización en los gestores de fondos en conjunto con una sobreacumulación de capital dinerario”, lo que implicó más volatilidad y reducción de retornos.

Por el lado del mercado laboral, la problemática se asocia a la heterogeneidad, alta informalidad y debilidad de los salarios. Para Lara, la informalidad “es también expresión de la alta rotación laboral existente”, la mayor de la OCDE entre los años 2005-2016. Esa exacerbada rotación se vincula también a bajos ingresos. En conjunto se tiene una baja densidad de cotizaciones, con lagunas previsionales que dificultan el acceso a las prestaciones previsionales. Respecto de los ingresos de la población, en Chile existen fuertes desigualdades. Una muestra de ello lo brinda un dato simple: en el año 2019, el 50% de la población obtuvo ingresos por debajo de la línea de pobreza.

A cuarenta años de su creación, el “experimento” del régimen de capitalización individual en Chile no cumplió ninguna de sus promesas y generó, además, nuevos problemas. Entre ellos, comisiones y ganancias altísimas para las AFP, la mayoría de ellas de capitales internacionales. El mercado de trabajo flexibilizado es el “Talón de Aquiles” del sistema, que individualiza el riesgo sistémico.

Lara, termina apuntando una observación “el hecho de privatizar las pensiones no es hacer privado lo público, sino hacer privado lo estatal”. Eso resalta la no neutralidad del Estado en el proceso de privatización y debería implicar “repensar la idea tradicional de que lo

estatal es público”, aprovechando el momento constituyente que vive Chile para redefinir lo público. Pensar mecanismos de “participación y control ciudadano en ese futuro esquema abierto y verdaderamente democrático” es de importancia. Propone, además, un sistema público de pensiones que combine un pilar básico incondicional y un pilar contributivo que distribuya riesgos individuales.

“Pandemia y seguridad social en un contexto atribulado: el caso chileno” de Silvania Mejías Godoy analiza lo ocurrido en estos últimos años en el país erigido como el ejemplo del modelo de desarrollo desde las perspectivas neoliberales y conservadoras. La llegada de la pandemia a Chile coincidió con la existencia de un momento político y social candente: la emergencia de un estallido social de proporciones históricas. En esas movilizaciones se logra articular un conjunto de demandas en “diversos ámbitos como educación, trabajo, vivienda, salud, pensiones, medio ambiente, feminismo, pueblos originarios”. La amplitud reivindicativa cuestiona “el modelo económico y político heredado de la dictadura” y desafía a la construcción de una nueva forma de relación entre Estado y Sociedad, “donde los derechos sociales sean pilares fundamentales”. Para Mejías Godoy, esa respuesta colectiva resulta la “contracara de una sociedad que se caracterizaba por la sobre individualización de sus integrantes, lo cual afecta por tanto la cohesión social”. La pandemia llega a Chile en ese contexto general. La respuesta del gobierno derechista de Sebastián Piñera siguió “las lógicas de la focalización” que dejaban sin cobertura a una parte importante de la población. Se promovió la lógica del endeudamiento como posibilidad de enfrentar la crisis y se impulsaron leyes laborales que hicieron descansar el costo de la cesantía generalizada a los fondos acumulados por los propios trabajadores. Así, según la autora, amplio es el desafío que tiene la sociedad chilena: “subvertir el orden neoliberal que está en la raíz de la aguda crisis actual”.

En “La seguridad social y el derecho a la renta en tiempos de pandemia por Covid-19 en Brasil” Lucia Cortes da Costa analiza el derrotero observado en los últimos años por la política social del Brasil. Menciona que la Constitución de 1988 diseñó un sistema de Protección Social que superó el “modelo bismarckiano de seguro social vinculado al contrato de trabajo. Al vincular la protección social pública mediante el derecho a la asistencia social, el derecho a la salud y la universalización de la seguridad social”. Pero esa construcción social ha recibido —desde el año 2016— un severo ataque a los derechos ciudadanos, en un contexto de empeoramiento de la situación económica, política y social, cuestiones agravadas tras la asunción de Jair Bolsonaro en la conducción del Estado.

Ese punto de vista se corrobora también en el artículo “Políticas sociales y la pandemia de Covid-19 en el país del negacionismo” de Rosa María Marques y Solange Emilene Berwig, en donde se analizan detalladamente las principales políticas sociales del Brasil desplegadas en pandemia. La magnitud de la crisis económica y sanitaria se potenció en un país en donde la conducción política descreyó de la gravedad de la pandemia y de la necesidad de la vacunación. Marques y Berwig mencionan que la esperanza de vida al nacer en Brasil habría disminuido en 1,3 años. Tuvo responsabilidad en ello el ajuste fiscal de la Enmienda Constitucional 95 que congeló el gasto estatal hasta el año 2036: “cuatro años después de la aprobación del régimen, sus efectos se pueden sentir especialmente en políticas sociales como educación y salud, pero también en el ámbito de la seguridad alimentaria y la asistencia social”. Las autoras estiman que los impactos negativos persistirán, cuestión que requiere de políticas activas y un nuevo régimen fiscal.

En “Ecuador entre el retorno de los privilegios y el sálvese quién pueda”, Katuska King, César Carranza y Rosario Maldonado enfocan su mirada en el sistema previsional ecuatoriano. Sustentado en la Constitución del año 2008, que la entiende como “un derecho irrenunciable de responsabilidad del Estado, este mandato no ha llegado a instrumentarse en la práctica”. El capítulo “problematiza la cultura de privilegio en los regímenes de la seguridad social ecuatoriana” analizando la cobertura y los regímenes especiales existentes. En un país con fuerte informalidad, la “cultura del privilegio y la fuerza que históricamente han ejercido los grupos de presión” han conducido hacia un “sistema regresivo, en el cual las prestaciones son diferenciadas dependiendo del poder de negociación o presión que tienen” esos grupos. Así, el Estado aporta financiamiento con impuestos indirectos generalizados para otorgar cobertura a quienes logran cumplimentar los requisitos contributivos. Para el año 2019, el quintil de menores ingresos significó el 6,7% del total de afiliados, mientras que el quintil de mayor ingreso significó el 42,6% de dicho total. Se observa, además, que esa estructura desigual se profundiza con el paso del tiempo. Un caso específico que por su relevancia es analizado en detalle refiere a los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que otorgan prestaciones “excesivamente generosas”. En el año 2016 se sancionó una Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social, que planteaba “pocos cambios para los activos y pensionistas actuales (...) y cambios importantes para quienes iban a ingresar”. El resultado derivó en un cuestionamiento judicial que retrotrajo la situación vigente hasta antes de la Ley. Esto

evidencia la existencia de “una presión por no permitir ningún cambio, recuperar prebendas y mantener el statu-quo”.

La pandemia de la Covid-19 ha trastocado las evidencias de estar preparados ante eventualidades y sus efectos han sido más que evidentes en la pérdida de bienestar de las personas, con este punto de partida, Isalía Nava Bolaños analiza en “La importancia de las pensiones en el contexto de la pandemia de Covid-19” los factores explicativos de la seguridad económica de la población mexicana en edades avanzadas, colocando particular atención a las pensiones contributivas y no contributivas. Con el antecedente que antes de la Covid-19, solo 35.0% de las personas mayores tenían una pensión contributiva (38.6% de los hombres y 22.2% de las mujeres) y aproximadamente siete de cada diez pensionados recibía hasta dos salarios mínimos, indaga si la desprotección se acentuó y si los niveles de pobreza aumentaron.

A partir de la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), levantada en 2018 y en 2020, estima dos modelos de regresión logística, el primero considera como variable dependiente la pensión contributiva y el segundo la pensión no contributiva. Respecto al segundo modelo, la variable con mayor efecto es la edad, los grupos de 75 a 84 años y de 85 y más años, aumentan 29% la probabilidad de recibir una pensión no contributiva. El año de pandemia también incrementó la probabilidad (16.1%). Otras variables con efecto positivo fueron el sexo femenino, el habla de lengua indígena, la discapacidad y las redes de apoyo económico.

Siguiendo con el análisis del caso mexicano, Abraham Granados en “Inequidades territoriales en acceso a salud en México” realiza un estudio de las inequidades en salud a nivel regional. Construyendo una variable que dé cuenta del acceso efectivo y con base en la información que proporciona el Censo de Población y Vivienda 2020, va enumerando sus hallazgos. Reconoce el avance en cobertura en salud que proporciona el Seguro Popular que surge en 2003, pero también los problemas en acceso efectivo y la falta de universalización que se ha convertido en uno de los ejes del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) que lo sustituye a partir de 2020.

Encuentra que para erradicar la inequidad se requiere de la activa participación de la sociedad, estrategias de inclusión adecuadas y concretas, asegurar acceso equitativo a servicios integrales para todas y todos, fortalecimiento en la rectoría del Estado y en su gobernanza para mejorar el sistema de salud; incrementar los recursos financieros y alcanzar una coordinación multisectorial, para atender los determinantes sociales de la salud y así garantizar la cobertura universal.

Las medidas tomadas por los estados nacionales para enfrentar la gravedad de la crisis sanitaria, obligó a parar la mayoría de las ac-

tividades económicas, administrativas, educativas y de servicios y restringir así la movilidad de las personas. Luz Dary Naranjo Colorado analiza este proceso en su artículo “Covid-19 y reacciones normativas del sistema de la seguridad social colombiano: ¿Camino hacia la creación de nuevas garantías de protección social?”.

En el recuento de esta normatividad que inicia con la declaración del estado constitucional de emergencia económica, social y ecológica, Naranjo se pregunta y analiza a partir del estándar de protección en materia de beneficios asistenciales y económicos existentes en el sistema normativo de la seguridad social colombiano, si las modificaciones en aspectos tradicionales como: la autorización para la ejecución de funciones de trabajo en casa, la flexibilización de la jornada laboral, el anticipo de las vacaciones, licencias no remuneradas, el reconocimiento de salarios sin prestación del servicio, la protección del derecho a la salud y los riesgos inherentes a la prestación de servicios de trabajo por fuera de las instalaciones del empleador, entre otras, han creado un nuevo estándar de protección con nuevas garantías y/o derechos o si por el contrario estas han sufrido de regresividad.

En su artículo, Carlos Martínez analiza los “Impactos en la movilidad previsional argentina de las dos pandemias (la neoliberal y la del Coronavirus) y políticas de seguridad social en Argentina ante la emergencia del Covid-19”. La movilidad previsional, que es como se llama al esquema de reajuste de las prestaciones en la Argentina, tiene mucha importancia por los altos niveles de inflación que transita ese país. Por ejemplo, en los últimos cuatro años se han aplicado 4 esquemas de movilidad diferentes. Con niveles inflacionarios superiores al 40% anual, el riesgo de pérdida abrupta del poder adquisitivo del haber previsional es alto. Martínez analiza la historia de los cambios normativos referidos a la movilidad concentrándose en lo sucedido en los últimos años. Con la gestión del presidente Mauricio Macri hubo un importante cambio a la Ley de movilidad que regía desde el año 2009, una Ley que resultó sinérgica con la evolución macroeconómica observada y permitió la recuperación de la capacidad de compra de los haberes previsionales. Por el contrario, la Ley impulsada en el año 2017 significó un 18% de pérdida de dicha capacidad de compra. Con la gestión del presidente Alberto Fernández en el año 2020 se suspendió la vigencia de dicha ley de movilidad, otorgándose aumentos decididos discrecionalmente por el Poder Ejecutivo y en el año 2021 inició la vigencia de una nueva ley, similar a la que rigió en el periodo 2009-2017.

Un segundo tema que se desarrolla refiere a las medadas impulsadas en respuesta a la crisis pandémica. En este sentido, Martínez sostiene que se crearon “nuevas prestaciones y novedosas formas de

inclusión en las (prestaciones ya) existentes, yendo más allá de las garantías de protección y profundizando en los déficits de cobertura”. En este sentido, se destacaron el impulso del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el programa Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), la ampliación del listado de medicamentos gratuitos para personas beneficiarias del sistema previsional, bonos extraordinarios, la prestación anticipada por vejez, entre otras medidas. También fue de importancia el reconocimiento de aportes por tareas de cuidados, que permite a mujeres y/o personas gestantes computar hasta dos años de servicio por cada hijo/a nacido/a con vida. El artículo dedica también el análisis a lo que entiende como una deuda de la seguridad social argentina: el acceso a la previsión social de las personas travestis, transexuales, trans y transgénero.

Antonio Elías trata la cuestión previsional uruguaya, en el marco de la reciente propuesta de modificación del sistema, en su artículo “Uruguay: A pesar de la pandemia el gobierno impulsa una reforma regresiva de la seguridad social”, propuesta impulsada por el gobierno de Luis Lacalle Pou. Elías despliega una mirada crítica sobre ella pues entiende que se estaría afianzando el componente de capitalización del sistema, gestionado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). En paralelo, se propician reformas paramétricas del régimen público que van en el sentido de la disminución del gasto fiscal: aumentos en la edad de retiro, reducción de la tasa de reemplazo de las prestaciones, redefinición de las prestaciones mínima y máxima, aumento desde 10 a 25 años la cantidad de tiempo de servicios considerado para el cálculo del salario de retiro; entre otras modificaciones. Elías señala que dichas propuestas son congruentes con la política desplegada por el gobierno de Lacalle Pou en pandemia, de corte neoliberal: “Las medidas económicas adoptadas por el gobierno para atender las crecientes necesidades de la población de menores ingresos son más que insuficientes”. Se ejecuta un programa de ajuste en un país con pandemia. Ello muestra la incidencia de la política en la formulación del rumbo social. Por último, se hace hincapié en que no es recortando prestaciones y derechos de los trabajadores la forma de mejorar el resultado fiscal, sino sometiendo a revisión la multiplicidad de subsidios al capital, otorgados bajo la forma de exoneraciones tributarias.

PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La seguridad social es un mundo complejo. El momento que vivimos es de una crisis que pone a prueba las redes de protección social y saca a flote y potencia la problemática de nuestras sociedades. Una crisis

que encuentra en el Estado una respuesta ante la caída estrepitosa y generalizada de la producción material, del volumen del empleo y de la expansión de la pobreza. Para algunos analistas y actores sociales, resulta necesario un “reseteo” de la Seguridad Social, una nueva conformación institucional que dé una nueva respuesta a la situación que la pandemia ha dejado y mientras siga activa seguirá dejando.

Un primer desafío refiere a la cuestión del derrotero de la producción o el carácter central que tiene la producción en la provisión material de la jubilación. Y en esto hacemos hincapié en algo que nos parece no termina de cuajar en la conciencia social. Y es que la evolución macroeconómica y los sistemas de pensiones se encuentran profundamente imbricados, en una relación de ida y vuelta. La macroeconomía impacta en el sistema de pensiones y la institucionalidad de los sistemas previsionales impactan en la evolución económica. Entonces, es muy importante la sinergia entre ambos, cuestión que captó muy bien Beveridge en los años cuarenta del siglo pasado.

Entonces, el primer desafío es la necesidad del cambio de la matriz productiva que tome en cuenta la ecología, un cambio estructural que posibilite garantizar la reproducción de las sociedades de forma armónica con el medio ambiente, que genere empleo formal y protegido y salarios suficientes, que reconozca el trabajo de cuidados para el sostenimiento de la vida y las nuevas formas de contratación y de trabajo que la pandemia y la revolución tecnológica han traído. Y con ello, ampliar la avenida de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, un concepto del que se habla cada vez más.

Así, el segundo desafío es el de la inclusión. Cómo integrar al sistema a aquellos y aquellas que quedan excluidos de la cobertura. La cobertura activa, es menor al 50%, la cobertura pasiva es del 78%. Algunos países tienen experiencias, construyen —por ejemplo— pisos mínimos de acceso. Las políticas públicas han ampliado los programas de pensiones no contributivas. En este sentido, se puede decir que las dos primeras décadas del siglo XXI se produjo un aumento de la cobertura pasiva, de la mano de las pensiones no contributivas. Entre los años 2000 y 2015, la participación de la cobertura no contributiva creció del 6,6% al 22% del total de la cobertura (Arenas, 2019). La tendencia que puede ir poco a poco en el sentido del enfoque de derechos y del concepto de Ciudadanía Social, que Thomas Humprey Marshall expuso tan magistralmente en 1949. En esa visión, los derechos sociales se basan en “el estatus de ciudadanía y no en la pertenencia a una clase social, en un estatus laboral o en necesidades sociales comprobables”. Ello enfatiza el carácter social de la ciudadanía; con derechos basados en la propia pertenencia a una comunidad,

que —a su vez— comparte derechos y obligaciones, que comparte un mismo patrimonio cultural (Marshall, 1949).

Pero además de esa cobertura, que si queremos ponerle un apellido es la cobertura horizontal, tenemos otra, la cobertura vertical, que refiere a la densidad monetaria de la jubilación, que da cuenta de la suficiencia de las prestaciones. En este sentido, creemos que organismos internacionales como la OIT y la CEPAL aciertan al considerar la dimensión cobertura en su doble acepción, vertical y horizontal, como intrínseca a la cuestión de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. La suficiencia esta puesta también en jaque en varios países latinoamericanos.

Un tercer desafío surge del segundo —la cobertura— y se relaciona al primero —el modelo de desarrollo—. Para expandir la cobertura se necesita expandir también los recursos. En América Latina, la carga tributaria es un tercio menor que la de la OCDE. La tasa de la contribución promedio a la seguridad social es un 46% de la de OCDE. Un sistema latinoamericano caracterizado por “la baja carga tributaria, la regresividad de las estructuras tributarias, el escaso impacto distributivo y la dependencia respecto de los impuestos indirectos (especialmente de aquellos ligados al consumo)” (Arenas, 2017, p. 57), abre espacios para la posibilidad de una reforma tributaria orientada a la distribución de la riqueza y no solo de los ingresos. Hablar de cobertura y suficiencia es necesariamente también hablar de los recursos.

Un cuarto desafío es revertir las reformas estructurales pro-capitalización que promovió casi obsesivamente la idea de que es lo individual lo que protege, cuando justamente la construcción de la Seguridad Social nació bajo el precepto de que es lo colectivo lo que brinda protección. Un desafío titánico para Chile, Perú, Colombia, México y República Dominicana, entre otros, que deberán desechar un sistema que nos parece promueve abiertamente la inseguridad social.

Un quinto desafío refiere al proceso de envejecimiento en el que se hayan incurrido nuestros países. En América Latina, hoy hay 57 millones de personas de 65 o más años. La proyección es que para 2040, en 20 años más, sea de 111 millones, es decir, casi se duplicará (Arenas, 2020). Esto objetivamente pone en fuerte tensión el derrotero fiscal, el financiamiento necesario para dar cobertura previsional. Sin embargo, la experiencia de estos últimos 30 años ha dejado aprendizajes, uno es no caer en esa suerte de determinismo demográfico cuyo corolario inmediato consistió en la preocupación por la disminución del gasto y que se esgrimió como argumento central de la privatización y mercantilización de la previsión social (Blackburn, 2010). La sostenibilidad, como se dijo, es un concepto abarcativo de la situación financiera y de la cobertura horizontal y vertical, pero también del

derrotero de la producción y de cómo se distribuyen los frutos de esa producción. Esa condición implica necesariamente la posibilidad de la política, la apertura al pacto social. Esa último ha sido determinante en la construcción del bienestar, es decir, de la capacidad para enfrentar riesgos sociales.

Una última situación que nos parece importante recalcar refiere al carácter contingente del gasto fiscal. Con esto queremos decir, el gasto en pensiones es contingente con el gasto en los niños o el gasto en los trabajadores activos. En países como la Argentina, se ha priorizado la cobertura de los adultos mayores y en cierta medida la de los niños. Con la pandemia afloró la cuestión de la cobertura ante el riesgo social del universo de trabajadores y trabajadoras informales.

Ese carácter contingente no solo refiere a esa suerte de competencia entre los programas sociales sino también, y de manera principalísima, a la puja distributiva que termina construyendo un escenario de conflicto, una especie de confrontación de derechos. Los derechos sociales entran en pugna con otros factores que impulsan la desigualdad. Pero son conflictos que tienen una arena bien definida para su resolución, nada más ni nada menos que la democracia. Democracia que también tiene su desarrollo, sus tensiones y su vida propia.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávila, Raúl (2015). *¿Te la sabes? Seleccionario de palabras que se usan poco*. México: El Colegio de México.
- Barba Solano, Carlos (2019). Desigualdad y regímenes de bienestar. Una mirada teórica. En M. C. Bayón (Coord.), *Las grietas del neoliberalismo. Dimensiones de la desigualdad contemporánea en México*. México: IIS UNAM.
- Castel, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Esping-Andersen, Gosta (2010). *Los tres grandes retos del Estado de Bienestar*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Fleury, Sonia. (2021). Derechos sociales: difíciles de construir, fáciles de destruir. *Salud Colectiva*. Doi: <https://doi.org/10.18294/sc.2021.3577>.
- ILO (2018). *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. Geneve: International Labour Office.
- ILO (2021). *World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads in pursuit of a better future*. Geneve: ILO.

- OECD (2021). *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing. Doi: <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.
- Off, Clauss (1990). Algunas contradicciones del moderno Estado de Bienestar. En: *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Polanyi, Karl (2017 [1944]). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: FCE.
- RAE (2021). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Real Academia de la Lengua Española.

EL DERRUMBE DEL ESQUEMA DE PENSIONES EN CHILE

ENTRE LA BAJA RENTABILIDAD DEL MERCADO DE CAPITALES Y LA ENORME PRECARIZACIÓN LABORAL

Claudio Lara Cortés

EL EXPERIMENTO de las pensiones en Chile llamó la atención de muchos desde los años ochenta, sobre todo de las principales instituciones financieras internacionales y los centros de estudios conservadores que comenzaron a promover reformas similares. ¿Pero en qué consiste este experimento?

En síntesis, puede definirse como obligatorio, privado, basado en la capitalización de los aportes en cuentas individuales y contribución definida. Su diseño y puesta en marcha en 1980 requirió de un fuerte intervencionismo del Estado dictatorial, incluyendo el supuesto básico para su configuración: la transferencia de la responsabilidad de prestar la previsión social o el “riesgo” desde el Estado a los asalariados, desligando de paso a los empresarios de su aporte al sistema tripartito anterior y, al mismo tiempo traspasó a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) la tarea de gestionar ese ahorro libre de todo riesgo, ya que los asalariados debían asumírselos.

Tal esquema construido a partir de ideas fantasiosas que posan de científicas e implementado por la tecnocracia neoliberal, ha chocado desde los inicios con la realidad. A pesar de las persistentes promesas y del marcado activismo estatal por sustentarlo, sus resultados pensionales quedan de manifiesto en dos indicadores claves: más del 80% de los pensionados actuales obtienen montos que no superan la

línea de la pobreza o del salario mínimo y la trayectoria de la rentabilidad real de los fondos desde los inicios presenta un período de multifondos con tasas inferiores en 50% al período previo. En verdad, estos resultados demuestran tanto la elevada precarización del trabajo asalariado que sustenta en última instancia este esquema, como la incapacidad del mercado de capitales para generar retornos suficientes que financien una pensión digna.

Gran parte del mundo académico y de la clase política han guardado un silencio cómplice acerca de esta debacle; a lo más, algunos proponen reformar ciertos parámetros del sistema y fortalecer el Pilar Solidario. Por el contrario, los dueños de los fondos —los asalariados— comenzaron a expresar su descontento de forma paulatina y desde el año 2016 emergieron gigantescas manifestaciones populares.

El objetivo en este artículo es presentar un análisis crítico de la larga crisis que viene sufriendo la capitalización individual en Chile. Sostiene que solo es comprensible si adoptamos una metodología que priorice el enfoque integral, sus relaciones y dinámica en un contexto global; dejando atrás las visiones que conciben el sistema como si tuviera vida propia. Solo así podrán explicarse las razones del derrumbe del esquema de pensiones y proponer algunos caminos de salida. Para ello nos enfocaremos en tres aspectos que nos parecen de la mayor relevancia: el papel de un Estado “fuerte” para instalar y reproducir el esquema de capitalización individual; la emergencia de un mercado de capitales poco profundo, a pesar del decisivo apoyo estatal; así como un mercado laboral caracterizado por su alto nivel de flexibilidad y precarización que ya no puede seguir sosteniendo dicho esquema.

EL PAPEL DEL ESTADO “FUERTE” EN LA INSTALACIÓN DEL ESQUEMA DE PENSIONES

Cuando los economistas neoliberales —los llamados “Chicago Boys”— creyeron lograda la estabilización económica a fines de los años setenta, se plantearon como nuevo desafío completar su obra en el resto de la sociedad. Se trataba de avanzar hacia un “mercado total” o una “sociedad de mercado”, y para ello impusieron en 1979 las llamadas “siete modernizaciones” que abarcan los ámbitos sociales, destacándose entre ellas el Plan laboral y el Sistema Previsional, ambos relevantes para este trabajo.

Tras una etapa de abierta represión conducida por la “manu militari”, esas dos “modernizaciones” eran trascendentales no solo para terminar con el “monopolio” sindical y su “poder político” en las Cajas de pensiones, sino además crearían las condiciones materiales y culturales — junto a las restantes reformas— sobre las cuales descansarían

la estabilidad e irreversibilidad del proyecto de normalidad institucional, erigiéndose en sus soportes fundamentales. En ese entonces, los “Chicago Boys” se mostraban no solo reticentes a las definiciones de plazos para alcanzar esa normalidad, sino además eran escépticos a la supuesta eficiencia de las fórmulas constitucionales para asegurar por sí solas la estabilidad del futuro sistema político y erradicar las amenazas transformadoras del pasado.

EL ESTADO “FUERTE” Y LA INSTALACIÓN REGULATORIA DE LAS PENSIONES

La transformación radical del régimen previsional fue decretada mediante la Ley 3.500 en el año 1980 y tuvo como propósito imponer a los trabajadores la capitalización individual y la ‘contribución definida’. Ello implicó la transferencia de la responsabilidad de la previsión social —o del “riesgo” en la terminología financiera— desde el Estado a los trabajadores, desligando de paso a los empresarios de su aporte al sistema tripartito anterior (de trabajadores, empresarios y Estado). De este modo el riesgo previsional pasa a ser asumido exclusivamente por cada trabajador mediante cotizaciones previsionales (equivalente a un 10% de la remuneración bruta), a lo que se suma un seguro de invalidez y sobrevivencia; mientras el Estado traspasa a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) la responsabilidad de gestionar ese ahorro libre de todo riesgo en su administración, incluso para capitalizarlos en los mercados financieros.¹

Esta naciente relación de “mercado” entre ahorrantes y gestores de fondos da cuenta de una gran transformación que estaba ocurriendo en el campo de las finanzas, no solo en Chile sino también a nivel global: el desplazamiento de la actividad bancaria tradicional de intermediación (ahorrante-banca-prestatarios) por una de desintermediación que tiene como protagonistas a los inversores institucionales o administradores de fondos. Por lo cual, la función de intermediación queda acotada a solo dos eslabones (ahorrante-fondo), trastocando así la propia conceptualización tradicional del ahorro que dominó por siglos: en vez de recibir un pago (tasa de interés) por mis ahorros, ahora debo pagar para su gestión.

Claramente estamos en presencia de relaciones de desintermediación que se contradicen con los postulados del liberalismo de acceder

1 El Instituto McKinsey expone este cambio: En los planes de contribución definida, al contrario de los fondos con beneficios definidos, “los hogares asumen todo el riesgo de ganancias y pérdidas de inversión” (McKinsey Global Institute, 2013). Para explicar esta distribución desigual del “riesgo”, en este trabajo nos inspiramos en los aportes de Dick Bryan (2017) y Mike Rafferty and Serena Yu (2010).

libremente a los mercados para intercambiar equivalentes. De hecho, los afiliados son obligados a participar en el mercado de pensiones donde ceden una parte del salario a cambio de una promesa de retorno, pagando además una comisión a las AFP por su gestión independiente de sus resultados. Lo único cierto en la transacción es la rentabilidad obtenida por las administradoras en base a esas comisiones. ¿Intercambio de equivalentes o simple despojo? Este espectacular negocio basado en el financiamiento extra bancario pasa a convertirse desde los años ochenta en el dispositivo central de la expansión financiera del neoliberalismo y particularmente de los esquemas de capitalización individual (Sotiropoulos, Milios y Lapatsioras, 2013, pp. 117-118). Chile es el primer experimento en ese sentido.

¿Cómo regula el Estado estas relaciones sin equivalentes? La respuesta es dada por la propia teoría neoclásica al concebir a los bienes públicos como “fallas del mercado”, es decir, donde las situaciones de competencia perfecta no son satisfechas (Palermo, 2008, p. 138). Dado que el “modelo de equilibrio económico general presupone, sencillamente, la no existencia de bienes públicos”, “se debe hacer intervenir al Estado para restablecer las condiciones de Pareto-eficiencia que el mercado de competencia perfecta no logra realizar” (Ibid.). Irónicamente estamos hablando del mismo Estado que es visto a priori en oposición a la libertad y a la igualdad en los mercados.

En el caso de las pensiones, ese propósito de la intervención pública reclama un “Estado fuerte” para imponer coercitivamente un esquema regulatorio capaz de diseñar la nueva provisión privada, sino asimismo para asegurar tanto el traspaso de los trabajadores que estaban cotizando en el antiguo sistema de modo que aceptaran el nuevo esquema de AFP,² como la continuidad del régimen de reparto que debía seguir pagando a los pensionados y captando las cotizaciones de aquellos que quisieron permanecer en él.³ Igualmente, era necesario garantizar la obligatoriedad de las cotizaciones (“contribución definida”) y otra serie de conceptos, como una pensión mínima, rentabilidad mínima y aportes en caso de quiebra de una administradora o compañía de seguro.

Debió crearse un organismo que se encargara de llevar a cabo la fiscalización del sistema para protegerlo y mantenerlo, la Superin-

2 En este traspaso, además de incentivos directos y del establecimiento de un Bono de Reconocimiento, ocurrió “una intensa y bien coordinada campaña de comunicaciones” que casi la hizo irresistible (Acuña y Iglesias, 2000, p. 451).

3 “Para los neoliberales, existe, por tanto, una ‘conexión innata entre economía y política’: no solo requiere el mercado libre un Estado fuerte que lo facilite, sino que también depende del Estado como la fuerza coercitiva de esa Libertad” (Bonefeld, 2014, p. 3).

tendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). Sus tareas en particular refieren, primero, a velar por la libre disposición que tienen las AFP para concentrar los recursos acumulados: “el ahorro de los ahorradores no es nada, ese ahorro no tiene ningún poder, es el ahorro *concentrado* que lo es todo” (Lordon, 2006-2007, p. 7).⁴ Segundo, a supervisar las obligaciones ya citadas de cotizar y pagar comisión (más otros aportes). Tercero, y último, a vigilar la competitividad (eficiencia) de las AFP en la prestación del servicio y la correspondiente inversión de los fondos en los mercados de capitales. En resumidas cuentas, el Estado fuerte y el autoritarismo emergen como un elemento constitutivo en la creación del mercado de las pensiones.

SUPUESTOS Y PROMESAS DEL EXPERIMENTO DE PENSIONES QUE IMPLICAN AL ESTADO

Primero habría que aclarar que la “privatización” de la administración de las pensiones no trata de un mero traspaso de propiedad de un servicio estatal a privados, para luego desligarse de toda responsabilidad; sino más bien se asemeja a una concesión a privados de un servicio público, donde el Estado se reserva el derecho a diseñar, instalar y supervisar el nuevo régimen de prestación de las pensiones. Tampoco se trata de una simple “concesión”, puesto que desde la perspectiva regulatoria la racionalidad del control y la supervisión está indisolublemente ligada a la defensa del “mercado total” como el único “mecanismo distributivo racional, eficiente, deseable o, incluso, necesario” (Palermo, 2008, p. 37). Claro que este supuesto teórico no tiene ante sí un mercado perfecto, sino “fallas de mercado” como argumentamos antes; por lo que la acción regulatoria será decretar medidas que permitan acercar esas fallas a la supuesta eficiencia competitiva, el comportamiento real de las pensiones a la teoría abstracta.

Considerando que el anterior esquema de pensiones era desigual e “incompleto”, la mayor dificultad de aplicación empírica de esas medidas son los “principios” absolutos (libertad e igualdad) y normas iguales para todos, imponiendo la necesidad de más supuestos y medidas regulatorias autoritarias (en aumento).⁵ A modo de ilustrar este punto, discutiremos dos que son claves para juzgar el desempeño

4 Bustamante, exsuperintendente de pensiones, da a entender que “la contrapartida natural de la obligación de cotizar es que el Estado se comprometa a velar por la seguridad de los recursos acumulados en los Fondos de Pensiones” (Bustamante, 2000, p. 91).

5 De Castro (uno de los Chicago Boys más influyente) indica al respecto: “la efectiva libertad de la persona solo se garantiza a través de un gobierno autoritario que ejerce el poder a través de normas impersonales, iguales para todos” (citado por Vergara, 1985, p. 98).

de las pensiones: la promesa tanto de “pleno empleo” en el mercado laboral y de competencia entre las administradoras.

En teoría, solo alcanzar el pleno empleo formal puede proporcionar los trabajadores disponibles que puedan convertirse en cotizantes del sistema; por lo cual, en rigor, no debería haber diferencia entre afiliados y cotizantes. Todos sabemos que este supuesto nunca ha encontrado respaldo real en la historia de los países capitalistas, menos en el caso de Chile. Por lo demás, los Chicago Boyes reconocieron que una “característica importante en el desarrollo económico chileno ha sido la dificultad de la economía para proveer de trabajo productivo y estable al total de la fuerza de trabajo del país” (El Ladrillo, 1992, p. 34). La solución era simple: “obtener pleno empleo a través de actividades realmente productivas” (Ibid., p. 52), pero a materializarse en un futuro indeterminado. Esa solución, con una clara connotación “normativa” (promesa), sigue repitiéndose en el presente con la particularidad que el pleno empleo está más lejano que en ese entonces.

También importa tener en cuenta que los cuadros neoliberales tomaron bajo su control en diciembre de 1978 la conducción de las políticas sociales y laborales. Estas son integradas dentro de un proceso de cambio institucional que debía conducir a una “sociedad libre” que supone una reducción del poder del Estado y la atomización de la sociedad civil. En particular, se impone un Plan Laboral que aspiraba a desarrollar un “sindicalismo libre” con el fin de desbaratar los poderes monopólicos que la legislación anterior otorgaba a las organizaciones de trabajadores y estimular el pleno empleo a través de la reducción del costo de la mano de obra. Sin duda, el éxito logrado por los neoliberales en estos dos propósitos se convertirá en el Talón de Aquiles del esquema de capitalización individual.

En cuanto a la competencia entre las administradoras, los Chicago Boyes sostenían qué debido a la privatización, se encuentran sometidas a mayores exigencias de eficiencia y productividad, a diferencia del Estado que es un administrador costoso e irresponsable. Al mismo tiempo, la modernización de las pensiones responde al imperativo de entregar a los individuos la facultad de elegir, según sus preferencias y dentro de una gama más amplia de opciones de administradoras. De hecho, tras la imposición del sistema surgieron numerosas AFP (superando las veinte), en su gran mayoría creadas por empresarios chilenos. No obstante, el mercado tendió rápidamente a la concentración, desde fines de los noventa han permanecido seis oligopolios, de los cuales cinco pertenecen a grandes compañías internacionales de seguros.

En rigor, los fondos previsionales no están sujetos a la competencia de precios (falla de mercado), que es la condición básica para

poder disciplinar sus estructuras de cobro de comisiones y costos. Por lo demás, sus objetivos prioritarios son asegurar su rentabilidad “política”, obtenida de modo anticipado mediante las elevadas comisiones cobradas tal cual fuera antes mencionado. Su expresión más clara ha sido el llamado comportamiento “manada” que han practicado las AFP desde los años noventa, que en la práctica se constituye en una especie de “cartel” respecto a donde asignar los fondos según los neoliberales vinculados al Centro de Estudios Públicos.⁶

De esta manera queda negada la Hipótesis de los Mercados Eficientes, sustento ideológico de las políticas regulatorias de las pensiones (SP), que afirma que los afiliados —dada su libertad para elegir entre las AFP existentes— supervisan activamente el rendimiento y la disciplina de los fondos con bajo rendimiento y recompensan los fondos con mejores resultados con su “voto” (afiliación). Por si eso no bastara, tómese en cuenta que más de la mitad de los afiliados actuales no elijen alguno de los multifondos (Gajardo y López, 2019).

En estas cuatro décadas, el Estado ha dictado una serie de leyes destinada a “perfeccionar” el sistema de pensiones, pero ninguna tuvo éxito en incrementar la competencia entre las AFP. Fue en la reforma previsional de 2008 cuando recién se instauró el esquema de licitación de cartera de nuevos afiliados en el sistema, con el objetivo de incentivar la competencia entre las AFP y lograr bajar las comisiones. Los resultados son pobres, incluso la OCDE cuestionó en 2018 el modelo, señalando que las AFP que no ganan la licitación no parecen sentirse presionados a bajar sus comisiones.⁷ Otras críticas se han centrado en que solo se escoge a una AFP por la comisión ofertada, sin tener en cuenta otras variables que parecen ser importantes (capacidad administrativa, historial, estabilidad, entre otros). El resultado de la irremediable ausencia de competencia en el sistema se ha traducido en mayores gastos para el Estado y, lo más relevante, las todavía elevadas comisiones tienen implicaciones significativas para los ingresos finales de jubilación.

6 “No es exagerado decir que las decisiones de inversión de US\$ 40.000 millones —52,6% del PIB— se concentran en solo cinco mesas de dinero de las AFP más grandes, lo que no puede ser base de un sistema competitivo y sano” (Arrau, 2001, p. 345).

7 Ciedess hizo un estudio sobre los diferentes procesos de licitación de cartera de nuevos afiliados y constata que hay un descenso en el costo de la comisión ponderada desde un 1,49% (previa a la primera licitación) a un 1,22% (actual), es decir, una reducción del —18,4%. Sin embargo, el estudio no contempla la creciente brecha entre la AFP ganadora de la licitación y las otras AFP (La Tercera-Pulso, 13 de abril de 2021).

CAÍDA DE LOS RETORNOS DE LAS AFP TRAS SU INTERNACIONALIZACIÓN

Hemos señalado que el ahorro obligatorio de los trabajadores es administrado por las AFP para capitalizarlos en los mercados financieros, siendo su indicador de preferencia la tasa de retorno. Tal modelo supuso la previa titulización de la deuda pública, pero siempre tuvo en perspectiva la movilidad internacional del capital; es decir, la creación de un espacio global de oportunidades de inversión para los inversores institucionales, en especial para los fondos de pensiones. Un impulso decisivo en esa dirección se habría dado con la reforma de los multifondos en 2002. Irónicamente sus resultados no son las prometidas mayores rentabilidades, sino por el contrario, hemos observado desde ese año drásticas caídas.

INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS AFP: ¿MAYORES PROMESAS DE RETORNOS?

En coincidencia con la propiedad mayormente extranjera de los fondos de pensiones, la inversión foránea en el sector ascendió fuertemente desde el año 2002 y ha ganado importancia dentro de la cartera de inversión de las AFP gracias a las modificaciones establecidas por el Banco Central (BC).⁸ Posteriormente, el mismo BC ha venido relajando de forma paulatina las exigencias que pesaban sobre los activos “alternativos” de los fondos, distintos a los tradicionales bonos y acciones, como los fondos de *private equity*, *real estate* o infraestructura, etc. A pesar de estas medidas no-convencionales, ese aumento de la inversión se ha ubicado en los últimos diez años en casi la mitad del límite de 80% fijado por el BC. Ello podrá explicarse por el avance parcial en renta variable, calificadas como las más rentables y favorables para el inversionista foráneo, pero que no alcanza para desafiar el predominio de la renta fija en el total de activos.⁹ ¿Cómo explicar esta paradoja? ¿Es un problema de las AFP o de los mercados de capitales o de ambos?

Por el lado de las gestoras, debe tenerse en cuenta que su labor está marcada por el deber fiduciario que rodea su administración de fondos de terceros. La legislación establece al respecto que su único

8 Esta ha crecido de modo extraordinario, multiplicándose en más de cuatro veces desde la creación de los multifondos, registrando casi los 90.000 millones de dólares a fines de 2020. El límite para este tipo de inversión había pasado progresivamente de un 20% en junio de 2002 a un 80% en septiembre de 2011.

9 Los datos de diciembre de 2019 aclaran que del total de activos (215.373 millones de dólares), solo el 38,13% corresponde a renta variable y la mayoría, un 61,78%, es explicado por renta fija. En particular, es notoria la baja representación del mercado accionario —menos del 9%— en el plano nacional y en el global no supera el 60%.

fin es cautelar por la adecuada rentabilidad y seguridad de las inversiones, pero raramente no contempla una política que diera coherencia a la norma. En virtud de esto y con mucha tardanza, la SP requirió a las AFP elaborar y hacer públicas sus políticas de inversión (y gestión de riesgo). No debe extrañar, entonces, que tales medidas no hayan incidido sobre el efecto ‘manada’ que caracterizan a las AFP.

Por otro lado, “nadie duda que el desarrollo del mercado de capitales chileno está íntimamente ligado al crecimiento de los fondos de pensiones, quienes pasaron a ser un actor de gran relevancia” (Arrau, 2001, p. 337). Entre 1980 y 1995, este mercado tuvo un gran ascenso motivado por la titulización de la deuda pública,¹⁰ pero luego comenzó a debilitarse y a estancarse. Las razones estarían tanto en el poder de demanda de instrumentos que ostentan las AFP (monopsonio) como en el comportamiento anticompetitivo exhibido por los gestores del mercado de capitales. Desde 2011 en adelante, la institucionalidad de este último fue puesta en jaque debido a reiteradas conductas corruptas de sus agentes.¹¹ Las confianzas en el mercado mermaron y las AFP dejaron de operar con la corredora de bolsa más grande de la plaza local, al igual que los Institucionales extranjeros. La reputación de los reguladores también quedó cuestionada.

El gobierno intentó responder a esas tendencias concentradoras y anticompetitivas a principios del 2000 con la dictación de una serie de leyes que no fueron suficientes. Recién en el año 2002 se produce una reforma crucial: entró en vigencia el sistema de multifondos. El verdadero propósito de esta reforma era conceder oportunidades de colocación a los fondos de pensiones a nivel global.

No obstante, sus agentes se encontrarían con el mismo fenómeno concentrador, pero a una escala mucho mayor y acentuado tras la crisis financiera global de 2008. Ahora las AFP y compañías de seguros enfrentan a grandes gestores de activos (BlackRock, Vanguard, Fidelity y otros) que centralizan la cadena de inversión; instándolas a

10 En los primeros cuatro años, las AFP descansaron casi exclusivamente en instrumentos para financiar al propio Estado ante la urgencia de servir la deuda. A partir de 1986 las inversiones en acciones de empresas reprivatizadas por el Estado y en empresas públicas estratégicas pasaron a tener un papel protagónico.

11 Entre muchos, destacó el Caso Cascada que culminó con multas históricas por parte de la SVS a los involucrados (Leonidas Vial y Manuel Bulnes, dos connotados ejecutivos de la corredora con mayor tradición de la plaza). También Larraín Vial fue objeto de multas junto a Banchile Inversiones, el brazo bursátil del grupo Luksic. Luego se sumó el caso Penta con la elusión de tributos. Sin embargo, el hecho que terminó de evidenciar la crisis del mercado de capitales fue la acusación por uso de información privilegiada que cursó la SEC a Juan Bilbao, ex presidente de Consorcio Financiero.

“subcontratar” sus actividades inversoras. Por cierto, sin saberlo, los afiliados sumaron una “comisión fantasma” a las comisiones locales.¹² Más allá de esta gran concentración, estamos viendo mercados cada vez más integrados globalmente donde los gestores de dinero se están volviendo sujetos al mismo cálculo financiero y a una sola expresión monetaria (dólar). Dada nuestra lejanía de los centros financieros y dependencia monetaria (peso), los fondos vienen contratando operaciones de cobertura de riesgo de tipo de cambio (forward), haciendo relevante la diferencia entre rentabilidad en dólares o en pesos.¹³

En conclusión, la promesa que la internacionalización de las AFP traería “a los afiliados y a las nuevas generaciones de cotizantes mejores posibilidades de rentabilidad, con lo cual se consiguen mayores pensiones” (Asociación de AFP, 2004) está cuestionada. Más bien este proceso significó una elevada concentración en los gestores globales de fondos, instando a las AFP a subcontratar sus actividades inversoras. Por esa razón, los cotizantes han agregado otra comisión externa, compensando así su leve reducción en el país. Además, el mercado global de capitales presenta una larga sobreacumulación de capital dinerario, traduciéndose en una acentuada volatilidad y una tendencia de los retornos a la baja. Para peor, los principales Bancos Centrales —comenzando por la Reserva Federal de Estados Unidos— han aplicado de forma persistente desde fines de 2008 políticas monetarias no convencionales que implican tasas de interés cercanas o igual a cero, perjudicando principalmente a los fondos de pensiones globales, incluyendo por cierto a los que operan en Chile.

LOS RETORNOS DE LOS AFILIADOS A LA BAJA, EN MEDIO DE MÁS SOMBRAS QUE LUCES

Previamente subrayamos que las administradoras de fondos pensionales tienen el deber fiduciario de “cautelar por la adecuada rentabilidad y seguridad de las inversiones” y la Superintendencia de Pensiones (SP) cuenta con el mandato para vigilarlas. Con respecto a la seguridad de las inversiones, quedó en evidencia en la sección anterior que ese deber ha sido burlado repetidamente ante la complacencia de

12 A nivel general, el porcentaje de inversión que se deriva a fondos de administradores externos ha subido de forma sistemática desde el año 2002 al 2017, pasando del 14% al 45%. Esta trayectoria es más acentuada en los fondos A y B, escalando entre esos años de 40 y 23% al 77 y 60%, respectivamente (Fernando López, 2018). Esto es, estamos pagando dos veces por el mismo servicio.

13 La rentabilidad real en pesos informada por la Superintendencia de Pensiones (SP) incluye dicha cobertura.

la SP. En esta sección evaluaremos si las AFP cumplen con cautelar la “adecuada rentabilidad”, tarea del todo compleja ya que el propio concepto por ser ex-post aparece como una simple promesa futura y su medición es insuficiente y oscura.¹⁴

Es sabido que la SP y las AFP acostumbran a publicar la rentabilidad bruta de sus inversiones. Pero este indicador no considera los costos necesarios para obtenerla o lo que es igual, el pago por concepto de comisiones que realizan mensualmente los cotizantes. Tenemos un indicador que es estadísticamente autosuficiente y autónomo, y que solo puede medir resultados pasados. ¿De qué sirve este indicador para los afiliados?

Paradójicamente serviría para que los afiliados se dieran cuenta que existe una larga tendencia hacia la baja de los retornos. De acuerdo a la misma SP, de tomarse la rentabilidad real anual desde el inicio del sistema en mayo 1981 a junio 2021, tenemos un promedio de 8,4%. Claro que el primer período sin multifondos presentó una rentabilidad promedio de 10,7%, mientras que en el segundo con 5 fondos ese indicador es de apenas un 5,0% (tomando como referencia el retorno del fondo C). Si bien todos los fondos registran retornos positivos de septiembre de 2002 hasta junio de 2021 (siendo mayores los del fondo A, con más participación en renta variable),¹⁵ no deja de llamar la atención que en su globalidad los resultados son inferiores en 50% al período previo.

Estos datos “oficiales” preocupan sobre todo a los afiliados, ya que sus cohortes más jóvenes que ingresaron al sistema después de 2002 han obtenido mucho menores tasas de rentabilidad, en comparación a la obtenida por los fondos de cohortes de afiliados de mayor edad. Dicha preocupación podría ser mayor de considerarse los retornos mensuales negativos de los fondos. Por ejemplo, desde julio de 2007 se registraron 13 meses consecutivos con rentabilidades negativas en el fondo A, equivalentes a -41% a fines de 2008. Una situación similar sufrió el fondo B, con una caída del -34% durante igual lapso. Las rentabilidades positivas que siguen a tales caídas solo indican los años o meses en recuperar las pérdidas.

14 El mismo superintendente de Pensiones, Osvaldo Macías, justificó las nuevas medidas inversoras a favor de las AFP en 2017: “El objetivo final de estos cambios es que los afiliados obtengan una mayor pensión”.

15 Con mayor detalle, estos resultados van desde un 3,40% anual en el caso del fondo E, pasando por el fondo D que logra un 4,19% anual, el fondo C con un 5,00% y el fondo B que rentó un 5,57%; hasta el fondo A, con un 6,50% de retorno anual real (CIEDESS, junio de 2021).

Desafortunadamente, la SP no informa a cada afiliado de estas situaciones; de hecho, Solange Berstein, ex superintendente del ramo, ya había advertido en 2005 de algunas deficiencias y presentó un indicador “más simple y de mayor utilidad para los afiliados”, pero no fue acogido (Berstein y Castro, 2005). No debe extrañar, entonces, que las críticas al indicador hayan arreciado en los últimos años. Un reciente estudio de la Universidad Católica, lugar de origen de los Chicago Boys, devela que “los aportantes de fondos de pensiones chilenos que tomaron mayor riesgo no fueron compensados con mejores resultados”, apuntando directamente al corazón del discurso oficial y a la rentabilidad informada de los fondos, como la arriba indicada (Pagnoncelli, Schlechter y Cifuentes, 2019).¹⁶

Los mismos autores proponen que la SP debería controlar el nivel de riesgo de cada fondo midiendo el portafolio de inversión en su totalidad y no según un límite de acuerdo a la clase de activos, como ocurre actualmente. “De no hacerlo, continuará infligiendo un daño permanente en las pensiones de los futuros retirados” (El Mercurio, 02 de abril de 2019). Todavía más, dado el riesgo-retorno que existe actualmente medido por el ratio de Sharpe, para estos autores queda la duda si hubiese sido mejor ofrecer solo un fondo, en vez de cinco.

Junto a estas desmitificaciones que colocan en cuestión la propia existencia de los multifondos (que irónicamente provienen del mismo establishment), se ha vuelto a reiterar la pertinencia de la rentabilidad bruta de las inversiones para los afiliados. Muchos creen que la clave debería ser el retorno después de las comisiones pagadas por los afiliados, es decir, la Tasa Interna de Retorno (TIR). El impacto es significativo: en los últimos 20 años, el fondo C tuvo un retorno real de 5,0% anual; deduciendo las comisiones y primas informadas (sin incluir las “fantasmas”), su resultado real sería 3,5% anual, esto es, casi un tercio de la rentabilidad informada por la SP se fue en comisiones.

Podemos concluir que tampoco las AFP han cautelado su deber fiduciario de asegurar en los hechos una “adecuada rentabilidad”. En síntesis, ambos aspectos del deber fiduciario —competencia y rentabilidad— hay que analizarlos ahora en el contexto global, con el agravante que la SP ha venido perdiendo el control en su supervisión (si es que alguna vez lo tuvo). Los resultados de rentabilidad cuestionan las promesas de “mejorar” y “maximizar” los retornos en el período de

16 Este discurso repite majaderamente que la capitalización individual favorece sobre todo a las inversiones más riesgosas, de modo que los afiliados tuvieran la oportunidad de ver incrementados sus retornos. No obstante, los autores señalados demuestran que los retornos del fondo E (el más conservador) superan en 54% de los casos a los del fondo A (el más riesgoso) en 8 años del período 2002 a 2017.

los multifondos, haciendo todavía más oscuro e insuficiente su indicador preferido. Por último, no podemos dejar de mencionar que en cualquier tipo de inversión financiera los costos asociados se calculan y se informan en relación al monto de lo invertido. Informarlos de otra manera, es distorsionar la información o, lisa y llanamente, faltar a la verdad.

LOS AFILIADOS COMO ÚNICOS ABSORBEDORES DE RIESGOS PENSIONALES EN UN MERCADO LABORAL PRECARIZADO

Hasta ahora, hemos adelantado en nuestro análisis que el esquema de capitalización individual no puede ser entendido de forma independiente y separada del accionar del Estado, de los gestores de las pensiones y del mercado de capitales, y tampoco del mundo del trabajo. Por eso importaba considerar la génesis de este esquema donde el Estado y los empresarios se desligan de sus riesgos pensionales y los transfieren a los asalariados afiliados al nuevo sistema. Pero en su reproducción, gracias a la privatización, son los gestores de las AFP y del mercado de capitales quienes ahora transfieren a los afiliados sus respectivos riesgos, pero ahora de tipo “financiero”. Es evidente, entonces, que el “modelo” de pensiones hace depender el riesgo exclusivamente en los trabajadores afiliados; en último término, en las condiciones materiales de reproducción del mercado laboral. ¿En qué sentido las pensiones se ven afectadas por estas condiciones?

UN MERCADO LABORAL CADA VEZ MÁS INCOMPATIBLE CON LA ‘CONTRIBUCIÓN DEFINIDA’

Desde la perspectiva de los promotores de la capitalización individual importa tener en cuenta, en primer lugar, la cantidad de ahorro *concentrado* a obtener como resultado de la ‘contribución definida’ que hacen los asalariados. Idealmente, como vimos, solo alcanzar el pleno empleo formal puede proporcionar los trabajadores disponibles que puedan contribuir al sistema. Ese era el sueño de los primeros Chicago Boys, pero despertaron con la imposición de la Ley/plan laboral de fines de 1978 que buscaba terminar con el “monopolio” sindical e instaurar la intensificación del proceso de trabajo a través de la mayor flexibilidad posible. La crisis de la deuda en 1982 generó la oportunidad propicia para materializar esos dictados y sus resultados quedaron a la vista, sobre todo con respecto a los bajos salarios y a la escasa capacidad de la forma de acumulación neoliberal para generar empleo, ambos perduran hasta hoy.

Comenzaremos con el segundo aspecto. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (enero, 2021), en el último trimestre de 2020 el país contaba con una fuerza de trabajo equivalente a 8.9 millones de perso-

nas y su tasa de participación llegó solo al 56,6%. Este último dato había logrado su máximo en 2014 (rozó el 60%), regresando hoy al nivel obtenido en 2010. No hace más que revelar el profundo problema de generación de puestos de trabajo que arrastra el “modelo económico” chileno desde los inicios de la dictadura, muy por debajo de América Latina y con mayor razón del promedio de la OCDE.

Su dimensión es más preocupante al considerar; por un lado, que solo 8,1 millones de esa fuerza de trabajo está ocupada y 920 mil está desocupada, haciendo que la tasa de ocupación se reduzca a un mero 50,8%. Además, del total de ocupados, 2,2 millones están en calidad de “informales”; es decir, no son personas que contribuyen activamente para financiar sus pensiones. En la presente crisis, en una situación sin precedentes, verificamos una dramática destrucción del empleo informal, pero curiosamente no tiene reflejo en la tasa de desempleo.¹⁷ En los hechos, los inactivos se han convertido para el INE en el escondite estadístico de los desempleados.

La masiva informalidad es expresión de la intensificación del proceso de trabajo y en particular de la alta rotación laboral existente. Incluso el Banco Central situó a nuestro país como el que ha tenido la mayor rotación de la OCDE desde el año 2005 al 2016.¹⁸ Desde el prisma del trabajador, quienes detentan altas tasas de rotación, por lo común también tienen bajos ingresos y se van “desvalorizando” en el tiempo. El resultado genera una amplia tendencia a pasar por períodos de cesantía, dando lugar a recurrentes “lagunas previsionales” (Banco Central, 2018, p. 28).

En suma, estamos en condiciones de precisar que la fuerza de trabajo de hombres y mujeres “formalmente” activa en el país es igual a solo 5,9 millones (descontando desocupados e informales), equivalente a un tercio de la población en edad de trabajar (15,7 millones de personas). Siendo esta, en rigor, la actual “base dura” de la ‘contribución definida’ a los fondos previsionales, tal como confirman los últimos datos.¹⁹ Descalabro suficiente para advertir sobre la sosteni-

17 Debido a que “hay en mayor medida un traspaso hacia los inactivos, sin necesariamente pasar por el desempleo”, según Lorena Flores, directora del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile (Revista Economía y Administración, 2020). Por esta razón, los inactivos aumentan de manera espectacular un 27,5% en 12 meses, afectando en su mayoría a mujeres, como es además la tónica con los otros indicadores ya citados.

18 Su porcentaje es un impresionante -40,5%, muy lejos del promedio de -18,4% que tienen los demás países que conforman el organismo (Banco Central, 2018, p. 27).

19 Tómese en cuenta que la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) estimó que había 5,2 millones de asalariados que cotizan en el trimestre móvil enero-marzo 2021; aunque esta información difiere de la entregada por la SP, que llegó a 5,5 millones.

bilidad del esquema de capitalización individual, en tanto la fuerza de trabajo asalariada que debía garantizarla permanece muy acotada.

TRAYECTORIA DE LOS SALARIOS: PIRÁMIDE Y POBREZA DE LOS APORTES PENSIONALES

Para completar el análisis anterior, es necesario enfocarse en la forma salario adquirida a partir de la propia dictadura militar. Además de la brutal represión desatada contra los sindicatos y sus dirigentes, desde mediados de 1975 los Chicago Boys pusieron en marcha un “tratamiento de *shock*”, siendo uno de sus resultados más notorios la drástica reducción de las remuneraciones reales —y las pensiones— a la mitad en virtud de la obsesión monetarista por disminuir la inflación. Más tarde, tras la denominada crisis de la deuda 1982-83, los salarios fueron objeto de nuevos ataques, esta vez mediante el mecanismo de desindexación. En 1989 todavía estaban por debajo del nivel que tenían en 1970 y con mayor razón de los alcanzados en los años 1971 y 1972.

Claramente la nueva Ley laboral impuesta a fines de 1978 aportó de manera decisiva a reducir los salarios, haciendo que “el Estado ocupe entonces un lugar constitutivo en la relación salarial” (Artous, Hac, Solís Gonzáles y Salama, 2016, p. 31). En vez de dar cumplimiento a las promesas de sus respectivos programas de recuperar los niveles salariales perdidos, los gobiernos “democráticos” continuaron profundizando la flexibilidad salarial y la individualización de las relaciones laborales.²⁰ En esos años, la externalización (*outsourcing*) de segmentos importantes de los procesos productivos de las empresas y de los servicios estatales ganaron terreno. Ahora era el turno de la primacía del mercado ya constituido para los asalariados.

En realidad, los salarios recién parecieran recuperarse a partir de la segunda mitad de los años 2000 según los datos entregados por el BC, que por cierto merecen discutirse: “entre el 2005 y 2016, en promedio los salarios reales crecieron entre 2,5 y 3,4% al año, dependiendo de la fuente de datos utilizada” (Banco Central, 2018, p.29). Agrega que este promedio esconde una fuerte dispersión salarial, “coherente

(El Mercurio, 29 de junio de 2021). Ambas estimaciones, más allá de las diferencias metodológicas, se aproximan de todas formas al tamaño real de la fuerza de trabajo formal.

20 Feres indica que “la simple lectura de los principales contenidos programáticos —de los tres primeros gobiernos de la Concertación— evidencia una evolución en el tratamiento de los temas laborales: desde una gran centralidad, asignándole primariamente al sistema de relaciones laborales una dimensión constitutiva o de la esencia de la democracia, a un trato sectorial, para definitivamente subsumirlos en los temas de empleo y condiciones de trabajo y/o de derechos económicos-sociales (Feres, 2007, p. 285).

con el alto nivel de informalidad que se observa en Chile”. Pero eso no es todo, las diferencias también pueden observarse entre sector informal y formal (el segundo supera en promedio salarial al primero en un 150%). Vuelven a repetirse entre empresas que pagan salarios promedio muy distintos y dentro de las mismas empresas (Ibid., p. 30). Aunque parezca curioso, la mayor brecha salarial por tamaño de empresa se observa en las grandes, donde el trabajador que en promedio más salario percibe es 23,4 veces mayor que el salario del trabajador de menor remuneración (ENCLA, 2019, p. 93). Esta diferenciación reflejaría, sin duda, la gran recurrencia a la “externalización” de las grandes de empresas y que la informalidad del trabajo está “interiorizada”, situación mucho más marcada desde 2014 al presente.

De todas maneras, cabe advertir acerca de las distorsiones que presentan las estadísticas laborales, siendo una de las más llamativas la inclusión de los ‘empleadores’ como parte de la fuerza laboral, abultando los crecimientos salariales (como el arriba citado por el BC), ya que exhiben por lejos un mayor “salario real”.²¹ Además, estas estadísticas oficiales no dan cuenta de la jerarquización de los salarios o de sus insólitas diferencias,²² incluso a nivel de género, afectando sobre todo a las mujeres.²³ La sola preocupación por los datos agregados de los salarios ocultan la realidad.

Estos últimos datos nos permiten concluir que gran parte de los asalariados realizan aportes a las pensiones que conllevan bajísimos ahorros. Para muchos, su ‘contribución definida’ es simplemente para reproducir la condición de pobreza. Peor todavía, el financiamiento de los fondos de pensiones a las inversiones de las grandes empresas y el énfasis actual en las “inversiones alternativas” refuerza dicha tendencia, asegurada por representantes de las AFP en los directorios.

21 Este contrabando categorial es de la mayor relevancia, ya que conforman el 4,5% de la fuerza de trabajo. De acuerdo a la “ciencia económica”, los ‘empleadores’ demandan trabajo asalariado, siendo su forma económica de ingreso la ganancia y no el salario.

22 Los datos de la última ENCLA indican que en la parte superior de la pirámide de ocupados destaca un 13,3% que recibió ingresos mayores a un millón de pesos (que incluye a los “empleadores”); mientras que el 50% percibió ingresos menores o iguales a \$400.000, monto ubicado ligeramente por debajo de la Línea de Pobreza ese año (ENCLA, 2019, p. 95).

23 Según el Índice Global de Brecha de Género elaborado por el Foro Económico Mundial (2018), Chile se ubica en el lugar 128 (de 149 países) a nivel mundial en relación con el indicador de “igualdad de remuneración por igual trabajo”. Los datos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos para 2018 indican que la brecha de ingresos entre hombres y mujeres es de 27,2%.

MÁS ALLÁ DE LAS TASAS DE REEMPLAZO, LA POTENCIAL SUFICIENCIA DE LAS PENSIONES

A partir de los resultados de las distintas dimensiones del mercado laboral expresados en los salarios, podemos analizar sus implicancias reales sobre un indicador clave en las pensiones: la ‘tasa de reemplazo’. Este parámetro estructural refleja hasta donde el asalariado puede configurar un ingreso suficiente para sustentar su período de jubilación que reemplace los ingresos que generaba durante la parte laboralmente activa.

Para determinar esa tasa de reemplazo, en vez de partir de la realidad laboral, organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (al menos la mayoría de los países miembros) aconsejaban que un mínimo razonable de la tasa de reemplazo debe girar desde un punto de vista normativo en torno del 70%, considerando como promedio los ingresos salariales imposables de los últimos 5 a 10 años. Aunque últimamente dichos organismos han disminuido su propuesta original después de escuchar a los mercados financieros.

En el caso chileno, a diferencia de muchos países, impera un modelo único de capitalización individual basado en ‘contribuciones definidas’ que sustituyó a un sistema de ‘pensiones definidas’. Por lógica, en el esquema actual el valor real de las cuotas imposables está determinado en último término por el rendimiento de los mercados financieros en el plano global que son inherentemente volátiles y que están fuera del control de la SP. Por lo tanto, la única posibilidad que tenemos es calcular la tasa de reemplazo a posteriori (ex post), pero es difícil compararla con otros países. Pero el reporte “Pensions at a Glance 2019” de la OCDE insiste en la comparación y da cuenta que Chile registra la séptima peor tasa de reemplazo entre las 36 naciones que componen el organismo, con un 37,3%.

Estas bajísimas tasas de reemplazo ya habían sido advertidas por el informe final de la Comisión Bravo en 2015, indicando una tasa similar (sin complemento fiscal del pilar solidario u otros) de un 38,9%, esconde eso sí una marcada desigualdad entre mujeres y hombres, 31% versus 42,30% (Informe Final, 2015, p. 88). Ambos informes, aparte de las diferencias metodológicas, nos entregan tasas de reemplazo que son casi la mitad de lo recomendado, incluso de la prometida por los mismos ideólogos del esquema chileno en sus inicios.

Más preocupante todavía, tales datos manifiestan severos problemas de suficiencia en sus montos, cuestión que ya podía deslumbrarse en nuestra discusión sobre los salarios. La misma Comisión Bravo nos informa que el valor mediano de las pensiones de vejez autofinancia-

das otorgadas entre los años 2007 y 2014 es bajísimo.²⁴ Este desastre es confirmado en un estudio reciente de Fundación Sol, señalando que en los últimos 10 años el sistema de AFP y compañías de seguro han duplicado el número de pensiones de vejez pagadas, llegando a fines del 2019 a 985 mil pensiones; pero prácticamente el 80% de esas pensiones son menores al salario mínimo y a la Línea de la Pobreza. Esta increíble situación, como pareciera ser la “norma”, se acentúa en el caso de las mujeres²⁵ y es decepcionante para las nuevas generaciones según el mismo informe de la OCDE.²⁶

El panorama parece ser más sombrío de considerarse que la suficiencia de las pensiones son prisioneras de por vida de los mercados financieros y las tasas de interés. Con tasas en niveles históricamente bajos en el mundo, las pensiones en renta vitalicia, que ofrecen las aseguradoras, o el retiro programado, a cargo de las AFP, se ven fuertemente afectadas. Particularmente en las primeras, la tasa ha venido descendiendo en los últimos diez años. Si en junio de 2009 se ubicó en 3,68%, cayó a junio del 2019 a 2,38% (significando una reducción de la renta pensional cercana al 15%) y ahora ronda el 2%. Por lo demás, también impactan en las rentabilidades de los fondos de pensiones que resultan de inversiones en instrumentos de renta fija (sobre todo del Fondo D y E, cuyos afiliados están próximos a jubilarse), es decir, aquellos cuyos rendimientos están asociados a las tasas de referencia de los bancos centrales de distintos países.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Han pasado cuatro décadas desde que este experimento pensional se implementó por la fuerza en el país sin dar lugar a sus promesas ampliamente difundidas. Los méritos del modelo que se propuso seguir la capitalización individual no fueron tales. Los problemas que se iban a resolver de cobertura y de suficiencia de las pensiones no se resolvieron y; por el contrario, se acentuaron gravemente. Además, nuevos problemas fueron creados, como el aumento excesivo de las comisio-

24 Para este período es de solo \$37.667 y cuando se le suma el Aporte Previsional Solidario de Vejez (APS) financiado por el Estado que rige desde la Reforma de 2008, es de apenas \$82.650 (Ibid. p. 87).

25 “El 50% de las 472 mil jubiladas por vejez, recibió una pensión menor a \$149 mil (138 mil pesos si no se incluyera el Aporte Previsional Solidario del Estado), y la pensión mediana para quienes cotizaron entre 30 y 35 años, vale decir, casi toda una vida laboral, llega a solo \$287.629” (Fundación Sol, 2020).

26 Es decir, la tasa de reemplazo de la generación nacida en 1996 será menor que la de las personas que nacieron en 1940. En el caso chileno, el diferencial alcanzará un negativo de 25,2 puntos porcentuales, el tercero peor de los miembros del grupo. (La Tercera, 27 de noviembre, 2019).

nes, la alta concentración en la estructura de mercado de las AFP y en el mercado de capitales, sumándose las prácticas anticompetitivas en ambos, entre otros.

De todos estos problemas, pusimos énfasis tanto en las bajísimas tasas de reemplazo existentes como en la suficiencia de las pensiones, expresadas en jubilaciones miserables para la gran mayoría de los pensionados. Son estos atropellos a la dignidad humana los que despertaron primero el descontento paulatino de miles de personas, pero desde el año 2016 se transformaron en gigantescas manifestaciones populares lideradas por el movimiento No + AFP. Estos crecientes signos de “politización” alcanzaron notoriedad en el estallido social de octubre del año 2019. El trabajo asalariado, de supuesto sostén del modelo de capitalización, se ha convertido en los hechos en su Talón de Aquiles, jaqueándolo social y políticamente.

El pilar institucional clave que debe sostenerlo está por lo demás muy debilitado; el Estado fuerte ya no lo es tanto, su “modelo” regulatorio de pensiones al hacer suyo los supuestos y promesas del mercado, terminó renunciando a su independencia y rol fiscalizador. Sus funciones fueron capturadas por los mismos grupos transnacionales responsables de la gestión de las AFP, con la participación en sus directorios de renombrados personeros de la “clase política”. Por supuesto, las deficiencias del sistema privado se trasladan al Estado, aumentando su onerosa carga fiscal.

Por su parte, las AFP han venido dejando de ser desde hace un tiempo los gestores directos del ahorro del que son depositarios, subordinándose a los grandes gestores globales de fondos a través de la subcontratación. Continúan apareciendo como los primeros intermediarios, pero cada vez más relegados a una función recolectora de ahorros y delegataria en las inversiones internacionales, siendo estas predominantemente especulativas. Mientras los retornos siguen reduciéndose en el largo plazo en medio de una marcada volatilidad financiera, pisoteando la ilusión individualista de “ganarle” al mercado y a los grandes gestores de dinero.

Para algunos analistas el punto de inflexión que gatilló esta debacle fue la crisis financiera global iniciada el 2008. Los cotizantes fueron golpeados duramente, aprendiendo que las pérdidas de sus fondos poco o nada tenían que ver con el ‘riesgo individual’, sino con ‘riesgos sistémicos’ donde no existe la ‘libertad’ para evitarlos. También aprendieron que los costos de estos ‘riesgos sistémicos’ se “socializan”. Actualmente, la dramática crisis del Covid-19 amplificó aún más esos riesgos, con la particularidad que los afiliados han recurrido al retiro (del 10% en tres oportunidades) de sus fondos por razones de sobrevivencia ante la ausencia de políticas públicas efectivas.

Después de todo, ¿benefician a alguien las AFP? Ciertamente, los primeros beneficiados son los mismos dueños de estas administradoras con utilidades desorbitantes en estas dos últimas décadas. También benefician de manera crucial al Estado, convirtiendo sus fondos en fuente decisiva de las finanzas públicas, situación ‘naturalizada’ y casi sin analizar. En menor medida, esos fondos benefician igualmente a los grupos económicos locales y transnacionales. ¿Esto es suficiente para justificar su existencia?

El análisis aquí presentado ofrece elementos suficientes para descartar una respuesta positiva a la interrogante anterior. En la configuración del esquema de capitalización individual no ha habido “neutralidad” del Estado, fundamentando más bien su implicancia en su diseño, en su reproducción y conservación actual a como dé lugar. El hecho de privatizar las pensiones no es hacer privado lo público, sino hacer privado lo estatal. Consecuentemente, el Estado no puede seguir siendo representante de lo público, no necesita ser parte de la solución. El momento constituyente que vive el país invita a repensar la idea tradicional de que lo estatal es público, abriéndose a la redefinición de lo público. Urge que los ciudadanos asuman la responsabilidad de diseñar y gestionar tanto la organización como los recursos financieros del nuevo esquema público de pensiones. La participación y control ciudadano en este futuro esquema ‘abierto’ y verdaderamente democrático son vitales.

Por eso proponemos discutir un cambio integral al sistema imperante e instalar en su lugar un único sistema público obligatorio compuesto por dos pilares: Un pilar básico que pague un beneficio universal, uniforme e incondicional; y un pilar contributivo obligatorio cuyos beneficios estén vinculados a los aportes y que se financie bajo la forma de las cuentas nocionales, de modo que permita vincular de manera nominal los aportes a los beneficios, distribuir los riesgos individuales y hacer las correcciones necesarias para cubrir las “lagunas previsionales”. Esto mismo facilitaría una transición ordenada desde el actual régimen de capitalización individual de ‘contribuciones definidas’ hacia el público.

Esta propuesta debe guiarse en su esencia por el objetivo de proporcionar ingresos suficientes para vivir dignamente el período de jubilación, buscando siempre su integración al conjunto del sistema social a crear.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Rodrigo y Augusto Iglesias (2000). La reforma a las pensiones. En Felipe Larraín y Rodrigo Vergara (Comps.), *La*

- transformación económica de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Arrau, Patricio (2001). El mercado de capitales chileno. En Harald Beyer y Rodrigo Vergara (Comps.), *¿Qué hacer ahora? Propuestas para el desarrollo*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Asociación de AFP (2004). Límite de Inversión en el Extranjero Perjudica las Pensiones. *Serie de Estudios*, 45, noviembre. Santiago de Chile.
- Artous, Antoine (2016). Retorno sobre algunas dificultades y discusiones. En Antoine Artous, Tran Hai Hac, José Luis Solís Gonzáles y Pierre Salama, *Naturaleza y forma del Estado capitalista*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.
- Banco Central (2018). *Mercado laboral: Hechos estilizados e implicancias macroeconómicas*. Santiago de Chile: Diciembre.
- Bautista, Jairo (2003). Sobre lo público y los ingresos públicos. En César Giraldo (Comp.), *Rescate de lo público. Poder financiero y derechos sociales*. Bogotá: Ediciones desde Abajo.
- Berstein, Solange y Castro, Rubén (2005). Costos y rentabilidad de los Fondos de Pensiones: ¿Qué informar a los afiliados? *Serie Documentos de Trabajo*. Santiago de Chile: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- Bryan, Dick y Rafferty, Mike (2017). The Financial Responsibilities of Our Grandparents: Toward a Political Economy of Pension Restructuring. En Kevin Skerrett; Weststar Johanna; Simon Archer y Chris Roberts (Eds.), *The contradictions of pension fund capitalism. Champaign, IL: Labor and Employment Research Association*. Illinois: University of Illinois at Urbana-Champaign.
- Bonefeld, Werner (2014). La economía libre y un estado fuerte: notas sobre el Estado. *Revista Herramienta*. Buenos Aires.
- Bustamante, Julio (2000). Evolución del sistema chileno de pensiones. En *AFP 18 años: Logros y desafíos*. Santiago de Chile: Ciedess.
- Centro de Estudios Públicos (1992). *“El Ladrillo”. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- CIEDESS (2021, junio). *Boletín de Rentabilidad de los Fondos de Pensiones*. Santiago de Chile.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015). *Informe Final*. Santiago de Chile.

- ENCLA 2019 (2020). *Encuesta Laboral 2019*. Santiago de Chile: Dirección del Trabajo.
- Facultad de Economía y Negocios (2020, oct.-dic.). *Revista Economía y Administración*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Feres, María Ester (2007). El trabajo y las relaciones laborales en los programas de la Concertación. En Jaime Ensignia (Editor), *Chile en la globalización. Relaciones laborales, tratados de libre comercio y cláusulas sociales*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Fundación Sol (2020). *Pensiones bajo el mínimo: Resultados del sistema de capitalización individual en Chile*. Santiago de Chile: Fundación Sol.
- Gajardo, Allan y López Gajardo, Fernando (2019). Género y los multifondos: Teoría y evidencia de datos agregados. *Gestión y Tendencias*, 3(4).
- Instituto Nacional de Estadísticas (2021). *Boletín Estadístico: Empleo Trimestral-INE*. Enero. Santiago de Chile.
- Lordon, Frederic (2006-2007). Fondos de pensiones como proyecto político y como utopía social. *Revista ODEON*, 3. Colombia.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2019). *Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI)*. Santiago de Chile.
- McKinsey Global Institute (2013). *Defined-benefit pension fund liabilities have increased due to lower interest rates*. New York: McKinsey Global Institute.
- Pagnoncelli, Bernardo; Schlechter, Hans y Cifuentes, Arturo (2019). *Quince años de contribución definida: evaluando la experiencia chilena en pensiones*. Santiago de Chile: Clapes/Universidad Católica.
- Palermo, Giulio (2008). *El mito del mercado global*. Madrid: El Viejo Topo.
- Rafferty, Mike y Yu, Serena (2010). *Shifting Risk: work and working life in Australia. A report for the Australian Council of Trade Unions*. Sidney: Workplace Research Centre. University of Sydney.
- Sotiropoulos, Dimitris P.; Milios, John y Lapatsioras, Spyros (2013). *A Political Economy of Contemporary Capitalism and its Crisis: Demystifying Finance*. London: Routledge.
- Vergara, Pilar (1985). *Auge y caída del Neoliberalismo en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.

PANDEMIA Y SEGURIDAD SOCIAL EN UN CONTEXTO ATRIBULADO: EL CASO CHILENO¹

Silvania Mejías Godoy

INTRODUCCIÓN

Al finalizar el año 2019, arribó a nuestras vidas una enfermedad que se convertiría en uno de los mayores retos a enfrentar en décadas por la humanidad, no solo desde la perspectiva de la comunidad científica especialista en Ciencias Biomédicas, sino también por las Ciencias Sociales, y las instituciones políticas y económicas a nivel mundial. Esto, porque con la emergencia y rápida propagación del virus Sars-Cov-2, el mundo se vio ante una pandemia que, en sus inicios, además de generar pánico, implicó adoptar medidas que en su base —a veces justificadamente y otras no—, apuntaban en la dirección de proteger a la población previniendo el contagio y con ello mortalidad, pero que

1 Este artículo fue escrito previo al desenlace del proceso constituyente en Chile con el triunfo de la opción rechazo en el Plebiscito Constitucional de salida (septiembre de 2022). Actualmente (diciembre de 2022) siguen en pie las negociaciones para evaluar la apertura de mecanismos redefinitorios de la Constitución Política. Cabe señalar que en el mes de noviembre de 2022, el gobierno del presidente Gabriel Boric presentó al parlamento el proyecto de Reforma Previsional, el cual apunta instalar un Sistema Mixto como medio para aumentar las pensiones y subsanar los problemas que ha traído consigo el sistema de AFP, terminando con estas últimas (mayor información en: <https://www.gob.cl/sistemamixto/>).

a su vez traerían como consecuencias problemas en torno a la dimensión económica, social y política en diversos Estados del orbe.

En el caso de Chile, la pandemia tocó suelo en un contexto estallado convirtiéndose en un elemento clave para el desarrollo del proceso social desatado en octubre de 2019, generando varias consecuencias que agudizaron un panorama de descontento y precariedad que venía acumulándose hace varios años. Por ello, no es casual que el arribo de la enfermedad Covid-19 haya visibilizado más aún la desigualdad, injusticias y lógicas propias de un Estado subsidiario que opera bajo los ideologismos propios del capitalismo neoliberal, lo que ha traído como resultado la resolución de los problemas que aquejan a la sociedad en su conjunto, a través de mecanismos individuales donde lo que impera es el “sálvese quien pueda” (Baño, 2020, p. 13).

Así, en más de año y medio con la pandemia formando parte de la “nueva normalidad” cotidiana de nuestras vidas, se hace necesario indagar y reflexionar respecto a las consecuencias que ha arrastrado consigo la afección experimentada por la sociedad chilena a partir de esta situación, en un escenario atribulado no solo en términos sanitarios, sino también políticos, económicos y sociales. Con ese objetivo, es que se pretende abordar un análisis que posibilite una mirada crítica del particular contexto en que se instala el virus al interior de la sociedad chilena, en base a la inexistencia de un sistema de seguridad social a nivel país, donde lo que existe son diversos dispositivos entregados a los brazos del mercado, pero con total incentivo estatal, imperando la lógica de una seguridad individual y reproducción privada de las condiciones de vida (Mejías y Panes, 2018; Ruiz y Boccardo, 2014).

Por tanto, el siguiente artículo, intenta relevar la situación contextual donde aterriza la pandemia en Chile, ahondando en la problemática de una institucionalidad política y un modelo económico altamente cuestionados, lo que a su vez no otorga respuestas a los problemas sociales que se visualizan con mayor nitidez a partir del avance de la enfermedad hasta la actualidad, entre ellos: el aumento del desempleo y el trabajo informal; el aumento de la carga laboral en base al trabajo productivo telemático, conjugado sobre todo con el trabajo reproductivo/doméstico; el posible colapso del sistema de salud, a partir de su estructural condición de ser entendida como mercancía; la incapacidad del Estado chileno de avanzar en la concreción de Derechos Sociales, continuando con la lógica de focalización de la ayuda propio de su lógica subsidiaria; entre otros.

Por ello es que, más que nunca, el escenario político que atraviesa Chile se ve presionado a su vez por la pandemia, lo que hace enfrentar grandes desafíos a nivel institucional, sobre todo a través

de la Convención Constituyente instalada a partir del mes de julio de 2021, donde se generan esperanzas en abordar y subsanar a modo de redefiniciones estructurales del rol del Estado, los adeudados Derechos Sociales a nivel país, incluyendo el ámbito de Seguridad Social. Es ello por tanto el desafío y tarea histórica del periodo. El abordaje de estos elementos conjugados, pretende ser un aporte a la lectura del proceso histórico, en el marco de un país y una región como América Latina, que luchan por la superación de sus dificultades estructurales, exigiendo dignidad, justicia e igualdad.

EL MOMENTO PRE-PANDEMIA AL CALOR DEL ESTALLIDO SOCIAL

Para lograr identificar el escenario en que la pandemia se hace patente en Chile, se debe remontar el análisis a la situación experimentada a nivel social previo a que este elemento lograra intervenir como un factor trascendental en nuestras vidas.

Es así como en 2019, desde la mirada exitista propia del capitalismo neoliberal, la elite política y económica acusaba que Chile era un país con un progreso connotado a nivel internacional, el cual en diversos episodios de la historia reciente se ha visto reflejado en una imagen de “ejemplo” para la Latinoamérica. No olvidar que, tras la dictadura pinochetista, los distintos gobiernos democráticos, no solo adoptaron el modelo de acumulación neoliberal heredado bajo la política económica de los Chicago Boys, sino que operaron profundizándolo (Ruiz y Boccardo, 2014; Mayol, 2012). Desde esa perspectiva, al finalizar los años noventa, Chile se asumía y exponía ante el concierto internacional como “el jaguar de Latinoamérica”², lo que desde la interpretación propia de las élites y el establishment político, resultó un espaldarazo para continuar por dicha senda neoliberal, sin transformaciones que remecieran las estructuras políticas y económicas: los llamados enclaves legados por la dictadura (Garretón, 2000; Moulián, 1997).

En diversos planos a nivel de políticas públicas, únicamente se apostó durante tres décadas a continuas reformas que intentaban mejorar los servicios públicos, no desde la perspectiva de los Derechos Sociales y Humanos, sino que desde las lógicas de focalización y subsidiariedad (Mejías y Panes, 2018; Ruiz y Boccardo, 2014), lo que se ha denominado “capitalismo de servicio público” (Ruiz y Caviedes, 2020a).

En paralelo a ello, diversos movimientos sociales manifestaron sus demandas, las cuales fueron profundizándose en términos de exi-

2 Así lo calificaba el Diario El Mercurio, con la finalidad de comparar el desarrollo pujante de Chile en términos económicos con los “tigres asiáticos” (Relea, 1998).

gencia, desde fines de la década del noventa hasta la actualidad, en diversos ámbitos como educación, trabajo, vivienda, salud, pensiones, medio ambiente, feminismo, pueblos originarios. Ellos han instalado su descontento al modelo imperante, con una consistente maduración de sus reivindicaciones, transitando desde las demandas propiamente sectoriales, a demandas que implican el desafío de una nueva forma de relación entre Estado y sociedad, donde los Derechos Sociales sean pilares fundamentales que deben resguardarse del ámbito del mercado a nivel del orden.

Así, se configura un espacio para una movilización que “cuestiona explícitamente el modelo económico y político heredado de la dictadura y profundizado por los distintos gobiernos desde los años noventa en adelante. Aun sin proponer un programa de transformaciones o un modelo de desarrollo alternativo, la movilización deja en evidencia los límites del modelo neoliberal para garantizar una vida digna para todos los chilenos” (Angelcos y Sembler, 2020, p. 138).

Todas estas demandas implican, de cierta forma, redefinir el carácter del Estado chileno y el papel que juega en el ámbito de la reproducción social de la vida de quienes habitan este territorio. De esta forma,

la movilización logró articular demandas provenientes de sectores muy distintos, destacando las reivindicaciones asociadas a las bajas pensiones, los bajos salarios, la mala atención en salud, la crisis del agua, la exclusión de los pueblos originarios, la educación pública, la mercantilización del acceso a la vivienda, el alto costo del TAG, entre muchas otras. Pese a la heterogeneidad de estas demandas y el carácter inorgánico de la movilización —sin dirigencias e interlocutores claros—, se podría señalar que buena parte de estas reivindicaciones habían sido politizadas por distintos movimientos sociales durante los últimos 15 años. (Angelcos y Sembler, 2020, p. 138)

Así, la consolidación de la acción colectiva expresada en estos movimientos sociales, puede mostrarse como la contracara de una sociedad que se caracterizaba por la sobreindividualización de sus integrantes, lo cual afecta por tanto la cohesión social. Con el estallido social de octubre pareciera generarse un espacio propicio para

la búsqueda de comunidad en la participación en la acción con otros. Es lo que se llama accionalismo comunitario que, a pesar de su nombre, es fácil de entender: actuar con otros genera comunidad en la acción, se aúnan fuerzas, las fuerzas de muchos se hacen una y aparece el sentimiento de comunidad, el sentirse con otros, no ser bola huacha, sino parte de un todo; se rompe el principio de individuación y se reconoce en la comunidad que actúa. (Baño, 2020, p. 11)

Por tanto, no es de extrañar que esa disociación entre las clases dominantes —las cuales han experimentado la realidad administrando el modelo desde el retorno a la democracia, amparando y propiciando “el abuso y la decadencia moral de las instituciones y de las elites” (Baño, 2020, p. 14)—, y el pueblo que se expresa en esa comunidad actuante, haya decantado en la explosión de una revuelta social en el mes de octubre de 2019, como resultado de una acumulación de tensiones políticas, sociales, económicas y culturales, que se posiciona a contrasentido de lo expresado por el Presidente Sebastián Piñera unos diez días antes del inicio del estallido, a raíz del análisis de la realidad nacional e internacional con un medio de comunicación local³.

En ese contexto, Piñera aseguraba que: “En medio de esta América Latina convulsionada veamos a Chile, es un verdadero oasis, con una democracia estable, el país está creciendo, estamos creando 170 mil empleos al año, los salarios están mejorando” (Meganoticias, 2019), en comparación con la región donde se experimentaba el estancamiento y recesión al cual se veían enfrentados países como México, Brasil, Argentina y Paraguay, aludiendo también a la crisis política que atravesaba tanto Perú, Bolivia y Colombia; además de integrar en su análisis el difícil momento de la economía mundial (Cooperativa. cl, 2019).

Así, tras el hecho coyuntural de aumento de la tarifa del transporte público, y la movilización llevada a cabo por estudiantes secundarios utilizando como repertorio de manifestación el salto de los torniquetes en diversas estaciones de la red de Metro de Santiago (Mejías, 2021), el devenir de la protesta mostró que

el oasis al que Piñera se refirió días antes del estallido era solo una realidad de una élite empresarial, crecida a la luz de ciertos privilegios económicos establecidos en la Constitución. Sí, por la Constitución. Una Constitución de 1980, redactada para asegurar el principio de subsidiaridad para el Estado, sentando las bases del individualismo y la libertad individual por encima de la solidaridad. Algunas de las características más relevantes del modelo económico se refieren a la educación, la salud y las pensiones; es decir, a los pilares del bienestar. (Sánchez, 2020)

3 Declaraciones que el Presidente Sebastián Piñera emite en entrevista con el programa matinal “Mucho Gusto” del canal chileno Mega, el día martes 8 de octubre de 2019 (Meganoticias, 2019), un día después del primer “salto de los torniquetes” registrados por estudiantes secundarios como forma de protesta en descontento por el alza del pasaje del transporte público, lo cual afectaba directamente a los bolsillos de las familias en Chile.

El descontento se expresó fuertemente en las calles con jornadas de protesta masivas⁴ y heterogéneas en cuanto al carácter social de estas. Sectores populares y medios movilizados en torno a la exigencia de dignidad (Angelcos y Sembler, 2020), de un nuevo Chile que se hiciera cargo de los Derechos Sociales fundamentales adeudados por décadas, provocando el malestar que se expresa en las frases icónicas de la manifestación: “No son 30 pesos, son 30 años” y “Hasta que la dignidad se haga costumbre”. Por tanto, la idea de un país estable desde la elite económica y política resultaba ser “un negacionismo ridículo de una situación nacional que hace ya bastante tiempo se viene agitando” (Baño, 2020, p.7).

El desarrollo del conflicto, prosiguió con diversas posiciones reactivas por parte de la clase política para enfrentar la crisis. Desde represión con militares tomando el control del país bajo medidas como el toque de queda, hasta una agenda social a cinco días de iniciada la revuelta, la cual “constaba de quince puntos entre los que destacaban un aumento del 20% en la pensión básica solidaria y un ‘Ingreso Mínimo Garantizado’ de 350.000⁵ pesos, ambas medidas financiadas con aporte estatal, sin estar asociadas a ningún cambio tributario ni a una obligación específica hacia las empresas” (Angelcos y Sembler, 2020, p. 137-138).

A ello habría que agregar respecto al estallido, la situación de “entrampamiento de las reformas socioeconómicas que están en su origen. Incluso, a nivel de medidas inmediatas que permitieran señalar una intención de mediano plazo respecto a disminuir el costo de la vida y reducir las desigualdades” (Ruiz y Caviedes, 2020b, p. 40), donde además desde el gobierno de Piñera se establecen diversos

proyectos de ley antipopulares y para favorecer más a los favorecidos, cumpliendo con la consigna de que “hay que cuidar a los ricos”: Reforma Tributaria, para que los grandes empresarios paguen menos impuestos; Reforma Laboral para entregar más flexibilidad para más eficiente explotación de la fuerza de trabajo; Reforma Previsional para reafirmar el cuestionado sistema de AFP. (Baño, 2020, p.14)

Evidentemente, estas medidas en vez de aquietar las aguas, lo único que provocaron fue la continuidad la protesta social. Al fracasar

4 El día 25 de octubre se vive la movilización más masiva tras décadas en Chile, alcanzando solo en el centro de Santiago una participación de 1.250.000 personas. A eso, debe agregarse los distintos focos de manifestación en otras comunas de la ciudad, y las marchas y ocupaciones territoriales a lo largo del país (Angelcos y Sembler, 2020).

5 Equivalente a unos US\$ 420.

la agenda social del gobierno, este se concentra en generar un relato de los costos que trae consigo el estallido a nivel de la productividad económica. Así, “las protestas, en ese sentido, cada vez más violentas, van asociadas al desempleo y al perjuicio económico de largo plazo. Disminuyen las proyecciones de crecimiento y de inversión para el país de parte del Banco Central, a lo que se suma, a nivel financiero, una fuerte inestabilidad de la moneda” (Ruiz y Caviedes, 2020b, p. 28). En ese contexto adverso en el plano económico, las políticas del gobierno mantienen la focalización de la política social (como ocurre con el incremento parcelado de la Pensión Básica Solidaria, que inicia con los mayores de 80 años) y la negativa del Gobierno, pese a algunos guiños, a abrirse a una negociación que incluya a todos los actores sociales, incluyendo a los movimientos que encabezan los malestares que son parte del estallido social (Ruiz y Caviedes, 2020b, p. 43).

Ante dicha situación, los partidos políticos del oficialismo con la venia del Gobierno, junto a algunos actores miembros de la oposición⁶, resuelven el 15 de noviembre firmar y dar curso al “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución” (Angelcos y Sembler, 2020, p. 136), lo que aseguraba un plebiscito que daba la opción de aprobar o rechazar la elaboración de una nueva Carta Magna para definir los destinos del país, desterrando la Constitución Política redactada y legada por la dictadura el año 1980.

Bajo ese acuerdo es que se fijó la fecha de la elección plebiscitaria para el 20 de abril de 2020, lo cual no se concretó por la situación sanitaria causada por la pandemia, sino hasta el 25 de octubre de 2020. Esta medida, fue acompañada en los meses venideros de un profundo decaimiento de la protesta social aplacado por la propagación del virus: desde octubre de 2019, previo y post Acuerdo por la Paz, las manifestaciones continuaban —con menor intensidad pero sin cesar— hasta marzo de 2020. De hecho, se esperaba que con el fin del periodo estival, el retorno a clases de los estudiantes secundarios y universitarios, ad portas de un 8 de marzo con un movimiento feminista potente, la protesta volviera a tomar fuerza reactivando el estallido.

Si bien el objetivo de este escrito no es analizar en profundidad los factores que podrían explicar el convulsionado escenario acontecido desde octubre de 2019 en Chile, no es posible comprender las diversas determinaciones políticas y económicas adoptadas a nivel guberna-

6 No fueron parte de este acuerdo el Partido Comunista de Chile (PCCH), el Partido Progresistas (PRO), El Partido Federación Regionalista Verde Social (FRVS), el Partido Humanista (PH), y partido Convergencia Social (CS). De este último, solo participó como individualidad el Diputado y Candidato a la Presidencia de la República Gabriel Boric.

mental para enfrentar la pandemia sin darle un espacio a los hechos que la anteceden en su llegada a territorio nacional. Esto, porque lo único que frenó los ritmos e intensidad de la revuelta, fue el arribo de la pandemia. La razón: podría plantearse que uno de los factores más relevantes que implicó miedo e inseguridad a nivel social, es la existente y constante generalizada incertidumbre frente al desarrollo de una enfermedad, en un país donde no existen mecanismos de seguridad social a la altura de dicho escenario.

En ese sentido, se debe tener en cuenta que

con la nueva sociedad que surge de la metamorfosis neoliberal que ha sido profunda en Chile, y cuyo signo distintivo es haber incubado una crisis de certidumbre en la vida privada y colectiva relacionada con la destinación de una proporción cada vez mayor de los ingresos al pago de servicios básicos o de protección social privatizados. Lo vivido desde el mes de octubre, entonces, no es sino la articulación de esas diversas rebeliones sectoriales, que rugen frente a dicha incertidumbre. Y quienes encabezan ese movimiento general de protesta son los hijos de la modernización neoliberal, pues ellos protagonizan esos conflictos sociales originados en la aguda privatización de la vida cotidiana, la desprotección y la exclusión social que perdura en Chile. (Ruiz y Caviedes, 2020b, p. 47)

De hecho, dos de las demandas más importantes instaladas en la sociedad y que retumbaron fuerte y claro durante el estallido, son las demanda por la mejora del sistema de salud, y por un sistema de pensiones para una vejez digna. La primera relacionada con la calidad y la cobertura del sistema público (Ferrer, 2021); la segunda, con las miserables pensiones que los jubilados reciben como consecuencia de la instalación de un sistema de ahorro que opera bajo la lógica de capitalización individual, a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), el cual no se sustenta en un sistema de seguridad social propiamente tal (Mejías y Panes, 2018). En este último caso, cabe destacar que “la impugnación al sistema de pensiones, encabezada por el movimiento ‘No + AFP’, también es parte de esta oleada movilizadora que ha venido asomando desde hace más de una década. Una lucha transversal, que ha logrado convocar, en varios momentos, a un nutrido y heterogéneo contingente de personas en multitudinarias marchas a lo largo del país” (Ruiz y Caviedes, 2020b, 47).

En ese contexto, la pandemia se instala como un elemento que agudiza las percepciones negativas respecto de la vida neoliberal de la sociedad chilena actual, donde “lo que fue inicialmente interpretado como una expresión de descontento de las clases medias respecto a expectativas insatisfechas por el modelo neoliberal, sin embargo, también implicó la participación masiva de sectores populares quie-

nes perciben que, pese al “éxito” del modelo, no han alcanzado la dignidad por la que históricamente han luchado” (Angelcos y Sembler, 2020, p. 140).

Si las demandas sociales que provocaron el estallido aludían a exigencias de políticas públicas y cambios en el modelo que permitieran una vida con estándares de dignidad —en términos de salud, educación, pensiones, respeto por la diversidad, no más violencia machista, plurinacionalidad, etcétera—, estas demandas se hacen más fuertes y necesarias de concretar, en función de enfrentar una crisis sanitaria de la envergadura que implica no dar tregua al impacto del coronavirus.

LA PANDEMIA COMO FACTOR QUE AGUDIZA LA PRECARIZACIÓN DE LA VIDA EN EL CHILE NEOLIBERAL

Nadie pensaba que la enfermedad diagnosticada por primera vez en Wuhan en noviembre de 2019, y definida como pandemia el 11 de marzo por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) se propagaría tan rápido. Así, el 3 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud (MINSAL), reconocía el primer caso de coronavirus en Chile, lo que trajo como consecuencia cerrar las escuelas y recintos de educación superior el 15 del mismo mes. El 18 de marzo, el Gobierno decretaba Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por 90 días en todo el territorio. El 21 de marzo se registraba la primera persona fallecida a causa de la enfermedad, y al día siguiente se decretaba en todo el país toque de queda entre las 22:00 y las 05:00 horas. El 25 de marzo, se decretó la primera cuarentena total en comunas céntricas y del sector oriente de Santiago (Ferrer, 2021; Monasterio, 2021).

Ya el mes de abril, se hablaba de una “nueva normalidad” y hacia el mes de mayo, la cuarentena en base a confinamientos obligatorios dinámicos, era generalizada. Hacia junio, las críticas sobre el manejo de la pandemia llevaron a un cambio de liderazgo en la cartera ministerial de salud, lo cual se concretó el 14 de junio con la llegada del Dr. Enrique Paris⁷. Así, al cumplir un año de pandemia en Chile, las medidas ante la crisis sanitaria continuaron con avances y retroceso en cuanto a la restricción de las libertades civiles conjugadas con medidas de carácter sanitario, y también con medidas económicas adoptadas para tales fines.

En cuanto a las medidas de restricción de derechos civiles, destacan las largas cuarentenas a las cuales diversas comunas y regiones fueron sometidas, restringiendo el libre tránsito excepto para tareas fundamentales que debían ser visadas por las autoridades pertinen-

7 Reemplazando las funciones ejercidas por el Dr. Jaime Mañalich.

tes. En el ámbito de salubridad, a partir del desarrollo científico en la elaboración de vacunas que permitieran mitigar el contagio o la mortalidad, es que el 21 de enero de 2021 el presidente Piñera anunciaba el Plan de Vacunación, aterrizando el primer cargamento masivo de vacunas el 28 de enero, para iniciar la inoculación masiva desde el 3 de febrero (Monasterio, 2021).

Así, las medidas de desconfinamiento fueron adoptándose progresivamente, con una tensión constante entre los objetivos económicos que se imponían desde el gobierno, y las posiciones del Colegio Médico y la comunidad científica en general (Ferrer, 2021). Una tensión que incluso las organizaciones sociales que estaban a la base del estallido social enfrentaron, llamando a la población a generar mecanismos de autocuidado y solidaridad frente a las tardías medidas que adoptó el gobierno para proteger a las personas de la propagación de la enfermedad. Tanto así, que incluso cuando se decretan medidas que implican restricciones de movilización al trabajo, muchas empresas despiden a sus trabajadores, lo cual trajo como consecuencia que en diversos barrios se levantaran ollas comunes (Mejías, 2020b), dado que, literalmente, parte de la población no tenía qué comer. Ahí la respuesta colectiva fue relevante no solo para enfrentar el miedo a la muerte por Covid-19, sino también el hambre.

En ese sentido, se debe abordar el contexto socioeconómico pre y post estallido social junto con el factor pandemia, para comprender cómo han operado las medidas mitigadoras de la crisis junto con la ausencia de seguridad social.

El año 2019 fue un año económico adverso. La economía Latinoamericana “registraba un reducido crecimiento por debajo de los niveles globales y particularmente de países emergentes en otras zonas del mundo” (Fazio y Sáez, 2020, p. 50). En el caso de la economía chilena, esta ya presentaba una desaceleración con proyecciones del Banco Central que indicaban una disminución del crecimiento. Además, los indicadores internos señalaban una caída de la actividad económica: percepción de pesimismo, aumento de la inflación, disminución de la demanda interna, entre otros.

Este proceso de “desaceleración de la actividad comenzó desde mediados de 2018 y se extendió (...) a lo menos durante todo el año. Para proyectarlo a un lapso más prolongado necesariamente debía efectuarse considerando el curso a darse de la economía mundial, que hasta la fecha (últimos meses de 2019) no entrega señales de un sentido contrario” (Fazio y Sáez, 2020, p. 57). Así, se llegaba al estallido social con una economía nacional que se conjugaba con el mermado comportamiento económico a nivel mundial de acuerdo al Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual reconocía que se estaba en medio

de una desaceleración generalizada con consecuencias importantes para las posibilidades de crecimiento de las economías, no vistas desde el inicio de la década (Doncel, 2019).

También cabe destacar, que en términos de reformas estructurales, el Gobierno intenta promover dos proyectos de ley en materias claves a nivel socioeconómico: la reforma tributaria y previsional. Ambas medidas regresivas. En el caso del Sistema de AFP, tras su agotamiento de legitimidad, no se buscó ponerle fin como mecanismo para administrar las pensiones en Chile, materia donde evidentemente se requieren “cambios estructurales. El ejemplo más obvio es el proceso de llevar las pensiones básicas a un nivel superior, pero ello no afecta en nada el negocio de las AFP en contra del interés del país y los cotizantes” (Fazio y Sáez, 2020, p. 67).

Por tanto, un escenario económico complejo junto a propuestas de reformas que no apuntan a terminar con la desigualdad y concentración de la economía en manos de unos pocos, en algún momento serviría para que la presión social evacuara a través de una revuelta. No se puede dejar de lado en este sentido, que Chile de acuerdo a los datos de la OCDE y el Banco Mundial, es uno de los países más desiguales del mundo (OECD, 2020; Lambeth, Otero y Vergara, 2019; Banco Mundial, 2017). Ejemplo de ello es la configuración de la relación mercado laboral-ingresos, donde los menores ingresos se encuentran distribuidos en trabajadores cuentapropistas, que no poseen contratos ni beneficios sociales: ello en comparación con la apropiación de más de un 30% de producto a nivel nacional por parte del 1% más rico de la población. En ese sentido, frente a la desaceleración propia de la tendencia mundial económica, el país necesitaba enfrentar gastos sociales a través del gasto público (Fazio y Sáez, 2020, p. 60).

Con el estallido social, la economía se vio aún más constreñida por el nivel de paralización en diversos sectores de la producción, además del mal manejo del gobierno ante la crisis, reduciéndose las expectativas de crecimiento y con una estimación del desempleo para el primer trimestre de 2020 cercana a un 10% (Fazio y Sáez, 2020). Así el año 2020, el panorama económico efectivamente mostró que en Chile se estaba experimentando una “violenta recesión, cuyo origen se vincula a la pandemia desatada por el coronavirus y luego a las decisiones de políticas públicas destinadas a enfrentarla” (Fazio y Sáez, 2021, p. 45). Por otra parte, las proyecciones para este 2021, a nivel de cuentas nacionales han estado sujetas a cómo evoluciona la pandemia. Ante dicho panorama, es necesario abrir el análisis en materias propias de seguridad social para comprender los términos de las medidas adoptadas para combatir la pandemia.

En ese contexto, y para compatibilizar el control social en términos del manejo de la pandemia, se llevaron diversas medidas. Así el 17 de mayo de 2020, el gobierno planteaba un “Plan de protección” con diversas iniciativas en dos planos: el primero en términos de Protección Sanitaria donde se estableció como prioridad el fortalecimiento del sistema de salud (a través de disponer de la capacidad de realizar tests PCR y duplicar las camas críticas con ventiladores mecánicos a un sistema altamente estresado); protección y cierre de fronteras; establecimiento de Alerta Sanitaria, Estado de Catástrofe y Toque de Queda; establecimiento de Cuarentenas, Aduanas y Cordones Sanitarios; suspensión del funcionamiento de los establecimientos educacionales; anticipo y fortalecimiento de la campaña de vacunación contra la Influenza; instrucciones de cuidado a nivel personal como el lavado frecuente de manos, el uso de mascarillas, el distanciamiento social y el evitar aglomeraciones (MINSAL, 2020).

Así Piñera declaraba que también el Gobierno tempranamente se había preparado para enfrentar la “Pandemia Social de la Recesión” a través del “Plan de Protección Sanitaria para las Familias Chilenas”. Todo ello implicaba que la crisis se tornaba “financiera y productiva, vinculada al encierro de unos consumidores imposibilitados de consumir y de gastar unos recursos que empiezan a ser escasos a muchos de ellos porque colapsan sus fuentes de trabajo” (Ruiz y Caviedes, 2021, pp. 28-29). En ese contexto, las medidas implicaban: la mejora de las pensiones del Pilar Solidario; la creación del Ingreso Mínimo Garantizado; Ley de protección del empleo que protege a 4.7 millones de trabajadores chilenos con Seguros de Cesantía; Bono Covid-19; Ingreso Familiar de Emergencia (IFE); Líneas de Crédito con Garantía del Estado para facilitar el capital de trabajo para las micro, pequeñas y medianas empresas y emprendimientos; distribución de 2.5 millones de canastas de alimentos y otros elementos esenciales para las familias más vulnerables y de clase media necesitada, entre otros. Estos planes representaban una cifra cercana al 7% del PIB (MINSAL, 2020).

Ante dichos programas, se generaron variadas críticas emanadas desde la sociedad civil y analistas, dado que no se abordaban los problemas de fondo denunciados en el estallido de octubre, y por tanto se seguía operando bajo las lógicas de la focalización que dejaban a una parte importante de los habitantes del país fuera de la cobertura de estas medidas, al alero del régimen de responsabilidad individual. Por otra parte, se continuaba sosteniendo la vida y la producción a partir de lógicas crediticias, donde la deuda nuevamente pasa a ser protagonista de las posibilidades de enfrentar la crisis. En ese sentido, las principales críticas evidenciaban que la realidad de crisis prepan-

demia se había visibilizado con la Covid-19 (EFE, 2020), al ser Chile “uno de los tres países latinoamericanos más desiguales, con el 50% de los trabajadores ganando 400.000 pesos chilenos (unos 500 dólares) o menos al mes y con el 75,4% de los hogares endeudados” (EFE, 2020).

Para la economista Andrea Repetto, resultaba evidente ante las medidas de confinamiento era crucial que las familias contaran con

(...) recursos para poder comprar comida, pagar sus cuentas, el arriendo, financiar sus compromisos. En pocas palabras, saber que van a poder llegar a fin de mes (...) Creo que el Estado ha sido lento, que ha ido mirando el problema según el origen de los recursos (si formales o informales, si con contrato o por cuenta propia) sin mirar en realidad cuál es la situación de las familias (...) Las personas en los deciles justo por arriba del 60% también se han vuelto vulnerables y si tienen ingresos por cuenta propia no van a recibir ayuda. (Herrera, 2020)

A ello, hay que agregar que el nivel del empleo informal y de desempleo en Chile, tras los devastadores efectos de la pandemia, implicó que al menos al cerrar el año 2020, “la fuerza de trabajo potencial, esto es, personas que en su mayoría no estaban buscando un empleo y están disponibles para trabajar, ha aumentado un 102,1%” (Ruiz y Caviedes, 2021, p. 39). Claramente, esto refleja cómo las medidas de confinamiento acarrearón no solo la suspensión (conservando el vínculo contractual entre trabajador/a y empleador) o pérdida del empleo, sino la búsqueda de fuentes de trabajo, arriesgando la salud por la subsistencia. En ese sentido, cabe señalar que las medidas estatales en general fueron en un inicio dirigidas solo a las empresas y trabajadores formales, en una realidad sociolaboral donde la tasa de empleo informal alcanza la cifra cercana al 30% (INE, 2021).

En ese sentido, Marco Kremerman, economista de la Fundación Sol, planteaba que lo que se visibilizaba era esa realidad de

hogares chilenos que trabajaban y no podían llegar a fin de mes con el fruto de su trabajo (...) de sectores medios precarizados, altamente endeudados y morosos (lo que) empeoró con la pandemia (...) Lo que tenemos hoy en día es un escenario de sobreprecariedad. Y eso es lo grave (...) Una vez que se comience a retomar la actividad no se puede hablar de normalidad o de nueva normalidad, porque antes de la pandemia y antes del 18 de octubre (día que comenzó el estallido social) estábamos en una situación anormal (...) Lo que ha sucedido es que nos hemos ido dando cuenta de que este modelo, básicamente, no se sostiene por más tiempo. (EFE, 2020)

Era urgente por tanto implementar mecanismos estatales y no de mercado:

En todas partes se hizo evidente que el desafío de articular vida y economía suponía impulsar altas dosis de planificación estatal o, al menos, intervenciones abiertas de los Estados en aras de construir seguridades económicas que permitieran a sus sociedades sobrellevar el confinamiento (...) Estos desafíos también operaron sobre la realidad chilena, sobre todo como un reto por desplegar una acción estatal en una dirección de mayor integración social y económica. Una que fortaleciera las capacidades estatales de lucha por la vida y, con ello, las de toda la sociedad (...) Sin el apoyo a las familias se tornaba imposible el cumplimiento de las medidas sanitarias. El mundo popular, como se sabe, prácticamente no disfruta de un salario normal recibido periódicamente, pues en dichos hogares impera una alta rotación de ingresos. Sin embargo, la respuesta del Estado a tales retos, propiciada por el Gobierno y la política, no han podido superar aún las estrecheces de una subsidiariedad y una inclinación proempresarial predominantes, que han terminado convirtiendo la emergencia sanitaria en un escenario de experimentación de nuevos subsidios estatales a la acumulación privada, así como de potenciamiento de los viejos malestares que reventaran hace más de un año. (Ruiz y Caviedes, 2021, p. 30)

Las políticas implementadas por el gobierno, se tradujeron en apoyo directo a las empresas a través del Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios (FOGAPE) que

Fue presentado como una iniciativa de financiamiento para cubrir necesidades de capital de trabajo de cerca de un millón de empresas, fundamentalmente micro, pequeñas y medianas (MiPymes) (...) Entregando recursos por hasta un monto equivalente al 25% de las ventas anuales de las empresas elegibles, y aumentando las garantías actuales hasta un máximo de 85% del monto del crédito, la iniciativa fijó una cobertura decreciente según el tamaño de las empresas, en rangos que van desde el 85% de garantía del Estado para empresas con ventas inferiores a 25 mil UF anuales hasta un 60% para aquellas con ventas entre 600 mil UF y un millón de UF, es decir, grandes empresas. (Ruiz y Caviedes, 2021, p. 31)

También se generó una Ley de protección del empleo, la cual

ha permitido a las empresas congelar los contratos de sus empleados y traspasar el cargo de sus salarios a los ahorros individuales del fondo del seguro de cesantía, en una especie de “préstamo” del trabajo al capital sin fecha de devolución, ha sido utilizada sin tapujos también por grandes empresas, pese al objetivo original de la ley radicado en las MiPymes (...) lo que confirma la ya arraigada política neoliberal de prescindencia del Estado en la regulación de las relaciones laborales. (Ruiz y Caviedes, 2021, p. 34)

Al respecto, Marco Kremerman, señala ante esta medida, que

el tema central e impresionante es que casi el 30% de los y las trabajadores suspendidos proviene de grandes empresas (...) En números, son más de 150.000 las personas empleadas en este sector económico las que se han visto perjudicadas por la ley dictada en beneficio de las pequeñas y medianas empresas (...) estas empresas se acogen a la Ley de Protección del Empleo, diciendo que tienen un problema pero no explican qué problema tienen (...) Estos grupos económicos reciben platas de las AFPs (...) parece una falta de respeto a la clase trabajadora que ellos no pueden responder en estas tres o cuatro semanas de crisis. (Diario UChile, 2020)

Otra medida cuestionada en un principio por la opinión pública fue el IFE, dado que era una transferencia focalizada insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de una familia promedio en Chile (Kremerman, 2020), desconociendo que la mayoría de estas se subsumían en la pérdida de ingresos. Así, el mecanismo fue mejorado como política de transferencias de recursos, a partir de la Ley de Presupuesto de 2021 (discutida finalizando 2020), el cual actualmente cubre a las familias que pertenecen al 90% más vulnerable según el Registro Social de Hogares, transfiriendo un bono directo dependiendo del número de integrantes del núcleo familiar (Gobierno de Chile, 2021). Independiente que a estas alturas de la pandemia, la política haya terminado extendiéndose a gran parte de la población, esto refleja que “la orientación social y económica que muestran las políticas de emergencia no es creación original del gobierno, sino continuación de una fórmula que está en el trasfondo de la explosión social que se produjera en Octubre” (Ruiz y Caviedes, 2021, p. 35) focalización y subsidiariedad, además de la proclividad del modelo, básicamente, hacia las empresas por sobre los/las trabajadores/as (Doniez, 2020).

Una de las medidas que más revuelo ha generado en pos de mitigar la crisis socioeconómica, ha sido precisamente una que se vincula directamente con el sistema de AFP en Chile, ante los insuficientes apoyos estatales generados en base a la agenda dispuesta por el gobierno en esta materia:

Si bien se activaron medidas económicas en dirección a subsanar la crisis social desatada/agudizada, nada hacía prever que tres mociones refundidas ingresada a la Cámara de Diputados a través de grupos de parlamentarios de oposición que apuntaba a la posibilidad de retirar el 10% del ahorro de las y los trabajadores dispuestos en las AFP como forma de pallear la crisis. La iniciativa adquiriría tanta relevancia y asidero a nivel social, sobre todo en la medida que cambiaban y se expandían las bases sociales de la pandemia. (Mejías, 2020b, p. 22)

Cabe señalar que al 31 de agosto del año 2021, el número de afiliados a las AFP alcanza la cifra de 11.269.910 personas (Superintendencia de Pensiones, 2021b), y el valor de los fondos de pensiones acumula un total de MM\$ 142.769.894 (equivalente a MM USD\$ 183.057) (Superintendencia de Pensiones, 2021a). El salario mínimo por el pago de servicios a un trabajador, fijado por ley en 2021, alcanza los \$337.000 para los mayores de 18 años y menores de 65 (equivalente a USD\$410); para los mayores de 65 años de edad y para los menores de 18 años es de \$251.394 (USD\$306); y para efectos no remuneracionales, el ingreso mínimo mensual quedó en \$217.226 (USD\$264) (BCN, 2021). Por otra parte, “a diciembre de 2019, el 50% de los 984 mil jubilados que recibieron una pensión de vejez obtuvieron menos de \$202 mil (\$145 mil si no se incluyera el Aporte Previsional Solidario (APS) del Estado)” (Gálvez y Kremerman, 2020). Así, “prácticamente el 80% de las pensiones pagadas son menores al salario mínimo” (Fundación SOL, 2020).

Estos números, plantean el alto nivel de acumulación de ahorros por parte las AFP, lo que no se condice con el hecho de las bajas pensiones. Además, según Kremerman,

esto da cuenta de las características del modelo chileno, que es extremista y que no solo eliminó la seguridad social y nos tiene viviendo de un mercado de cuentas individuales obligatorio, un experimento mundial, sino que traspasan una crisis a los y las trabajadoras y, el Estado, cuando uno revisa la distribución de los recursos que está colocando para apoyar a Chile en su conjunto (como ellos dicen), lo que vemos es que estos se concentran en las empresas por sobre los trabajadores y se concentran en entregar garantías en aquellas instituciones financieras que tendrían que salvar a las personas. (Diario UChile, 2020)

Como antecedente a la realidad del Sistema de Pensiones en Chile, existe evidencia

para demostrar que un sistema cuyo pilar contributivo depende exclusivamente de un esquema de cuentas individuales no es capaz de entregar pensiones suficientes (cuyo monto posibilite satisfacer las necesidades básicas) para la gran mayoría de las personas jubiladas (...) el mercado de cuentas individuales de ahorro obligatorio administradas por las AFP, no entrega garantías ni certezas y solo a través de los subsidios del Estado, establece un complemento para las bajas pensiones que reciben las personas pensionadas que logran demostrar que pertenecen a hogares del 60% más pobre (...) En segundo lugar, el sistema chileno de cuentas individuales, para entregar pensiones suficientes, requiere de una cantidad de ahorro acumulado que resulta imposible de conseguir para el 95% de las personas afiliadas. (Barriga y Kremerman, 2021, p. 30)

Es en este contexto crítico, donde se dan cursos a diversas iniciativas legislativas con amplia aprobación ciudadana, que se impulsan en el parlamento para retirar excepcionalmente el 10% de los ahorros previsionales de las respectivas cuentas de capitalización individual (cotizaciones obligatorias alojadas en las siete AFP que existen en el sistema). Así, el primer retiro se concreta con la Ley N° 21.248 publicada el día 30 de julio de 2020; un segundo retiro es aprobado y publicado el 10 de diciembre de 2020 a través de la Ley N° 21.295; el tercer retiro se concreta el 28 de abril de 2021 vía Ley N° 21.330. Cada opción de retiro, tiene como plazo para hacerse efectivo un año desde su publicación (Chile Atiende, 2021). Actualmente⁸ se disputa la posibilidad de un cuarto retiro.

Todos estos retiros han tenido algunas peculiaridades distintivas entre uno y otro, pero sin grandes variaciones en la apuesta de fondo. Por otra parte, han sido cuestionados por el gobierno y el oficialismo sistemáticamente, en una dinámica propia de defensa corporativa de las AFP, incluso llevando al Tribunal Constitucional las decisiones del parlamento para decretar su inconstitucionalidad y frenar así dicha política. Cabe señalar que se ha abierto un profundo y controversial debate de interés nacional respecto a la posibilidad de continuar realizando retiros, incluso hasta acabar con las AFP a través de este mecanismo.

Por una parte, es real que las ayudas del gobierno llegaron tarde y no fueron de carácter universal. Por tanto, la medida parece ser la única que logró generar un salvataje ad hoc a las necesidades en los tiempos más críticos de la pandemia en Chile durante el 2020, permitiendo a muchas familias pagar deudas y subsistir:

No cabe duda que en la medida que la precarización y crudeza de los efectos de la pandemia se hacían evidentes durante los meses de junio y julio, más necesario resultaba la necesidad de contar con dispositivos de apoyo económico que pudieran tocar rápidamente la puerta de las familias que han perdido total o parcialmente sus ingresos. (Mejías, 2020b, p. 22)

También, el ejercicio realizado por la población al hacerse de sus ahorros retenidos por las AFP, ha puesto en jaque al sistema en términos de las contradicciones entre la propiedad privada y la libertad del uso de dichos recursos. Una disputa ideológica que aún se manifiesta difusa por varios sectores del espectro político nacional.

Lo que sí resulta preocupante de esta medida, es que reafirma que los costos de la crisis ha sido sostenido por la clase trabajadora (Figueroa, 2020), no solo con exhaustivas jornadas de teletrabajo que se acercan a las propias del Siglo XIX (Boccardo, Andrade y Ratto,

8 Octubre-noviembre de 2021.

2020), conjugado ello con el trabajo reproductivo (Carvacho, 2020), carestía de la vida, informalidad laboral, cesantía, problemas de salud física y mental, (Ferrer, 2021; Mejías, 2020a), sino también porque fondos destinados para la jubilación, hoy han sido reducidos en las cuentas individuales.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES EN TORNO AL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN CHILE

La crisis desatada en términos sanitarios implicó varias medidas cuestionables en cuanto a cobertura, eficiencia, y legitimidad. Entre ellas abundaron beneficios sociales limitados; ocupación de ahorros previsionales para palear la crisis económica que siguen enfrentando las familias; gasto de seguros de desempleos con la finalidad de que grandes empresas suspendieran el salario a sus trabajadoras/es; entre otras. Así se observa que en general, los costos asociados no solo a la crisis social de octubre, sino también la crisis acrecentada con el coronavirus, han sido sostenidos a partir de la lógica individual de reproducción de las condiciones para la subsistencia, y para nada en la línea de un sistema de seguridad social a la altura de las circunstancias: “una incertidumbre vital provocada por los efectos devastadores sobre la economía que las medidas para combatir su contagio han producido” (Ruiz y Caviedes, 2021, p. 27).

Cabe señalar que los problemas socioeconómicos y políticos que brevemente se han descrito, continúan presentes a nivel social, y por tanto el descontento que demanda dignidad, igualdad y justicia, siguen estando vigentes a partir del resultado directo de las políticas propias de un Estado subsidiario, donde no existe capacidad de respuesta universal a mínimas condiciones que garanticen el desarrollo de la vida, menos durante la pandemia.

Los principales impactos que trajo consigo la Covid-19, pueden ser analizados desde dos dimensiones que se vinculan directamente con las condiciones de vida de la sociedad chilena: el cómo se ha experimentado la pandemia vista desde *la perspectiva de los derechos humanos en salud*, y desde *la perspectiva de la seguridad social*, que seguramente son dos ámbitos fundamentales a ser integrados constitucionalmente desde una lógica colectiva y solidaria a partir del proceso político abierto en octubre de 2019. Por el momento, las relaciones de propiedad y las contradicciones entre capital-trabajo siguen operando bajo la lógica neoliberal que circunda estas tierras. Así “los efectos socioeconómicos de la pandemia pueden hacer crecer tanto la desigualdad como la pobreza y la concentración de la riqueza. O, lo que es igual, pueden tender a distanciarse los dos polos: unos ganan subsidios que alientan la concen-

tración, mientras otros, como no se veía hace décadas, pueden hundirse y volver a la pobreza” (Ruiz y Caviedes, 2021, p. 39).

La redefinición del rol que juega el Estado en términos de salud y seguridad social, debe estar a la altura de las demandas para un nuevo Chile. En primer lugar, instalar la demanda por NO+AFP significa posicionar

un piso mínimo para establecer como derecho fundamental en la nueva carta constitucional, un sistema de Seguridad Social entendido como un Derecho Humano, coherente con las necesidades de la ciudadanía, y que se ajuste a los principios de solidaridad, suficiencia, igualdad, responsabilidad, universalidad en términos de acceso/cobertura, corresponsabilidad entre trabajadoras/es-empleadoras/es-Estado, con enfoque de género, entre otros. (Mejías, 2020c, p. 19)

Esto porque la seguridad social es un derecho humano que no solo supone “la realización de los intereses compartidos entre los miembros de una comunidad. La seguridad social es uno de ellos, al incluir el conjunto de instrumentos de política pública que protegen a los individuos y hogares de riesgos sociales” (Montt y Coddou, 2020, p. 5). La idea es que

el modelo de seguridad social, independientemente de la forma como será financiado, no puede observar solamente la sustentabilidad económica en desmedro de los derechos de los afiliados. La dignidad humana, la libertad y la vida no pueden ser relativizadas por una mala administración o un mal diseño del modelo de la seguridad social. Principalmente cuando se verifica la existencia de derechos mínimos que deben ser garantizados a todo momento. (Monteiro Pessoa, 2019, p. 226)

Así, cuando como sociedad se enfrente una crisis, deben existir mecanismos que permitan de forma inmediata anteponerse a las negativas circunstancias que arrojan este tipo de fenómenos, sin pretender darle mayor relevancia a la dimensión económica frente a la vida misma.

Como segundo punto, la Covid-19 constituye una crisis de Derechos Humanos a nivel sanitario, en tanto

solo profundizó una crisis ya existente, pues las condiciones básicas de igualdad y libertad que proponen los derechos humanos estaban lejos de alcanzarse (...) La propuesta de derechos humanos, no obstante (...) sigue teniendo valor como marco ético para sentar las bases sobre cómo vivir juntos. También constituye un marco ético para orientar las medidas de salud pública, intentando conjugar bienestar individual y social (...) La pandemia de la Covid-19 ha mostrado de manera descarnada la crisis de desigualdad y la interconexión de las distintas dimensiones de la vida so-

cial, que está en la base del sentido de los derechos humanos. (Ferrer, 2021, pp. 95-96)

Resulta fundamental continuar el debate respecto a cómo enfrentamos nuestra vida a nivel político, social, económico y cultural tras la pandemia, en un contexto que hoy a nivel nacional se plantea grandes desafíos, en medio de un escenario abierto en términos del devenir: con unas elecciones presidenciales donde en segunda vuelta compite el programa neoconservador que busca perpetuar las lógicas neoliberales, recrudesciendo la condición actual de la clase trabajadora, aumentando la edad de jubilación, manteniendo el sistema de AFP y cerrando la posibilidad de generar un sistema de seguridad social real y efectivo; versus el programa de los movimientos sociales, esos que salieron a la calle para cambiar sus vidas en dignidad.

Solo el tiempo dirá si la sociedad chilena fue capaz de anteponerse a la crisis política y social experimentada, y con ello subvertir el orden neoliberal que está en la raíz de la aguda crisis actual.

BIBLIOGRAFÍA

- Angelcos, Nicolás y Sembler, Camilo (2020). No son 30 pesos, son 30 años. Análisis crítico de la movilización social y sus efectos sobre el campo político. *Análisis del Año 2019* (22), 135-148.
- Banco Mundial (2017). *Índice de Ginni — Chile*. Recuperado de: <https://bit.ly/3rf1hHG>.
- Baño, Rodrigo (2020). Cuento corto: ¡BOOOOOOM! *Análisis del año 2019* (22), 7-26.
- Barriga, Francisca y Kremerman, Marco (2021). *Pensiones sin Seguridad Social ¿Cómo se calcula el monto de las pensiones en Chile?* Santiago de Chile: Fundación SOL.
- BCN (Biblioteca del Congreso Nacional) (2021). *Sueldo mínimo, sueldo base y derecho a semana corrida*. Recuperado de: <https://bit.ly/3xAbCz9>.
- Boccardo, Giorgio; Andrade, Valentina y Ratto, Nicolás (2020). *Trabajar en tiempos de pandemia. Trabajadoras y trabajadores de los servicios públicos en Chile*. Santiago de Chile: Internacional de Servicios Públicos; Nodo XXI. Recuperado de: <https://publicservices.international/>.
- Carvacho, Bárbara (2020). *Mamás sobreexigidas: la otra pandemia que no se nos olvide este Día de la Madre*. Recuperado de: <https://bit.ly/32DaAHk>.

- Cooperativa.cl. (2019). *Presidente Piñera: Chile es un verdadero oasis en una América Latina convulsionada*. Recuperado de: <https://bit.ly/3CX27v1>.
- Chile Atiende (2021). *Retiros del 10% de los fondos de AFP*. Recuperado de: <https://bit.ly/3xr1DvY>.
- Diario UChile (2020). *Marco Kremerman: Un tercio de afectados por Ley de Protección al Empleo proviene de grandes empresas*. Recuperado de: <https://bit.ly/311k1Ak>.
- Doncel, Luis (2019). *El FMI alerta de que la escalada proteccionista amenaza a toda una generación*. Recuperado de: https://elpais.com/economia/2019/10/08/actualidad/1570542553_059583.html.
- Doniez, Valentina (2020). *Covid-19 y la mirada mercantil del gobierno*. Recuperado de: <https://bit.ly/32DeyQd>.
- EFE (2020) *Los hogares chilenos afrontan la crisis por Covid-19 más endeudados que nunca*. Recuperado de: <https://bit.ly/3CXgpeY>.
- EFE (2020). *Pandemia evidencia los problemas por los que protestaban los chilenos desde el estallido social*. Recuperado de: <https://bit.ly/3nZ4Xv2>.
- Fazio, Hugo y Sáez, Yasna (2020). Un año económico dividido en dos. En Baño,R et al. H. (Eds.) *Análisis del Año 2019* (22), 49-69.
- Fazio, Hugo y Sáez, Yasna (2021). Un año de pandemia y recesión. En Baño,R et al. H. (Eds.) *Análisis del año 2020* (23).
- Ferrer Lues, Marcela (2021). Crisis sanitaria, salud pública y derechos humanos. En En Baño,R et al. H. (Eds.). *Análisis de año 2020* (23), 81-96.
- Figuroa, Natalia (2020). *Ley de protección al empleo: Así fue como los trabajadores terminaron pagando el costo de la crisis*. Recuperado de: <https://bit.ly/32EEEdj>.
- Fundación SOL (2020). *Cuál es la pensión máxima y mínima en Chile*. Recuperado de: <https://bit.ly/3FV1vbk>.
- Gálvez, Recaredo y Kremerman, Marco (2020). *Pensiones bajo el mínimo: Los montos de las pensiones que paga el sistema de capitalización individual en Chile*. Santiago de Chile: Fundación SOL.
- Garretón, Manuel Antonio (2000). *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago de Chile: LOM ediciones.
- Gobierno de Chile (2021). *Ingreso Familiar de Emergencia Universal*. Recuperado de: <https://www.ingresodeemergencia.cl/>.
- Herrera, Tania (2020). *The Clinic*. Recuperado de: <https://bit.ly/3HVKPSB>.

- Kremerman, Marco (2020). *Cuarentena con 100 lucas y la dignidad de los hogares chilenos*. Recuperado de: <https://bit.ly/3100Mr6>.
- Lambeth, George; Otero, Cristóbal y Vergara, Damián (2019). *Parte II: la desigualdad es una decisión política*. Recuperado de: <https://bit.ly/3raY8c0>.
- Mayol, Alberto (2012). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Meganoticias (2019). *Piñera y Chile en Latinoamérica: Es un verdadero oasis, con una democracia estable*. Recuperado de: <https://bit.ly/313IdS9>.
- Mejías, Silvania (2021). A un año del salto de los torniquetes: ¿qué pasa con las orgánicas de representación estudiantil?. En Baño, R et al. H. (Eds.) *Análisis del año 2020* (23), 97-118.
- Mejías, Silvania (2020a). *Las pocas claridades ante el segundo retiro de las AFP*. Recuperado de: <https://bit.ly/3re47wP>.
- Mejías, Silvania (2020b). Chile y el retiro del 10% de las AFP ¿Crónica de una muerte anunciada?. En Ramírez, B. y Carpenter, S. (Edits.) *Seguridad social latinoamericana* (3), 19-27.
- Mejías, Silvania (2020c) El triunfo del apruebo y la posibilidad de garantizar el derecho a Seguridad Social. En Ramírez, B. y Carpenter, S. (Eds.) *Seguridad social latinoamericana* (4), 16-23.
- Mejías, Silvania y Panes, Danilo (2018). Reestructuración neoliberal y crisis del sistema previsional. Análisis a partir de las transformaciones del Estado y la acción de los trabajadores en Chile. En Rodríguez, I. y Vommaro, P. (Coords.) *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y El Caribe*. Buenos Aires: CLACSO — CLATE.
- MINSAL (2020). *Presidente Piñera anuncia paquete de ayuda para enfrentar la pandemia del Coronavirus y la crisis económica*. Recuperado de: <https://bit.ly/3I1lx5u>.
- Monasterio Blanco, Fernanda (2021). *Un año de pandemia en Chile*. Recuperado de: <https://www.pauta.cl/nacional/cronologia-primer-ano-pandemia-chile>.
- Monteiro Pessoa, Rodrigo (2019). La vulneración al mínimo vital en el sistema de seguridad social chileno. En *Revista Latinoamericana de Derecho Social* (29), 219-238.
- Montt, Guillermo y Coddou, Alberto (2020). *El derecho a la seguridad social en Chile y el mundo: Análisis comparado para una nueva constitución*. Santiago de Chile: OIT Cono Sur.

- Moulián, Tomás (1997). *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM.
- OECD (2020). *Income inequality*. Recuperado de: <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm#indicator-chart>.
- Relea, Francesc (1998). *La otra cara del 'jaguar' de América Latina*. Recuperado de: https://elpais.com/diario/1998/03/23/internacional/890607627_850215.html.
- Ruiz, Carlos y Boccardo, Giorgio. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo*. Santiago, Chile: El desconcerto — Fundación Nodo XXI.
- Ruiz, Carlos y Caviedes, Sebastián (2020a). El Estado del 'capitalismo de servicio público' ante la pandemia. Zeran Chelech, F. (Ed.). En *Anales de la Universidad de Chile* (17), 35-56.
- Ruiz, Carlos y Caviedes, Sebastián (2020b). La rebelión de los hijos de la modernización neoliberal. Zeran Chelech, F. (Ed.). En *Análisis del año 2019* (22), 27-47.
- Ruiz, Carlos y Caviedes, Sebastián (2021). El año de la lucha por la vida. En Baño, R. et al. (Eds.) *Análisis del año 2020* (23), 27-43.
- Sánchez, Ángeles (2020). *El oasis chileno era un espejismo*. Recuperado de: <https://bit.ly/3HWW65g>.
- Superintendencia de Pensiones (2021a). *Ficha estadística provisional N° 106-septiembre 2021*. Santiago de Chile: Superintendencia de Pensiones. Recuperado de: <https://bit.ly/3rfMOLS>.
- Superintendencia de Pensiones (2021b). *Estadísticas Sistema de Pensiones, Afiliados/as, AFP*. Recuperado de: <https://bit.ly/3D2pNhn>.

A SEGURIDADE SOCIAL E O DIREITO À RENDA EM TEMPO DE PANDEMIA POR COVID-19 NO BRASIL

Lucia Cortes da Costa

INTRODUÇÃO

No Brasil, a seguridade social é o eixo do sistema de proteção social e envolve os direitos relativos à saúde, à assistência social e à previdência social. A Constituição Federal de 1988, que já foi modificada por várias emendas constitucionais, estabelece um modelo misto para a seguridade social, sendo a previdência social um seguro contributivo, a saúde de acesso universal e a assistência social destinada a quem dela necessitar, como proteção social não contributiva.

O direito à seguridade social vem sofrendo várias mudanças, especialmente após 2016 quando o governo federal adota medidas de corte nos gastos sociais e promove o desmonte de direitos. Com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 foi instituído como norma constitucional um Novo Regime Fiscal, cujo objetivo é conter os gastos sociais e estabeleceu um “congelamento” nas despesas primárias por 20 anos, afetando de forma negativa a seguridade social.

O direito à renda por meio da Seguridade Social está assegurado pela previdência social para os casos de incapacidade laboral temporária ou permanente, conforme os critérios de filiação do segurado e do período de contribuição como carência para cada tipo de benefício previdenciário. A transferência de renda por meio da assistência social está destinada aos idosos com 65 anos ou mais e pessoas com

deficiência, que vivam em situação de pobreza, sendo estabelecido o critério da renda per capita familiar para acesso ao benefício de prestação continuada (BPC).

Devido à situação de pobreza de parte da população do país, em 2003 foi criado o Programa Bolsa Família, que fez a transferência de renda para aqueles segmentos da população que não recebem benefícios previdenciários ou o benefício assistencial (BPC). O Governo Bolsonaro através da Medida Provisória¹ N° 1.061 de 09 de agosto de 2021, extinguiu o Programa Bolsa Família e criou o Programa Auxílio Brasil, em razão das eleições marcadas para 2022, com essa medida o governo buscou ampliar sua popularidade junto aos segmentos que foram beneficiados com o Bolsa Família.

Em razão da pandemia por Covid 19 em 2020, no Brasil foi criado o Auxílio Emergencial, com transferência de renda para setores da população que, em razão da pandemia, estavam sem trabalho, atingindo um total de 64 milhões de beneficiários em 2020. O Auxílio Emergencial, criado por meio da Lei N° 13.982, de 2 de abril de 2020, a qual também modificou critérios para acesso ao benefício assistencial (BPC) e ao Programa Bolsa Família. O Auxílio Emergencial foi extinto em outubro de 2021, apesar da persistência da pandemia.

Nesse capítulo, apresenta-se uma reflexão sobre o direito à renda no Brasil como medida de proteção social, envolvendo a previdência social, a assistência social, o Programa Bolsa Família, o Auxílio Emergencial e o Auxílio Brasil. Argumenta-se que as medidas de transferência de renda são importantes para reduzir a pobreza monetária no país.

A coleta de dados foi por meio de pesquisa documental, dados oficiais do governo federal, a revisão de bibliografia sobre o tema da previdência, dos benefícios assistenciais e do programa Bolsa Família, Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil. O capítulo está organizado em três sessões, a primeira faz uma reflexão sobre o direito à renda como medida de proteção social. A segunda sessão apresenta dados sobre a distribuição de renda por meio da seguridade social no Brasil e a terceira sessão discute as mudanças nos benefícios de transferência de renda no Brasil no contexto da pandemia por Covid-19, as recentes

1 Medidas Provisórias são normas com força de lei editadas pelo Presidente da República em situações de relevância e urgência. Apesar de produzir efeitos jurídicos imediatos, a MPV precisa da posterior apreciação pelas Casas do Congresso Nacional (Câmara e Senado) para se converter definitivamente em lei ordinária. A MP 1061 foi aprovada pelo Congresso Nacional e convertida em na Lei n° 14.284, em 29 de dezembro de 2021.

mudanças com a extinção do Bolsa Família e criação do Auxílio Brasil, em seguida apresentamos as considerações finais.

PROTEÇÃO SOCIAL E O DIREITO À RENDA

Proteção social é um termo polissêmico que comporta várias interpretações. Surgiu no debate acadêmico com a análise da consolidação do modo de produção capitalista. Nas sociedades capitalistas, o sistema de dependência-proteção comunitária foi sendo desmontado pela lógica das relações mercantis e, que mudou também, as relações familiares e comunitárias, promovendo o individualismo concorrencial ancorado na ideia de mérito. No capitalismo, apesar do elevado grau de concentração de riqueza e renda, a ideologia liberal centrada na ideia do mérito divulga e fortalece uma interpretação da pobreza a partir das condições do indivíduo inserir-se no mercado. Assim, na ideologia liberal, é o comportamento do indivíduo e não a lógica do capital que explica a pobreza. Há forte resistência do pensamento neoliberal às medidas de acesso à renda sem vincular ao trabalho e ao esforço individual.

A discussão sobre o que se constitui como proteção social e quais suas limitações dentro da sociedade capitalista é ampla. O que se configura como proteção social pública nas sociedades capitalistas e como as pessoas podem ser protegidas? A interdependência da vida em sociedade e a necessidade de inserção nos sistemas de troca faz com que a proteção adquira um caráter social, pois só é possível de ser efetivada em sociedade. O termo proteção ganha o adjetivo social, evidenciando a complexidade da vida em sociedade. Para além das relações familiares, comunitárias, e do mercado, é preciso de instituições estatais que garantam segurança aos indivíduos, configurando a proteção social pública. Nesse sentido, a proteção social esta intimamente relacionada à segurança dada aos indivíduos na vida em sociedade.

A proteção trás como seu contraponto a ideia do risco, pois ser protegido é poder estar a salvo de circunstâncias que coloquem em risco a integridade e a vida das pessoas. Assim, a proteção social é a capacidade que se constrói coletivamente, em cada sociedade, de meios capazes de inibir os riscos que afetem a integridade da vida das pessoas. Conforme Robert Castel, risco social pode ser analisado como “evento que compromete a capacidade dos indivíduos para assegurar a independência social. (...) O sentimento de insegurança social é a consciência de estar a mercê de eventualidades que colocam os indivíduos em situação de riscos sociais” (2005, p. 27). Em razão da estratificação da sociedade em classes sociais, os trabalhadores estão

expostos aos riscos e ao sentimento de insegurança social e demandam por proteção social pública, através das lutas por direitos sociais.

A sociedade capitalista coloca para os trabalhadores o desafio de assegurar os meios de vida, uma vez que o mercado subordina o consumo à troca. Assim, o meio que se torna mais evidente para garantir o consumo é a renda, que funciona como “sangue que irriga” as artérias do mercado, fazendo girar a produção. A renda pode adquirir várias formas e envolver o tempo futuro, quando o crédito antecipa o consumo diante da expectativa da renda. A renda para os trabalhadores, em regra, é decorrente da sua capacidade para o trabalho e de encontrar as condições sociais para trabalhar, seja como empregado ou como autônomo. Assim, o salário como renda do trabalho, se torna condição para acesso aos meios de vida e proteção do trabalhador e sua família.

Ao monetarizar as relações de consumo², o dinheiro como forma material da renda que circula se apresenta como condição para acesso aos bens e serviços necessários à vida humana. Conforme Marx (1984) o dinheiro/moeda tem as funções de entesouramento, meio de pagamento e equivalente geral da troca. Keynes (1985) denunciou o capital financeiro que retira o investimento da esfera da produção real e coloca na especulação financeira, fazendo cair a renda do trabalho e a demanda efetiva, gerando crises e desemprego. Para o trabalhador o dinheiro tem a função de “equivalente geral da troca”, meio indispensável para acesso ao consumo, toda renda do trabalho é consumida.

Dessa forma o acesso à renda é uma condição fundamental para a proteção social. Com o avanço dos sistemas públicos de proteção social, o acesso à renda passou a configurar-se como um direito do cidadão, para além das relações de mercado. Podemos situar historicamente a luta dos trabalhadores para acesso à renda desde o século XVII, na Inglaterra, início da Lei dos Pobres, a Lei do Parlamento do Condado de Speenhamland, conhecida como “Speenhamland law”, que assegurou aos trabalhadores um abono salarial mínimo para a subsistência, até as reformulações da Lei dos Pobres no séc. XIX. (Polanyi, 2000; Singer, 2003) O direito à renda passou a figurar na agenda dos organismos internacionais, Banco Mundial e FMI, no final do séc. XX, sendo criados os programas de transferência de renda para população em situação de pobreza, que foi mensurada a partir do nível de renda familiar.

Na América Latina, região de elevado nível de desigualdade, os Programas de Transferência de Renda tiveram início na década de

2 Na sociedade capitalista a monetarização das relações sociais, a lógica do dinheiro invade as esferas da vida social.

2000, sendo focalizados para a população em situação de pobreza. Conforme dados da CEPAL (2018), os programas de transferência de renda criados nos países da América Latina, foram capazes de reduzir a pobreza nas duas primeiras décadas do século XXI, no entanto, não alteraram condições estruturais da desigualdade de renda e riqueza na região.

A erradicação da pobreza e da pobreza extrema, bem como a redução da desigualdade, em todas as suas dimensões, continuam sendo desafios fundamentais para os países da América Latina. Embora a região tenha feito importantes avanços nesse âmbito entre o início da década passada e meados da presente década, desde 2015 ocorreram retrocessos, particularmente no que se refere à pobreza extrema. Este fato é preocupante e acende sinais de alerta, especialmente num contexto regional de baixo crescimento econômico e profundas transformações demográficas e no mercado de trabalho. (CEPAL, 2018, p. 7)

Na América Latina, a região mais desigual do mundo, o sistema de proteção social, por meio dos Programas de Transferência de Renda, teve impacto na redução da pobreza, uma vez que o mercado de trabalho não incorpora todos que demandam por trabalho remunerado e persistem desigualdades na apropriação da renda e riqueza que são favorecidos pelo sistema tributário, o grande capital e a riqueza acumulada tem pequena tributação, o peso da tributação recai no consumo que penaliza a renda dos trabalhadores.

Embora em alguns (países da região) a variação da renda corresponda em grande medida às variações na distribuição dos rendimentos do trabalho (que representam em média 72% da renda total dos domicílios), as aposentadorias, pensões e transferências também desempenharam um papel significativo, particularmente no caso dos estratos de menor renda. Isto mostra a importância das redes de proteção social que foram ampliadas e fortalecidas na América Latina a partir do início da década de 2000 para conter deteriorações distributivas e, nos anos mais recentes, para evitar maiores retrocessos na luta contra a pobreza. Entre esses instrumentos, destacam-se as transferências monetárias e as aposentadorias e pensões não contributivas dirigidas às famílias de menos recursos, que, em alguns casos, são complementadas pelas remessas de trabalhadores migrantes. (CEPAL, 2018, p. 12)

Em 2020, com a pandemia por Covid-19 houve um aumento da pobreza na região, gerado pelo baixo nível de crescimento econômico e pela redução na distribuição dos rendimentos do trabalho. “A propagação da Covid-19 e seus efeitos econômicos e sociais são agravados pelos problemas estruturais da região, principalmente os elevados níveis de

desigualdade, informalidade do trabalho, desproteção social, pobreza e vulnerabilidade” (CEPAL, 2021, p. 5).

No Brasil o acesso à renda por meio da Seguridade Social e do Programa Bolsa Família — Programa de Transferência de Renda — tem impacto na redução da pobreza, uma vez que o mercado de trabalho tem elevado índice de desemprego, precarização do trabalho e baixos salários. Em razão da pandemia em 2020 foi criado o Auxílio Emergencial, como uma medida de urgência diante do agravamento da situação da população trabalhadora do país.

Um dos pontos centrais da proteção social é assegurar às pessoas a capacidade de participar das relações mercantis via o acesso à renda. Mas, a proteção social é muito mais que acesso à renda, pois além desse aspecto material, há fatores imprescindíveis para a vida em sociedade, tais como relações de pertencimento, afetividade, acolhimento, condições subjetivas de partilha de valores, princípios e da cultura, que permitam níveis de coesão social.

SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

A Seguridade Social, conforme colocado na Constituição Federal brasileira de 1988, é o eixo do sistema de proteção social. O impacto da Seguridade Social na redução da pobreza no Brasil é tema de debate acadêmico. Há um consenso de que a transferência de renda por meio da seguridade social tem impacto positivo na redução da pobreza, considerando a persistente precaridade do mercado de trabalho e o elevado índice de desemprego no país (Lobato, 2005; Fagnani, 2017; 2019; Kerstenetzky, 2012; Costa, 2017; 2018). Como pensar na proteção social em uma realidade complexa de um país marcado por desigualdades sociais, étnicas, de gênero, regionais?

O Estado no Brasil, com a Constituição Federal de 1988, ampliou o modelo de proteção social ao inserir no conceito de seguridade social, superando o modelo Bismarckiano de seguro social vinculado ao contrato de trabalho. Ao vincular a proteção social aos direitos de cidadania, se ampliou a cobertura da proteção social pública por meio do direito à Assistência Social, do direito à Saúde e da universalização da Previdência Social. “O termo Seguridade Social é um conceito estruturante das políticas sociais cuja principal característica é de expressar o esforço de garantia universal da prestação de benefícios e serviços de proteção social pelo Estado” (Delgado, Jaccoud, Nogueira, Passos, 2009, p. 19).

PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social, prevista na Seguridade Social, conforme Constituição Federal de 1988, art. 201 e 202, está organizada como Regime

Geral³, no modelo de repartição simples e constitui um mecanismo de solidariedade intergeracional⁴. A previdência social é um seguro de caráter obrigatório e compulsório para todos que estão inseridos nas atividades econômicas, seja como empregados urbanos e rurais, trabalhadores domésticos, autônomos, microempresários individuais (MEI). Como contribuinte facultativo é previsto a filiação na previdência social de pessoas físicas que, embora não exerçam atividade econômica, fazem a filiação e a contribuição previdenciária. A ampliação da cobertura da previdência social é diretamente relacionada à capacidade de expansão do emprego na economia, uma vez que a maior parte dos segurados são trabalhadores empregados. O Brasil teve uma trajetória de crescimento econômico e ampliação da cobertura da previdência social no período de 2006 a 2012, em razão de uma conjuntura externa favorável à exportação, uma política econômica voltada para ampliar o consumo interno e de medidas para inclusão previdenciária.

A cobertura da previdência social se ampliou e teve impacto redistributivo, reduzindo o nível de pobreza da população brasileira. Segundo dados da PNAD/IBGE em 2015, os benefícios pagos pela previdência social retirou da condição de pobreza 28,23 milhões de indivíduos, reduzindo em 14,1 % a taxa de pobreza de 40,6%, que passou a ser 26,5%, considerando como condição de pobreza a percepção de rendimento domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo.⁵

O total de benefícios da seguridade social, benefícios previdenciários e assistenciais (Benefício de Prestação Continuada — BPC) destinados a população urbana e rural, no ano de 2016, a “quantidade média de 33,3 milhões de emissões verificadas no período de janeiro a novembro de 2016: 58,5% (19,5 milhões) foram destinados a beneficiários da área urbana, 28,1% (9,4 milhões) a beneficiários da área rural 13,4% (4,5 milhões) aos benefícios assistenciais — BPC/FNAS”⁶.

Considerando que o benefício da seguridade social compõe renda familiar (que em média envolve 4 pessoas na família), a distribuição

3 Para o setor público há os Regimes Próprios de Previdência Social; ainda existem distinções entre setor dos servidores públicos civis e do regime de previdência dos militares. No Brasil cresce o setor da previdência complementar do setor público e privado.

4 O trabalhador ativo, que está no mercado de trabalho, contribui para pagar os benefícios aos que já estão na inatividade.

5 1 Dólar dos Estados Unidos/USD (220) = 5,5865 Real/BRL (790) — o salário mínimo do Brasil em 2021 é de R\$ 1.100,00, equivale a 196,90 dólares americano. Meio salário mínimo equivale a USD 98,45.

6 Fonte: Informe Previdência Social N°12, vol. 28, 2016. Anuário Estatístico da Previdência Social — AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social — BEPS.

de renda atinge em torno de 50% da população do país.⁷ A parcela da população idosa protegida socialmente passou de 81,6%, em 2004, para 84,7%, em 2017.

De acordo com a PNADC, em 2017 existiam, no Brasil, 58,9 milhões de pessoas com idade entre 16 e 59 anos protegidas pela Previdência Social. Esse contingente fazia parte de um universo de 83,1 milhões de pessoas que se declararam ocupadas e se encontravam nessa faixa etária, o que significa uma cobertura total de 70,9%. (Brasil, Secretaria Nacional de Previdência Social, 2018)

A conjuntura favorável à expansão da cobertura previdenciária teve fim com as consequências da crise econômica e política a partir de 2014, levando a retomada de políticas de austeridade fiscal e com reformas na previdência social. A Lei 13.135/2015, ainda no Governo Dilma, alterou o benefício de pensão por morte, que deixou de ser vitalício, criaram novos e mais rigorosos critérios para o acesso, dando início ao novo ciclo de propostas de reformas na previdência social com objetivo de reduzir os gastos com o pagamento de benefícios.

O impacto da crise mundial de 2008 se fez mais forte na economia brasileira a partir de 2014, com a queda de exportações e redução do nível de atividade do mercado interno. A crise política levou ao golpe de 2016 que destituiu a Presidenta Dilma Rousseff, fortalecendo políticas neoliberais de cortes dos gastos sociais públicos e desmonte nos direitos trabalhistas e sociais.

No Governo Temer (2016-2018), como medida de corte de gastos sociais, em 2016 foi aprovado a Emenda Constitucional 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal, congelando por 20 anos as despesas primárias do governo, o que representa uma redução nos gastos sociais. Em 2017 houve uma reforma trabalhista que retirou direitos dos trabalhadores e também atingiu os sindicatos de trabalhadores. Dessa forma, é evidente o retrocesso nos direitos sociais e trabalhistas no Brasil com a política econômica de ajustes fiscais e reformas constitucionais para reduzir os gastos sociais no país, apesar da importância da seguridade social na redução da pobreza.

A análise sobre o “déficit” nas contas da previdência social foi colocada a partir do pagamento de benefícios sem considerar a queda da arrecadação em razão do baixo crescimento da economia, das renúncias fiscais e da sistemática sonegação de contribuição. O aporte de recursos da Seguridade Social para a previdência social, como respon-

7 Publicado em 27/08/2021, 06:18, por Vitor Abdala, Repórter da Agência Brasil, Rio de Janeiro, “A população brasileira chegou a 213,3 milhões de pessoas em 1º de julho de 2021, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)”.

sabilidade do Estado, foi apresentado como dívida, ao mesmo tempo em que se aprovou por meio de Emenda Constitucional 93/2016⁸ a desvinculação de 30% das receitas do Orçamento da Seguridade Social como medida de política econômica para pagamento de juros da dívida pública. Há uma “financeirização” dos recursos da seguridade social, na medida em que são destinados ao pagamento de juros e não para a melhoria das condições de renda da população.

Após 2014, o país já se encontrava em um cenário de franca estagflação, que evoluiu para uma depressão em 2015 e 2016, quando o PIB apresentou queda de 3,5% e 3,3%, respectivamente, e os indicadores do mercado de trabalho se deterioraram, destaque para a taxa de desemprego que, em 2016, atingiu 12%. (Gentil et al., 2020, p. 13)

Nesse cenário, o governo federal promoveu medidas de corte de gastos públicos, afetando diretamente a previdência social. O governo de Michel Temer (2016-2018) promoveu programa de revisão de benefícios previdenciários, com o objetivo de reduzir os gastos com pagamento de benefícios por incapacidade e propôs uma reforma na previdência social, sem conseguir sua aprovação pelo Congresso Nacional, ficando como pauta para o próximo governo.

O Governo Bolsonaro, deu sequência a política de corte de benefícios e instituiu bônus para os peritos que analisam as irregularidades na concessão de benefícios da seguridade social, por meio da Lei Nº 13.846, de 18 de junho de 2019⁹. A intenção do Governo Bolsonaro é reduzir os gastos com benefícios da seguridade social, promovendo corte nos benefícios, criminalizando a conduta do cidadão que recebe benefícios por incapacidade, visto como potencial lesador dos recursos da previdência mediante fraude.

A reforma da previdência foi aprovada em 2019, por meio da EC 103/2019, com mudanças que tornam mais difícil o acesso aos benefícios, ampliam o tempo de contribuição e idade exigida para acessar benefícios de aposentadorias. Mudança nas regras para o cálculo do valor dos benefícios previdenciários, com perdas para os segurados.

8 A Desvinculação de Receitas da União (DRU) não incide sobre as contribuições e pagamentos da previdência social, mas como a previdência faz parte da seguridade, a DRU afeta o conjunto da proteção social. Com a EC 93/2016 foi permitido aos estados e municípios também desvincular receitas na área da educação e saúde.

9 Lei Nº 13.846, instituiu o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.

Essa reforma da previdência social atingiu o Regime Geral, do setor privado, e também o Regime Próprio dos servidores públicos.

Um aspecto relevante nas mudanças da previdência social no Brasil é o desmonte das suas instituições, com a Lei N° 13.266, de 5 de abril de 2016, foi extinto o Ministério da Previdência Social. O Governo Bolsonaro extinguiu o Ministério do Trabalho em 2019 e incorporou a Previdência Social no Ministério da Economia. Em 23 de novembro de 2021, foi aprovado o Projeto de Lei de Conversão n° 25/2021 que criou o Ministério do Trabalho e Previdência Social. A operacionalização dos benefícios previdenciários é realizada pela autarquia INSS — Instituto Nacional de Seguro Social, o qual vem sofrendo com mudanças na forma de atendimento ao cidadão, criando padrões rígidos para o atendimento realizado pelos técnicos da Autarquia. Uma das mudanças que tem forte impacto é a criação de aplicativo “Meu INSS” e o critério de agendamento eletrônico de atendimento, que passou a ser por meio remoto.

Em 2020, devido a Pandemia por Covid-19, as agências do INSS foram fechadas e todos os atendimentos foram realizados por meio de canais virtuais e telefones. Houve demora em realizar o atendimento dos pedidos de benefícios previdenciários. Muitas pessoas não conseguiram acessar seus benefícios e o desmonte institucional do INSS tornou a espera para realizar perícia e avaliação dos pedidos muito longa¹⁰. Em razão da pandemia o benefício previdenciário de auxílio-doença foi prorrogado sem a necessidade de uma perícia médica realizada por perito do INSS¹¹. Outro impacto da pandemia foi a alteração do meio para realizar a prova de vida, por meio virtual. O beneficiário poderá fazer através do celular, por meio de reconhecimento facial com o uso da câmera do celular, para aqueles que têm carteira de motorista e título de eleitor digital.

O INSS Digital tem o mérito de promover a modernização dos serviços ao cidadão e reduzir a necessidade de atendimento presencial (essencial em um contexto de escassez de servidores ativos nessa atividade), com potencial de melhora em sua qualidade a médio e longo prazos. No curto prazo, contudo, sua implantação tem sido associada ao represamento de decisões

10 Há em 2021 cerca de 1,8 milhões de pessoas aguardando pela liberação de benefícios previdenciários pelo INSS.

11 Lei N° 14.131, de 30 de março de 2021, Art. 6° Fica o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) autorizado, até 31 de dezembro de 2021, a conceder o benefício de auxílio por incapacidade temporária de que trata o art. 59 da Lei N° 8.213, de 24 de julho de 1991, mediante apresentação pelo requerente de atestado médico e de documentos complementares que comprovem a doença informada no atestado como causa da incapacidade.

administrativas (concessões e revisões, principalmente) e a dificuldades de acesso por parte dos atuais segurados, em particular dos mais idosos e socialmente vulneráveis, para os quais o atendimento digital pode representar um obstáculo. (IPEA, 2021, p. 50)

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A GARANTIA DE RENDA PARA IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

A Assistência Social, inserida como direito de seguridade social¹², atua com oferta de serviços e de benefícios assistenciais. Conforme a Política Nacional de Assistência Social — PNAS de 2004, a proteção social deve garantir a segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar. A Assistência Social está organizada através do Sistema Único de Assistência Social — SUAS, criado em 2005. Conforme art. 6º, §2º da Lei 12.435/2011, “O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei”. Somente em 2005 com a criação do SUAS o Estado no Brasil passou a instituir entidades públicas estatais (CRAS e CREAS) para o atendimento da população que demanda a proteção assistencial. Até 2005 o atendimento da população era por meio de entidades filantrópicas e algumas iniciativas dos municípios com centros de convivência para idosos e abrigos para crianças.

A proteção assistencial está organizada por níveis de complexidade, sendo a Proteção Social Básica — ofertada nos Centros de Referência de Assistência Social — CRAS, e a Proteção Social Especial de média complexidade ofertada nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social — CREAS e articulado as entidades da sociedade civil que atuam na oferta de ações e serviços de atenção especial de alta complexidade, os abrigos e entidades de acolhimento. CRAS e CREAS são instituições públicas estatais financiadas com recursos públicos alocados no Fundo de Assistência Social, conta com equipe técnica especializada, integrada por profissionais de nível superior e profissionais de nível médio. As equipes interdisciplinares atuam na perspectiva da garantia dos direitos do cidadão. Conforme a Lei 12.435/2011, art. 6º:

I. Proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

12 O artigo 203 e 204 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei 8.742/1993, alterada pela Lei 12.435/2011, sobre o direito à assistência social.

II. Proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

No que se refere aos benefícios previstos na Lei 8.742/1993, existem duas modalidades: os Benefícios Eventuais¹³ de responsabilidade dos municípios e com cofinanciamento dos estados para casos de auxílio natalidade e funeral, vulnerabilidade temporária e calamidade pública; o Benefício de Prestação Continuada¹⁴ destinado para idosos acima de 65 anos, que não recebem benefício previdenciário e para pessoas com deficiência — sem limite de idade, o critério de acesso considera a renda familiar per capita para comprovar situação de pobreza. O pagamento desse benefício teve início em 1996, com critério de idade de 70 anos, em 1998 passou a exigir 67 anos de idade e somente em 2003 foi estabelecido a idade de 65 anos para acesso ao benefício. O benefício não é vitalício, tem revisão a cada dois anos para verificar se persistem as condições que deram o acesso. O pagamento do benefício é no valor de um salário mínimo nacional, é de responsabilidade do governo federal, pago com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, operacionalizado pelo INSS.

A partir de 2003 o benefício pode ser pago a mais de um idoso da mesma família, e somente para uma pessoa com deficiência da mesma família. Essa regra foi muito questionada e considerada injusta, uma vez que existem famílias em situação de pobreza com mais de uma pessoa com deficiência. Com a Lei N° 13.982, de 2020, passou a ser possível mais de uma pessoa com deficiência da mesma família receber o benefício assistencial.

Um ponto polêmico do benefício é a exigência de renda familiar per capita, sendo um critério de focalização na extrema pobreza. Outro aspecto questionado é o conceito de deficiência, que inicialmente previa o pagamento apenas para pessoa incapacitada para a vida independente e para o trabalho. A mudança do conceito de deficiência

13 Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

14 Lei 8.742/1993, Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem detê-la provida por sua família.

levou a modificações no benefício, com medidas de inclusão da pessoa com deficiência no trabalho e na escola. Após a Convenção da ONU sobre Direitos das Pessoas com Deficiências (2006), A Lei 13.146/2015 — Estatuto da Pessoa com Deficiência — teve impacto na avaliação dos pedidos de BPC e foi alterado o Art. 20 Lei Orgânica de Assistência Social (Leis 12.435/2011 e 13.146/2015) com o conceito de pessoa com deficiência e a avaliação da deficiência¹⁵:

§ 2o (...) pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 10. Considera-se impedimento de longo prazo, (...) aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

O BPC trabalho permite acumular a renda do BPC com a renda do trabalho na condição de aprendiz por até 02 anos. É possível ao beneficiário exercer atividade remunerada na condição de microempreendedor individual, o pagamento de seu benefício será suspenso (e não cancelado), podendo ser reativado depois de extinta a relação trabalhista ou a atividade empreendedora ou após o prazo de pagamento do seguro desemprego, sem ter que passar por novo processo de requisição e avaliação no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O BPC Escola foi criado para ampliar a inclusão dos beneficiários no sistema educacional.

Durante o período de 1996 a 2020 houve aumento expressivo na concessão do benefício. Em 1996 o total benefícios (idosos e PcD) foi de 346.219.

Tabela 1. Total de BPC no período 2010-2020

Dezembro/Ano	Total de benefícios (idoso e PcD)
2010	3.401.541
2011	3.595.337
2012	3.771.842
2013	3.964.192
2014	4.130.432
2015	4.242.726
2016	4.411.550
2017	4.549.478
2018	4.651.924

15 Avaliação médica e avaliação social (Biopsicossocial) — médicos peritos e assistentes sociais do INSS — Art. 20, §. 6º da LOAS.

2019	4.626.185
2020	4.658.009

Fonte: Ministério da Cidadania, SAGI. Organização da autora. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/index.php>

Entre 2018 a 2019 houve redução no pagamento de benefício assistencial, o que reflete a política de corte de gastos do governo federal e do resultado de critérios mais rígidos para manter o benefício, com controle de possíveis irregularidades, sendo exigido o cadastramento de todos os beneficiários no CadÚnico — sistema de registro do governo federal. “Segundo dados da Secretaria da Previdência Social, essa exigência provocou o indeferimento de 1.272 solicitações de benefícios em 2017; 27.650 em 2018; 52.148 em 2019; e 34.689 pedidos até agosto de 2020” (IPEA, 2021, p. 74).

A diminuição nos benefícios pagos reflete a redução do número de beneficiários, num contexto em que a dinâmica demográfica se direciona ao aumento da população acima de 65 anos. Como resultado dessas quedas, o fim de 2019 foi marcado pela redução de 25,7 mil beneficiários em relação a dezembro de 2018, passando de 4.651.924 para 4.626.185 (queda de 0,6%). (IPEA, 2021, p. 72)

O INSS, por meio de convênio com o Ministério da Cidadania, operacionaliza o benefício assistencial de prestação continuada — BPC. Com a pandemia, a dificuldade em fazer a revisão dos benefícios, levou a adiar a suspensão de forma a não interromper nenhum benefício. Em 2020, devido à pandemia, houve mudança no critério de renda per capita familiar para comprovar pobreza, era de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo¹⁶ e passou a ser considerado $\frac{1}{2}$ salário mínimo, também houve a antecipação da concessão do BPC dos pedidos que estava em avaliação pelo INSS, alteração prevista pela Lei 13.982/2020, com validade até dezembro de 2020. O critério de renda per capita familiar de $\frac{1}{2}$ do salário mínimo, considerado em conjunto com a análise de outros fatores, conforme a Lei 13.982/2020,

Art. 20 A — Em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo N° 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do corona vírus (Covid-19), o critério de aferição da renda familiar mensal per capita pre-

16 UDS 49,22 — valor da cotação em novembro/2021, ou seja, renda per capita familiar inferior a R\$ 275,00.

visto no inciso I do § 3º do art. 20 poderá ser ampliado para até 1/2 (meio) salário-mínimo.

§ 1º A ampliação de que trata o caput ocorrerá na forma de escalas graduais, definida sem regulamento, de acordo com os seguintes fatores, combinados entre si ou isoladamente:

I — O grau da deficiência;

II — A dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária;

III — As circunstâncias pessoais e ambientais e os fatores socioeconômicos e familiares que podem reduzir a funcionalidade e a plena participação social da pessoa com deficiência candidata ou do idoso;

IV — O comprometimento do orçamento do núcleo familiar de que trata o § 3º do art. 20 exclusivamente com gastos com tratamentos de saúde, médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ou com serviços não prestados pelo Serviço Único de Assistência Social (Suas), desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida.

No início de 2021, devido ao fim da vigência sobre o critério de renda exigido para concessão do BPC, o Governo editou Medida Provisória 1023, retornando ao critério de $\frac{1}{4}$ do valor do salário mínimo a renda familiar per capita. Novamente houve modificações nesse critério, com a Lei 14.176 de 22 de junho de 2021 alterou as regras para conceder o BPC, o limite de renda per capita passou de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ do salário mínimo, prevê a avaliação por meio virtual (remota) dos pedidos de benefício. O fato de elevar o critério da renda para $\frac{1}{2}$ do salário mínimo, que permite ampliar a inclusão no acesso ao BPC, deve ser analisado com cuidado, uma vez que o Poder Judiciário já estava atuando para assegurar o benefício com outros parâmetros para comprovar necessidade. Sendo grande o volume de pedidos judiciais para relativizar o critério da renda na concessão do benefício, que deve ser considerado em conjunto com outros fatores para comprovar a necessidade, tais como gastos com saúde e a necessidade de cuidados por terceiros. Via judicial a concessão do BPC, considerando outros fatores além da renda per capita familiar, poderia ultrapassar o limite de $\frac{1}{2}$ do salário mínimo. Assim, foi para limitar a judicialização de pedidos de BPC que a Lei 14.176/2021 elevou o critério de renda para no máximo de $\frac{1}{2}$ do salário mínimo. A avaliação por meio de canais virtuais tem sido discutida como um desafio, especialmente para esse público muito vulnerável que não tem acesso à internet e meios digitais. O sucateamento do INSS, com a falta de funcionários, o funcionamento via aplicativos por canais virtuais tem sido denunciado pelas organizações e sindicatos de trabalhadores da Seguridade Social no Brasil (FENASPS, 2020). Essas mudanças no critério de renda para

acesso ao BPC evidencia a postura neoliberal de focalização da proteção assistencial no segmento mais pobre e desconsidera as condições mínimas para dignidade humana, sendo o critério de renda uma medida para reduzir o acesso ao benefício assistencial.

A Assistência Social foi considerada como serviço essencial durante a pandemia por Covid-19, por meio do Decreto N° 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei N° 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, a Assistência Social e o atendimento à população em estado de vulnerabilidade constituem serviços públicos e atividades essenciais, o que inclui as ofertas do âmbito da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade do SUAS.

Apesar de ser considerada como serviço essencial, o Governo Bolsonaro reduziu o financiamento para a Assistência Social, colocando em risco o funcionamento do SUAS. Em 2019 houve grande polêmica sobre o financiamento da Assistência Social, com atraso no repasse de recursos aos estados e municípios.

Ainda que em 2019 os repasses federais destinados aos serviços socioassistenciais tenham aumentado em relação a 2018, novamente tiveram sua regularidade comprometida, uma vez que praticamente a metade destas transferências aos entes foram realizados apenas no último mês do ano. (IPEA, 2021, p. 69)

Em 2020, ano da pandemia, o Conselho Nacional de Assistência Social — CNAS aprovou o orçamento aproximado de 2,7 bilhões de reais¹⁷, tendo sido autorizado apenas 1,100 bilhões de reais, ou seja apenas 40% do orçamento¹⁸, prejudicando a oferta de serviços de assistência social para a população.

BENEFÍCIOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DURANTE A PANDEMIA

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

O Programa Bolsa Família (PBF), criado em outubro de 2003 pela Medida Provisória N° 132, convertida na Lei N° 10.836, em 2004. No período de 2004 a 2018 o Ministério do Desenvolvimento Social foi o gestor federal do Programa Bolsa Família. No governo Bolsonaro, o PBF estava na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Ministé-

¹⁷ USD 483.307,97, valor referente a cotação em novembro/2021.

¹⁸ Ver denúncia de corte de recursos para assistência social. Disponível em: <http://www.congemas.org.br/congemas-e-fonseas-denunciam-reducao-de-recursos-na-assistencia-social-noticias>

rio da Cidadania. Desde sua criação em 2003, o governo federal faz a gestão do Programa Bolsa Família (PBF) em parceria com os estados e municípios.

Embora tenha uma interface com a Política de Assistência Social, o PBF foi um programa gerido por uma secretaria específica dentro do Ministério da Cidadania, seguindo o que já havia desde sua criação em 2003 — SENARC — Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Como promessa de campanha eleitoral, o governo federal em 2019 fez o pagamento de uma 13^o parcela do benefício Bolsa Família, no entanto, para conter gastos reduziu a inclusão de novos beneficiários no Programa.

A redução no número de famílias beneficiárias do PBF está relacionada a diversos fatores. Um deles é o processo de revisão e atualização cadastral de 2019, os quais abrangeram famílias do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) beneficiárias não apenas do PBF, mas também do BPC e da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE). Outro importante fator nesse sentido foi o pagamento do abono natalino no mês de dezembro, promessa de campanha eleitoral presidencial. Pela primeira vez pagou-se um abono natalino, de maneira que a parcela relativa ao mês de dezembro foi recebida em dobro. Tais fatores ajudam a explicar a redução de beneficiários ao longo de 2019. Da mesma forma, a persistência da crise ou estagnação econômica e seus efeitos no desemprego ou subemprego, associados a uma política de austeridade fiscal dura, explicam o aumento da fila em busca do benefício. (IPEA, 2021, p. 70)

Além de seguir com a maior focalização do público alvo, manter o cruzamento dos dados do cadastro único, O Governo Bolsonaro seguiu a linha de ação do Governo Temer, focalização, fiscalização e controle dos gastos, tendo como resultado a elevação da pobreza.

De 2015 a 2019, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, apontados por Barbosa et al. (2020), indicam que houve um aumento na desigualdade de renda no país, medido pelo coeficiente de Gini, que aumentou de 0,525 em 2015 para 0,543 em 2019. (IPEA, 2021, p. 67)

Redução da cobertura do Programa Bolsa Família em 2019. “No fim de dezembro, havia 13,2 milhões de famílias beneficiárias e um passivo de 1,4 milhão de famílias, as quais, apesar de habilitadas, não conseguiram acessar ao programa” (IPEA, 2021, p. 70).

Em dezembro de 2019, a despeito da estagnação da taxa de pobreza em patamares elevados, o número de famílias beneficiadas pelo programa caiu para 13,2 milhões, patamar inferior ao de dezembro de 2011. Cabe regis-

trar que em março de 2020, mês que antecedeu o pagamento do Auxílio Emergencial, observou-se um registro de beneficiários ainda menor (13 milhões de famílias), ocasião em que a fila do PBF, de acordo com o Ministério da Cidadania, chegou a 1,65 milhão de famílias. Além da redução do número de beneficiários, a inexistência de reajustes no valor do benefício e de informações sobre as linhas de pobreza impedem a definição da elegibilidade ao programa, o que reduz seu efeito sobre a segurança de renda das famílias o que, por sua vez, se reflete no menor impacto da redução da pobreza. (IPEA, 2021, p. 71)

Conforme dados do Governo Federal, o Programa Bolsa Família, no período de 2010-2018, atendeu em torno de 20% da população brasileira que é considerada público alvo em razão da situação de pobreza.

Tabela 2. Total de famílias beneficiárias do Bolsa Família — 2010-2020

Ano	Total de famílias beneficiárias
2010	12.778.220
2011	13.361.495
2012	13.902.155
2013	14.086.199
2014	14.003.441
2015	13.936.791
2016	13.569.576
2017	13.828.609
2018	14.142.764
2019	13.170.607
2020	14.285.634

Fonte: Ministério da Cidadania, SAGI. Organização da autora. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/index.php#bolsafamilia>.

Com a Medida Provisória 1.061/2021 foi revogada a lei que criou o Programa Bolsa Família, essa medida provisória tem vigência até 7 de dezembro de 2021, já foi aprovada em 25/11/2021 pela Câmara de Deputados como Projeto de Lei de Conversão¹⁹ (PLV²⁰) foi convertida na Lei N° 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Dessa forma, sem nenhum critério de avaliação da efetividade e dos resultados do Programa Bol-

19 PAA estava previsto no art. 19 da Lei 10696/2003.

20 Projeto de Lei de Conversão (PLV) é quando na votação da Medida Provisória, a mesma é aprovada com alterações do texto que o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional.

sa Família, sem discussão com os municípios e estados, sem negociação com os espaços de deliberação e pactuação do SUAS, o Governo Bolsonaro cria o Programa Auxílio Brasil, acarretando perdas para a população que recebia o benefício do Programa Bolsa Família.

Não é apenas um retrocesso de cobertura da população, incertezas sobre fontes de recursos para o pagamento do Auxílio Brasil, mas uma afronta ao processo democrático no Brasil. O Governo Bolsonaro age de forma autoritária e como a maioria do Congresso Nacional apoia esse governo, a aprovação da MP 1.061/2021 foi aprovada de forma rápida e sem ouvir segmentos importantes da população e gestores da política de assistência social.

Essa Medida Provisória também extingue o Programa Federal de Aquisição de Alimentos (PAA) criado no Governo Lula como instrumento de fortalecimento da produção da agricultura familiar. As perdas para a proteção social no Brasil são severas, há forte retrocesso no programa de Transferência de Renda, submete a população ao critério de mérito para receber auxílios na inclusão produtiva urbana e rural, estimula a oferta de serviços de creches para crianças de 0 a 3 anos pelo mercado, com a previsão de ser pago diretamente para as instituições educacionais conveniadas, dando clara direção para oferta do serviço pelo mercado.

Há forte disputa política na definição do programa de transferência de renda, uma vez que o Bolsa Família, criado pelo Governo Lula, foi sistematicamente criticado pelos setores conservadores e pelo Governo Bolsonaro, que propôs o Auxílio Brasil como estratégia de disputa política, considerando as eleições de 2022. A proposta do Auxílio Brasil torna mais burocrático e fragmentado o pagamento de benefício para famílias em situação de pobreza e, haverá redução da cobertura da proteção social no país. Há grande incerteza sobre o Programa Auxílio Brasil, os recursos para o pagamento da parcela dos benefícios do mês de novembro de 2021 veio do aumento de alíquota do IOF (Imposto sobre operações financeiras), mas o Governo depende de aprovação de outra Emenda Parlamentar, a PEC do Precatórios²¹, para ter recursos para o programa Auxílio Brasil.

AUXILIO EMERGENCIAL

Em 2020 o Governo brasileiro reconhece a situação de pandemia por Covid-19 no país pela Lei N° 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que propôs as medidas sanitárias para conter a contaminação pelo vírus. Apesar desse reconhecimento da pandemia o governo federal atuou de

21 A PEC dos precatórios busca reduzir o pagamento das dívidas do governo federal e reservar uma parte de recursos para o pagamento do Auxílio Brasil.

forma irresponsável no combate à pandemia. O Presidente Bolsonaro fez propaganda de medicamentos sem comprovação de eficácia pelos órgãos da saúde para o tratamento da Covid-19, especialmente a cloroquina, não fez uso de máscara de proteção facial nas suas atividades em público e fez declarações minimizando a gravidade da contaminação, como “uma gripezinha”²² e criticou as medidas de isolamento social, inclusive atacando os governadores dos estados que decretaram medidas de isolamento social, com polêmica especialmente contra o Governador do Estado de São Paulo e do Rio de Janeiro.

O presidente Jair Bolsonaro, que foi acusado formalmente de ter cometido nove crimes: prevaricação; charlatanismo; epidemia com resultado morte; infração a medidas sanitárias preventivas; emprego irregular de verba pública; incitação ao crime; falsificação de documentos particulares; crime de responsabilidade e crimes contra a humanidade. (Agência Senado²³)

Em razão da pandemia teve início o debate entre Poder Executivo e o Congresso Nacional sobre a urgência em aprovar medida de apoio para a população por meio de transferência de renda. A proposta inicial do Governo Bolsonaro era de um benefício no valor de R\$ 200,00 pagos em três parcelas. Com forte resistência do Congresso Nacional à proposta do Poder Executivo, o benefício foi aprovado por meio da Lei N° 13.982, de 2 de abril de 2020, no valor de R\$ 600,00,²⁴ durante os meses de abril a agosto/2020, o benefício foi prorrogado, chamado de “auxílio residual”, de setembro a dezembro de 2020, com valor de R\$ 300,00²⁵ com um público-alvo menor.

Com o prolongamento do contexto pandêmico, em setembro de 2020, foi instituído o Auxílio Emergencial Residual, no valor de R\$ 300,00, pago de maneira subsequente à quinta parcela do Auxílio Emergencial, men-

22 Os meios de comunicação do país divulgaram várias matérias criticando a postura do Presidente da República. O Congresso Nacional criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito — CPI para apurar os crimes de responsabilidade do governo federal no combate à pandemia. O Presidente Jair Messias Bolsonaro é acusado pela CPI da Covid-19 de prática de 09 crimes de responsabilidade. A CPI foi instalada em 27 de abril de 2021. Fonte: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/10/o-caminho-da-cpi-da-pandemia-da-instalacao-ao-relatorio-final>

23 Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/20/com-nove-crimes-atribuidos-a-bolsonaro-relatorio-da-cpi-e-oficialmente-apresentado?utm_campaign=noticias&utm_medium=WebPush&utm_source=senado-noticias

24 Valor de cada cota do Auxílio Emergencial em 2020 foi de R\$ 600,00 ou 107,40 dólares (cotação em nov./2021).

25 53,70 dólares americanos.

salmente, até 31 de dezembro de 2020, no limite de quatro parcelas. O Auxílio Residual independeu de requerimento, pois foi concedido a todos os beneficiários do Auxílio Emergencial inseridos nos novos critérios de elegibilidade e limitadores de acesso ao benefício. (IPEA, 2021, p. 81)

O Auxílio Emergencial foi a medida de maior abrangência do governo federal de proteção social durante a pandemia. O Auxílio Emergencial foi limitado a dois beneficiários por família, pode ser pago em dobro para arranjos monoparentais femininos. “§ 3º A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio”. O benefício foi destinado considerando os critérios estabelecidos pela Lei Nº 13.982, de 2 de abril de 2020:

I — Seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; (Redação dada pela Lei Nº 13.998, de 2020)

II — Não tenha emprego formal ativo;

III — Não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;

IV — Cujas renda familiar mensal *per capita* seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;

V — Que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e

VI — Que exerça atividade na condição de:

- a) Microempreendedor individual (MEI);
- b) Contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do *caput* ou do inciso I do §2º do art. 21 da Lei Nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou
- c) Trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de auto declaração, cumpra o requisito do inciso IV.

§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família.

Para o pagamento do Auxílio Emergencial, as plataformas para requerimento foram da Caixa Econômica Federal, que já tem tecnologia para repasse de benefícios, uma vez que operou com o pagamento do Programa Bolsa Família. Foi criado um aplicativo para que a população se cadastrasse para receber o Auxílio Emergencial.

Segundo o Ministério da Cidadania, o pagamento do Auxílio Emergencial alcançou um público de 68,2 milhões de pessoas, para os quais foram dis-

tribuídos cerca de R\$ 294 bilhões em 2020. (...) Foram identificadas limitações de ordem tecnológica — execução do requerimento via app, seu tempo de análise e acesso ao benefício para aqueles sem vínculo anterior com o sistema bancário — e operacional — filas excessivas e aglomerações para saque do benefício, expondo os beneficiários e aumentando o risco de propagação do vírus causador da Covid-19. (IPEA, 2021, pp. 82-84)

Segundo dados da Procuradoria Geral da União, “entre abril e julho de 2020, cerca de 440 mil beneficiários do auxílio apresentaram indícios de recebimento indevido” (IPEA, 2021, p. 84)

A estimativa era que, durante o prazo inicial de três meses, o auxílio seria responsável pela prevenção da perda de 3,1% do PIB em 2020, além de gerar 16,7 milhões de postos de trabalho (Brancher, Magacho e Leão, 2020). Por sua vez, Costa e Freire (2020) verificaram que o pagamento das cinco parcelas do auxílio representou um volume de recursos em proporção ao PIB nominal da ordem de 2,5%, sendo inclusive maior nas regiões Norte e Nordeste, as quais concentram maior proporção de pessoas em situação de pobreza (no Maranhão, chegou a 8,6% do PIB). Além disso, estudo de Salata e Ribeiro (2020) com base na PNAD Covid-19 mostra que a desigualdade de renda caiu cerca de 11,3% na pandemia devido ao auxílio. Segundo os autores, a pandemia teria tido aumento próximo a 17,3%, alcançando 0,560 no coeficiente de Gini, caso este auxílio não tivesse sido implementado. (IPEA, 2021, p. 86)

Considerando a gravidade da crise econômica e social no contexto da Pandemia por Covid-19, a pobreza voltou a crescer no país e a situação de fome de parte da população tornou-se mais grave.

Em pesquisa realizada pelo Datafolha em agosto de 2020, 44% das pessoas afirmaram que o auxílio emergencial havia se tornado a única fonte de renda no momento. Para 53% que haviam recebido o auxílio, o principal destino do recurso era a compra de alimentos. Outros 25% disseram usar o dinheiro para pagar contas. Entre aqueles que têm a renda mais baixa, sobe para 61% o percentual daqueles que utilizaram o auxílio para compra de alimentos. Entre os desempregados esse índice é de 62%.²⁶

A discussão no Congresso Nacional, levou a nova prorrogação do Auxílio Emergencial até outubro de 2021, em razão da persistência da pandemia e da crise econômica. O desemprego atingiu 13,5%, de acordo com dados da Pnad contínua (IBGE) de fevereiro de 2021.

26 Disponível em: https://ibase.br/2021/03/15/auxilio-emergencial-precisa-corresponder-a-realidade/opiniaio/?gclid=EAIaIQobChMIravQ0ZDZ8wIVl0WGCh0xx-gHrEAAYASAAEgLVJ_D_BwE.

Mesmo com o agravamento da situação social, o Governo reduziu o valor do auxílio emergencial 2021, pago em quatro parcelas de R\$ 150,00²⁷ para famílias de uma só pessoa, R\$ 250,00 para famílias de duas ou mais pessoas e R\$ 375,00 para mães chefes de família monoparental²⁸. Houve nova prorrogação de 03 parcelas do Auxílio Emergencial em 2021, que foi paga até outubro/2021.

A Emenda Constitucional N° 109, de 15 de março de 2021, suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19, aprova o Auxílio Emergencial, com limite de despesas em 44 bilhões de reais.

Art. 3º Durante o exercício financeiro de 2021, a proposição legislativa com o propósito exclusivo de conceder auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 fica dispensada da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.

§ 1º As despesas decorrentes da concessão do auxílio referido no caput deste artigo realizadas no exercício financeiro de 2021 não são consideradas, até o limite de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais)²⁹

Pode-se concluir que o Auxílio Emergencial foi sendo reduzido no seu valor do benefício e na abrangência da população, demonstrando resistência do Governo de manter a proteção social para a população atingida pela crise sanitária e econômica. A discussão que se coloca é a capacidade de retomada da atividade econômica pós-pandemia e como minimizar os seus impactos no agravamento da pobreza no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil vive uma conjuntura de ataque aos direitos da seguridade social desde 2016 e com agravamento da situação econômica, política e social após 2019 com o Governo Bolsonaro. Há uma retomada de medidas neoliberais, ataque as instituições democráticas no país. O agravamento da situação social levou milhares de pessoas a situação de pobreza e fome, num retrocesso das medidas de proteção social previstas pela Constituição Federal de 1988 e pelas políticas públicas desenvolvidas nos governos Lula e Dilma (2003 a 2015).

27 26,85 dólares americanos, cotação em 26 de novembro de 2021.

28 Decreto N° 10.661, de 26 de março de 2021, Regulamenta a Medida Provisória N° 1.039, de 18 de março de 2021, que institui o Auxílio Emergencial 2021.

29 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/33324315/publicacao/33324389>.

A luta política no país tem se tornado mais complexa com o uso sistemático de canais da mídia e internet na propagação de fake News, discurso de ódio e ideias conservadoras. É um desafio para setores organizados da sociedade civil a resistência ao desmonte dos direitos sociais e das instituições democráticas. Há conflitos entre o Poder Executivo e o Supremo Tribunal Federal, que foi colocado pelo Governo Bolsonaro de forma ideológica para população, com a versão de que as regras democráticas “atrapalham” o governo.

As medidas de transferência de renda no país são insuficientes para assegurar condições dignas de vida para população, há inflação com elevação dos preços de alimentos, energia elétrica, gás para uso doméstico (cozinha), combustível, encarecendo o custo de vida. O persistente desemprego e a precarização das medidas da proteção social impactam de forma negativa nas condições de vida da população brasileira.

O contexto de pandemia por Covid-19 evidenciou que a situação de risco social só pode ser enfrentada por meio de medidas da proteção social, que inclui a responsabilidade do Estado para assegurar meios de vida frente à insegurança gerada pela crise sanitária que impactou de forma negativa na economia, reduzindo a renda dos trabalhadores.

O sistema de proteção social é uma condição fundamental para garantir níveis de segurança para as pessoas numa economia de mercado. Apesar do fortalecimento das ideias neoliberais, que defende o sistema de mérito e coloca a lógica da concorrência nas diferentes esferas da vida, os dados da realidade servem para comprovar os limites do mercado e a urgência de medidas de proteção social pública.

O neoliberalismo, considerado como uma “racionalidade” fomenta o egoísmo individualista, minando a solidariedade social. “Os planos de austeridade que diminuem a renda da grande massa da população são inseparáveis da vontade de gerir as economias e as sociedades como empresas ‘lançadas na competição mundial’” (Dardot e Laval, 2016, p. 27).

O Brasil vive desde 2016 um contexto de crise política, econômica, de valores éticos, agravados pelo Governo Bolsonaro, de ataque ao sistema de seguridade social e dos direitos sociais. As resistências e mobilizações de segmentos da sociedade civil, de partidos de oposição ao Governo Bolsonaro, enfrentam sérios desafios, no sentido de desconstruir as ideias “fascistas” e negacionistas divulgadas por meio de *fake news* que colocam em risco a democracia no país. A Constituição Federal de 1988, como pacto democrático, tem sido alvo de alterações por meio de Emendas Constitucionais que buscam reduzir o papel do Estado na proteção social. Conforme Costa (2006, p. 142) “A socieda-

de brasileira nunca foi essencialmente democrática. Ela convive há séculos com uma ordem social na qual nem todos são iguais, na qual a pobreza foi naturalizada e o pobre, reduzido a um ser sem voz e sem espaço social”. O desafio é construir uma sociedade democrática que seja fundada no princípio da dignidade humana, com capacidade política e ética de enfrentar as desigualdades e erradicar a pobreza.

BIBLIOGRAFIA

- ANFIP/DIEESE (2017). *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília: ANFIP/DIEESE.
- Brasil, Ministério da Fazenda, Secretaria de Políticas de Previdência Social (2018). *Boletim Estatístico da Previdência Social*, 23(11). Novembro.
- Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (2018). *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, 33.
- Castel, Robert (2005). *A insegurança social, o que é ser protegido?* Petrópolis: Vozes.
- CEPAL (2018). *Panorama Social da América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponível em: www.cepal.org. Acesso: 10 de outubro de 2021.
- CEPAL (2021). *Panorama Social da América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponível em: www.cepal.org. Acesso: 15 de outubro de 2021.
- Costa, Lucia Cortes da (2018). A Previdência Social no Brasil: atores, teorias e a disputa de interesses. *Serv. Soc. Rev.*, 21(1), 289-310, jul./dez.
- Costa, Lúcia Cortes da (2006). *Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Cortez, Ponta Grossa: UEPG. Recuperado de: <http://www.uepg.br/editora>.
- Costa, Lucia Cortes da & Del Valle, Alejandro Hugo (Orgs.) (2017). *A Seguridade Social no Brasil e na Argentina*. Guarapuava: UNICENTRO.
- Dardot, Pierre & Laval, Christian (2016). Crise do liberalismo e nascimento do neoliberalismo. In *A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.
- Delgado, Guilherme; Jaccoud, Luciana & Nogueira, Roberto Passos (2009). *Seguridade Social: Redefinindo o alcance da cidadania*. In: BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA,

- Políticas Sociais — acompanhamento e análise — 20 anos de Constituição Federal*, 1(17). Brasília.
- Fagnani, Eduardo (2017). O capital contra a cidadania. In L. C. Costa & A. H. D. Valle (Orgs.), *A seguridade social no Brasil e na Argentina: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais* (pp. 73-95). Guarapuava: Unicentro.
- Fagnani, Eduardo (2019). *Previdência: o debate desonesto. Subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da reforma de Bolsonaro*. São Paulo: Contracorrente.
- Gentil, D. et al. (2020). Outro olhar para o financiamento da previdência social no Brasil: a centralidade da formalização do trabalho, aumento de produtividade e gestão de receitas. *Rev. Econ. Contemp.*, 24(3), 1-31, e202433.
- IPEA (2021). *Boletim de acompanhamento de Políticas Sociais*. Brasília: IPEA.
- Kerstenetzky, Celia Lessa (2012). *O Estado de Bem-estar na idade da razão. A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier / Campus.
- Marx, Karl (1984). *O capital. Livro 1. Vol. 1*. São Paulo: Difel.
- Polanyi, Karl (2000). *A grande transformação* (Trad. Fanny Wrable). 2ª Ed. Rio de Janeiro: Campus.
- Singer, Paul (2003). Cidadania para todos. In *Historia da cidadania*. São Paulo: Editora Contexto.

LEGISLAÇÃO

- Brasil. Emenda Constitucional N° 103, de 12 de novembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 20 abril. 2021.
- Brasil. Emenda Constitucional N° 93, de 9 de setembro de 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-93-8-setembro-2016-783591-publicacaooriginal-151044-pl.html>. Acesso em: 20 abril. 2021.
- Brasil. Lei N° 10.836/2004.
- Brasil. Lei N° 12.435, de 06/07/2011.
- Brasil. Lei N° 13.135/2015.
- Brasil. Lei N° 13.146/2015 — Estatuto da Pessoa com Deficiência.
- Brasil. Lei N° 13.266, de 5 de abril de 2016.
- Brasil. Lei N° 13.846, de 18 de junho de 2019.
- Brasil. Lei N° 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
- Brasil. Lei N° 13.982, de 2 de abril de 2020.

Brasil. Lei N° 14.131, de 30 de março de 2021.

Brasil. Lei N° 14.176 de 22 de junho de 2021.

Brasil. Lei N° 8.742, de 7/12/1993.

Brasil. Medida Provisória 1.061/2021.

Decreto N° 10.282, de 20 de março de 2020.

SITES

Brasil, Secretaria Nacional de Previdência Social (2018). *Informe da Previdência Social. Junho/2018*, 30(6). Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/09/Informe-de-Previdencia-junho-2018.pdf>. Acesso: 10 de outubro de 2021.

Brasil. Ministério da Cidadania, SAGI (2021). *Relatório de Informações Sociais*. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/index.php>. Acesso: 15 de outubro de 2021.

CPI da Covid-19 (2021). Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/10/o-caminho-da-cpi-da-pandemia-da-instalacao-ao-relatorio-final>. Acesso: 19 de outubro de 2021.

FENASPS (2020). *A Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores da Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social — FENASPS denuncia o desmonte do INSS, a falta de servidores e agravamento das condições de trabalho que elevou o adoecimento de servidores do INSS*. Disponível em: http://fenasps.org.br/wpcontent/uploads/2020/11/of.fenasps148.reivindicacoes.serv_inss_10.11.2020.pdf Acesso: 15 de outubro de 2021.

IBASE (2021). *Auxílio Emergencial*. Disponível em: https://ibase.br/2021/03/15/auxilio-emergencial-precisa-corresponder-a-realidade/opiniaof/?gclid=EAIaIQobChMIravQ0ZDZ8wIVl0WGCh0xxgHrEAAAYASAAEgLVJ_D_BwE. Acesso: 15 de outubro de 2021.

POLÍTICAS SOCIALES Y LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL PAÍS DEL NEGACIONISMO

Rosa Maria Marques y Solange Emilene Berwig

INTRODUCCIÓN

La pandemia de Covid-19 tuvo impactos de todo tipo más allá de lo sanitario. Esto sucedió en todo el mundo y no fue diferente en el caso brasileño. Según Marcia C. Castro et al. (2021), debido a la pandemia, la esperanza de vida al nacer de la población brasileña habría disminuido en 1,3 años. En los estados de la región norte del país, esta reducción habría sido aún mayor, especialmente en Amazonas (3,5 años), Amapá (3,2 años) y Pará (2,7 años). Esta reducción tuvo un impacto en la expectativa de supervivencia promedio de la población. En el estado más poblado del país, São Paulo, hasta el 5 de agosto de 2021, el 66,9% de las personas fallecidas tenían 60 años o más, el 17,4% entre 50 y 59 años y el 9,7% entre 40 y 49 años (Fundação Seade, 2021). En Brasil en su conjunto, de las muertes ocurridas en 2021, hasta la 18^a semana epidemiológica, estos porcentajes no son muy diferentes: 68,1%, 16,4% y 9,4%, respectivamente (MS, 2021). También es necesario evaluar cómo las muertes derivadas del Covid-19, la pérdida de empleo de los trabajadores formales y, por lo tanto, la caída en la recaudación de cotizaciones sociales, además de la reducción de la esperanza de vida impactaron en el gasto presente y futuro con beneficios jubilatorios y pensiones, así como sus ingresos.

Asimismo, es necesario monitorear el impacto en la salud de la población por la reducción de acciones y servicios de salud en Atención Primaria y la no realización de cirugías opcionales en momentos en los que el aislamiento social fue más intenso y cuando el nivel de ocupación de las camas hospitalarias se tornó agudo. Son muchos los trabajadores de la salud pública que llaman la atención sobre la situación de casi parálisis en Atención Primaria durante la pandemia.

El actual sistema de protección social en el país, formado por el Sistema Único de Salud (SUS), el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), Asistencia Social y Seguro de Paro, fue, por supuesto, insuficiente para hacer frente a la crisis de salud provocada por el Covid-19 y enfrentar la situación de calamidad pública resultante de la pérdida de empleo e ingresos ocurrida en el país. Como en otros países, fue necesario aportar recursos extraordinarios, desarrollar programas en un intento por mantener el empleo y los sueldos y garantizar el apoyo a la población de menores ingresos (Marques et al., 2021). En el caso de Brasil, cuyos dos últimos gobiernos tenían como prioridad una política de austeridad con miras al equilibrio fiscal, fue necesario, como veremos más adelante, introducir una reforma a la Constitución que permitiera la disponibilidad de recursos extraordinarios.

Este texto se divide en tres partes. En la primera, nos ocupamos de la Ayuda de Emergencia, una iniciativa importante, tanto por su alcance o cobertura como por su valor inicial, que permitió mantener, al menos inicialmente, el consumo de las familias de los estratos de menores ingresos. Luego, nos ocupamos de la salud pública brasileña frente a la pandemia, con énfasis en su financiamiento, aunque también se abordan otros aspectos relevantes. Finalmente, en la tercera parte, nos ocupamos de los programas de sostenimiento del empleo, tanto dirigidos a las micro y pequeñas empresas (que sin duda fueron las que más sufrieron durante la pandemia) como a las que prevenían una reducción de la jornada y de los sueldos.

LA AYUDA DE EMERGENCIA Y EL RETORNO DE LA POBREZA Y EL HAMBRE COMO FENÓMENO DE MASAS

La reducción de las actividades económicas brasileñas, que se produjo especialmente al inicio de la pandemia de Covid-19, provocó un importante volumen de despidos y llevó a millones de personas a perder sus ingresos, total o parcialmente. Entre la población que más sufrió el impacto del aislamiento social — aunque esta medida sanitaria nunca, de hecho, se implementó en su totalidad, consistiendo más en restricciones de tiempo y con diferencias significativas entre ciudades vecinas — destacamos la población dedicada a actividades informales.

En Brasil, el mercado laboral informal — en el cual los ocupados no están vinculados al sistema público de pensiones (Instituto Nacional de Seguro Social — INSS) y los derechos laborales vigentes en el país y el acceso al Seguro de Paro¹ no están garantizados — siempre ha sido muy expresivo, como es el caso de otros países de la región de América Latina y el Caribe. Cuando se detectó el primer caso del nuevo coronavirus (26/02) en el país, la tasa de paro del trimestre finalizado en febrero fue de 11,6%, alcanzando los 12,3 millones de trabajadores. El porcentaje de ocupados en la informalidad era de 46% (IBGE, 03/2020). Estos altos porcentajes fueron resultado del cuadro de semiestancamiento que venía caracterizando a la economía brasileña luego de la caída acumulada del Producto Interno Bruto (PIB) de 6,8% en 2015 y 2016. En 2017, 2018 y 2019, el desempeño del PIB fue de 1,3%, 1,3% y 1,1%, respectivamente, de forma que la economía no había recuperado el nivel de 2014.

Ante la situación creada por la pandemia, distintos sectores de la sociedad, en especial diputados, senadores y representantes del sector económico del gobierno, comenzaron a discutir la adopción de una transferencia de ingresos a quienes se vieron abruptamente privados de ello. No hubo desacuerdo sobre la urgencia de su implementación, con la discusión centrada en el valor de la ayuda. Al final, la propuesta inicial del equipo económico, de R\$ 200, se elevó a R\$ 600, lo que representó el 60,1% del salario mínimo en ese momento (ese mes, el ingreso promedio habitual fue de 2,4 salarios mínimos). La Ayuda de Emergencia (AE) fue introducida y regulada por la Ley N ° 13.982, de 2 de abril de 2020, y el Decreto N ° 10.316, de 7 de abril de 2020. Podrían acceder trabajadores informales, microempresarios individuales, autónomos trabajadores intermitentes, cotizantes individuales al INSS y desempleados que pertenecieran a la familia cuyo ingreso per cápita mensual no supere la mitad del sueldo mínimo o cuyo ingreso familiar total sea de hasta tres sueldos mínimos. En caso de que la

1 El seguro de paro se creó en los países desarrollados en un contexto histórico de bienestar social en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el que se buscaba el pleno empleo. El paro era, por lo tanto, una condición derivada de problemas particulares o circunstanciales. En Brasil, el seguro de paro fue creado en 1986 y desde su principio ha sido limitado en términos de cobertura, ya que no fue diseñado para realidades con altos niveles de desempleo e informalidad. Este programa cubre a un grupo muy específico de trabajadores que cumplen con los prerequisites establecidos, a saber — trabajadores formales despedidos sin justa causa que: a) recibieron sueldos consecutivos en los últimos seis meses; b) trabajó con un contrato laboral durante al menos seis meses dentro del período de los últimos 36 meses; c) no recibe ningún beneficio del Seguro Social o beneficios continuos, excepto asistencia por accidente o pensión por fallecimiento; y d) no tienen ingresos propios para mantenerse a sí mismos y a sus familias.

mujer fuera proveedora monoparental, el monto de la ayuda aumentó a R\$ 1200, es decir, el equivalente a 1,2 sueldos mínimos. En una misma familia, un máximo de dos personas podría recibir la ayuda.

Para comprender la importancia de la Ayuda de Emergencia, es importante recordar que, hasta entonces, existían dos políticas de transferencia de ingresos dirigidas a la población de menores ingresos: el Beneficio de Prestação Continuada (BPC) y el Programa Bolsa Família (PBF). El BPC, que constituye una prestación social y, por lo tanto, forma parte de la Seguridad Social (SS)², concede un sueldo mínimo a las personas con discapacidades que dificultan su vida activa y a los mayores de 65 años con una renta familiar per cápita inferior a ¼ de la edad mínima. En abril de 2020, mes en el que se aprobó la AE, 4,6 millones de personas recibían BPC, 2,6 millones por discapacidad y 2,07 por vejez.

El PBF, creado durante el primer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, no integra estrictamente la Seguridad Social, aunque constituye una política social dirigida a la población pobre y muy pobre, es decir, esta última la población ubicada por debajo de la línea de pobreza. La transferencia de ingresos que realiza el PBF es condicional, tomando en cuenta no solo el número de niños, niñas y adolescentes por familia, así como el número de mujeres embarazadas, sino también la asistencia escolar y el seguimiento de la salud por parte del SUS. En el caso de familias ubicadas por debajo de la línea de pobreza, se otorga un único beneficio, sin condicionalidad, al que se suman beneficios variables, según el número de hijos, etc. En marzo de 2020, el Ministerio de Ciudadanía informó que este programa llegó a 13.216.880 de familias brasileñas y que el monto promedio recibido por ellas fue de R\$ 191,86. El Ministerio también informó que, en promedio, el arreglo familiar fue de 3,10 personas, por lo que el programa llegó a 40.972.328 brasileños, es decir, el 19,3% de la población estimada del país en 2020. Como veremos más adelante, la introducción de la Ayuda de Emergencia, el cual los beneficiarios del PBF podrían acceder, aumentó significativamente los ingresos percibidos por la población pobre.

Inicialmente, la AE tendría una vigencia de tres meses, pero, a fines de junio, se prorrogó por otros dos meses (Decreto N° 10.412, de 30 de junio de 2020). En septiembre, esta ayuda se volvió a prorrogar

2 La SS fue establecida en la Constitución de 1988. Está conformada por la Seguro Social, la Asistencia Social y el Sistema Único de Salud (SUS). Constituye la protección social pública del país. Junto a la SS, también existe el Seguro de Paro que, aunque público, no forma parte de la SS.

hasta diciembre, pero su valor se redujo a la mitad (Medida Provisional N° 1.000, de 2 de septiembre de 2020).

Así, en 2020, de abril a diciembre de 2020, el gobierno federal pagó nueve cuotas: cinco de R\$ 600 y cuatro de R\$ 300 si no consideramos el proveedor monoparental. Según el Ministerio de Ciudadanía, el gasto en esta acción fue de R\$ 293 mil millones en 2020.

El resurgimiento de la pandemia provocada por la variante gamma, conocida como variante de Manaus, intensificó las protestas por el cese de la Ayuda de Emergencia, que expiró en diciembre de 2020. Las presiones y la nueva situación de salud llevaron al gobierno a emitir una medida provisional que contemplaba una nueva modalidad de asistencia, mucho más restringida y modesta en relación a la anterior (Medida Provisional N° 1.039, de 18 de marzo de 2021). Esta medida provisional fue regulada por el Decreto N° 10.661 del 26 de marzo de 2021. En lugar de R\$ 300, los montos a pagar, de abril a julio, serían R\$ 150, R\$ 250 o R\$ 375, según el tamaño de la familia (persona soltera, familia con más de una persona y no encabezada por una mujer, familia con más de una persona encabezada por una mujer, respectivamente) y pagado solo a una persona por familia. Esta modalidad, por lo tanto, redujo los importes de las ayudas y restringió su concesión a un solo beneficiario por familia. A su vez, las condiciones de acceso, tomando en cuenta el ingreso per cápita mensual, se mantuvieron igual que en la modalidad anterior. Los beneficiarios del Programa Bolsa Familia continuaron teniendo acceso a la ayuda, siempre que el monto fuera superior al pagado por el programa. El costo se estimó en R\$ 43 millones y la población cubierta de 45,6 millones de brasileños. Este tipo de asistencia ahora se denomina Asistencia de Emergencia Residual.

En 2020, la Ayuda de Emergencia (AE) llegó a 67,9 millones de brasileños, es decir, 1/3 de la población del país, considerando la estimación del Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE) de 211,75 millones de habitantes para 2020. Como se describió anteriormente, el público objetivo de la AE estaba formado por personas de escasos recursos económicos y, por lo tanto, podían o no formar parte del Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal (Cadastro Único), y participar o no del Programa Bolsa Familia (PBF). Así, la AE incluyó a personas que no estaban previamente registradas en el Cadastro Único, pero cuya situación financiera se vio afectada negativamente por la pandemia. Del total de beneficiarios en 2020, el 56% no estaban registrados en el Cadastro Único antes del inicio de la

pandemia, el 28% estaban en el PBF y el 16% estaban registrados en el Cadastro Único, pero no recibieron el PBF³.

Del total de estos beneficiarios, el 44% tenían entre 18 y 34 años y el 55% eran mujeres entre los registrados en el Cadastro Único, que formaban parte o no del PBF. Entre los que no formaban parte de esta base de datos, la mayoría eran hombres (57%). En las regiones Norte y Nordeste, el 38% de la población recibió AE, contra el 29% en las regiones Sur, Sudeste y Medio Oeste. Se esperaba esta diferencia entre los porcentajes, dada la importancia relativa del PBF en las regiones Norte y Nordeste.

La reducción del monto de la Ayuda de Emergencia a fines de 2020 y su discontinuación a principios de 2021 y posterior regreso a valores aún más bajos, tuvo consecuencias en el nivel de pobreza en el país y en el agravamiento de la situación de hambre que experimenta una parte significativa de la población. El 17 de julio de 2021, importantes diarios y cadenas de televisión informaron que, en la capital de Mato Grosso, en Cuiabá, se había formado una cola para recibir una donación de huesos de una carnicería (O Globo, 2021). Ese mismo día, el periódico Estado de São Paulo (2021) informó que los supermercados del país habían registrado una caída en las ventas del 10% entre enero y mayo de 2021. Estos hechos se sumaron a las imágenes diarias de miles de personas, entre ellas de familias que viven en la calle, que buscan ayuda en todas partes.

No es nuevo que la pobreza y el hambre amenacen a los brasileños de los estratos de menores ingresos, ya que constituyen un rasgo estructural de nuestra sociedad extremadamente desigual. Sin embargo, la pobreza se redujo significativamente con la implementación del Programa Bolsa Família, durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, y el hambre estaba prácticamente extinguida. El impacto de este programa sobre la pobreza fue inmediato, manifestándose ya en los primeros años de su efectividad. En 2003, la población por debajo del umbral de pobreza (US\$ 1,25 por día) alcanzó el 12% de la población; en 2008, este porcentaje ya había descendido al 4,8% y en 2012 había descendido aún más, situándose en el 3,5%. Entre 2003 y 2008, la pobreza se había reducido del 26,1% al 14,1% (US\$ 2,5 por día) (IPEA, 2010 y 2014).

3 Estos y otros datos relacionados con las Ayudas de Emergencia pagadas en 2021 se encuentran en el tercer volumen de la serie De Olho na Cidadania, bajo el título “Perfil dos beneficiários do Auxílio Emergencial pela Covid-19: quem são e onde estão?”, Publicación de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información — SAGI, del Ministerio de Ciudadanía, en alianza con la Secretaría Nacional de Renta Ciudadana (SENARC) y la Secretaría Nacional del Registro Único (SECAD).

A partir de 2015, la tendencia de mejora de estos indicadores comenzó a revertirse. Esto fue el resultado del semiestancamiento de la economía brasileña que siguió a la caída acumulada del PIB de 6,8% en 2015 y 2016, como se mencionó anteriormente, y la intervención no activa del gobierno federal, luego de la destitución de Dilma Rousseff, en el sentido de apoyar adecuadamente a la población más necesitada del país. En 2019, es decir, en un año pre-pandémico, el 11% de las familias se encontraban en situación de pobreza (ingresos hasta US\$ 5,50 PPC — Paridad de Poder de Compra de 2011) y la pobreza extrema (hasta US\$ 1,90 PPC) había aumentado significativamente, alcanzando 6,5% de la población (IBGE, 2020). Con la llegada de la pandemia y el inicio de los aportes de ayuda, el porcentaje de familias en pobreza se redujo a 5,5%, pero la reducción en el valor del beneficio que siguió y su discontinuidad elevó nuevamente este indicador a niveles no vistos en mucho tiempo. Del 16,1% en los primeros tres meses de 2021, que se redujo al 13% cuando se implementó la nueva modalidad de ayuda, según el director de la Fundação Getúlio Vargas — Social, Marcelo Neri, en una entrevista concedida a CNN (Neri, 2021).

Al mismo tiempo que se suspendió esta ayuda, la tasa de desempleo se mantuvo altísima, alcanzando el 14,7% en el primer trimestre de 2021, lo que involucra a 14,8 millones de brasileños, sin tener en cuenta otros 6 millones de personas que han renunciado a buscar trabajo y por lo tanto no se contabilizan como desempleados. Esta tasa es la más alta jamás observada desde el inicio de la serie, iniciada por el IBGE en 2012. Para empeorar las cosas, el ingreso promedio de los hogares disminuyó un 10% en el mismo período y se acentuó aún más entre los hogares de menores ingresos, que son incluso los que más sufren por los altos precios observados durante la pandemia. Una situación que se torna aún más dramática con la inflación creciente, que grava particularmente el precio de los alimentos, el gas y la electricidad, artículos esenciales para las condiciones de vida de la población pobre.

El paro, la caída de los ingresos, la escasez y la falta de asistencia adecuada a la población de menores ingresos son factores del aumento de la pobreza y el hambre en Brasil durante este período de pandemia. Además de las estadísticas, el aumento de la pobreza es visible en las ciudades brasileñas, destacando el número de familias que viven actualmente en la calle. El hambre, que no se limita a la población sin hogar, es lo que se esconde detrás de las colas que se forman en los sitios donde se ofrecen comidas y se distribuyen alimentos y canastas básicas. Son innumerables las iniciativas de todo tipo que intentan dar alguna respuesta al hambre que hoy se está extendiendo en el país:

movimientos sociales, empresas, grupos comunitarios religiosos o no religiosos, ayuntamientos y estados, entre otros. Estas iniciativas, por importantes que sean, no resuelven la situación de inseguridad en la que se encuentra parte de la población brasileña. Es necesario apoyar y alentar todas las movilizaciones de los grupos sociales con este objetivo, pero mientras las condiciones del hambre estén presentes, asegurar el mantenimiento de un flujo de ingresos adecuado para que la población que está viviendo esta tragedia pueda superarla es fundamental. Esto implica regreso de la Ayuda de Emergencia de R\$ 600 como la única posibilidad para reducir drásticamente la pobreza, aunque sea solo durante el período de su concesión, para garantizar que mañana no faltará la comida.

SALUD PÚBLICA EN LA PANDEMIA

El 5 de agosto de 2021, Brasil contaba con 560.706 muertes atribuidas a Covid-19 y 20.066.587 casos confirmados, registrando una tasa de letalidad del 2,8% y una de las mayores tasas de mortalidad por 100.000 habitantes (266,8) del mundo. Estos datos agregados ocultan el hecho de que la población brasileña está sometida a desigualdades de todo tipo, de modo que estos indicadores varían de un estado a otro, de un barrio a otro del mismo municipio y según el color o la raza. Por ejemplo, en un mismo día, el estado de São Paulo, el más poblado y rico del país, registró una tasa de letalidad muy superior a la media nacional, que fue del 3,4%. En su capital, esta tasa ascendió al 3,9% y en el municipio de São Carlos, solo al 1,9%. Es posible que parte de estas tasas de letalidad estén fuertemente influenciadas por la existencia de una infradeclaración de casos de Covid-19, de modo que cuanto más grande sea la infradeclaración de casos, más grande será la tasa de letalidad. Sin embargo, para una misma realidad informativa, la del estado de São Paulo, la letalidad difiere en el caso del color o la muerte, como podemos ver en la Cuadro 1. Para todo el país, la Secretaría de Salud (2021) reporta que del total de muertes (182,546) ocurridas en 2021 hasta la semana epidemiológica 18, el 45.1% fueron personas de color o raza blanca, 35.4% morena, 4.7% negra, 0.9% amarilla y 0.1% indígena. Además, el ministerio informó que 25.224 (13,8%) eran de color desconocido, lo que hace difícil avanzar más conclusiones sobre estos datos.

Cuadro 1. Tasa de letalidad según color o raza, Estado de São Paulo, en 05/08/2021

Raza / Color	Tasa de Letalidad
Blanco	4,0
Marrón	3,5
Negro	5,1
Indígena	3,2
Amarillo	2,0
Total	3,9

Fuente: Fundação Seade (2021). Elaboración propia.

También como información inicial, destacamos que, si bien en las últimas cinco semanas epidemiológicas el número de nuevos casos y muertes está cayendo en promedio, se encuentran en un nivel bastante alejado del piso al final de la primera ola. Nuevos casos y muertes resultantes de la variante Delta (India) están comenzando a confirmarse, lo que puede indicar que la crisis de salud está lejos de terminar en el país. Los hechos se detectaron en diez estados y el Distrito Federal, con una presencia significativa en el Estado de Río de Janeiro, donde el 4 de agosto se informó que el 45% de los nuevos casos se debieron a esta variante. En esa fecha, el 45.9% de la población del estado había tomado la primera dosis de la vacuna y solo el 20% estaba completamente vacunado, con dos dosis o una sola dosis.

Cuando llegó la pandemia Covid-19 al país, no solo la salud pública, es decir, el Sistema Único de Salud (SUS), enfrentaba un proceso de subfinanciamiento, ya que la campaña mediática y gubernamental en su contra fue intensa, en la que se destacó su supuesta ineficiencia en relación con el sector privado de la salud. Al cierre del año anterior, su componente de Planes de Salud cubría al 28,5% de los habitantes del país, alcanzando este porcentaje de 38,4% en el Estado de São Paulo, el 37,4% en el Distrito Federal, el 35,4% en el Estado de Rio Grande do Sul y 35% en el Estado de Río de Janeiro (IBGE, 2020). En el país, el proceso de adhesión a Planes y Seguros de Salud por parte de los trabajadores formales se remonta a un largo camino, desde fines de la década de 1970, cuando sus principales categorías lo introdujeron en su lista de reclamos.

El SUS, si bien fue creado para ser un sistema universal, garantizando el acceso a las acciones y servicios de salud como un derecho y, por lo tanto, determinando que la garantía de su acceso y prestación era un deber del Estado, nunca contó con los recursos suficientes para

con éxito cumplir su objetivo. La simple comparación entre sistemas similares, como los de Canadá, Inglaterra, España, Francia y otros, siempre ha demostrado que los recursos públicos asignados al SUS, como porcentaje del PIB y considerando las tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal), fueron cerca de la mitad de las practicadas por estos países (Marques, Piola y Ocké-Reis, 2016), lo que configuró una situación de subfinanciamiento.

Sin embargo, desde 2017, el financiamiento de la salud pública, en su parte federal, se ha visto limitado por el nuevo régimen fiscal que se introdujo en el país mediante la Enmienda Constitucional 95 (CE 95). Esta enmienda, que congeló el gasto federal por 20 años y fue aprobada en diciembre de 2016, entró en vigencia para el presupuesto de 2017. En el caso de salud, el mínimo fijado para ese año correspondía al 15% de los Ingresos Corrientes Netos (RCL), teóricamente aumentando el valor en relación al año anterior. Este fue el resultado de la negociación que tuvo lugar cuando se aprobó el EC 95, adelantando al año el porcentaje de la RCL que solo se aplicaría en 2020. Pero como denunciaron Santos y Funcia (2020), en el presupuesto de 2017 el Ministerio de Salud hizo un aumento significativo de los gastos comprometidos sin la liquidación y pago efectivo, es decir, gastos que no se realizaron como acciones y servicios para atender las necesidades de la población, a pesar de que han integrado el mínimo obligatorio.

A partir de 2018, el piso y el monto efectivamente aplicado a las acciones y servicios de salud pública solo disminuyeron, tanto en términos reales per cápita como en proporción al LCR. Por eso se dice que, a partir de ese momento, el SUS dejó de estar subfinanciado y comenzó a sufrir una subfinanciación real, es decir, de una situación de recursos insuficientes para cumplir con sus objetivos, comenzó a enfrentar una reducción en su disponibilidad. Según Santos y Funcia (2020), la salud pública perdió 17,6 mil millones de recursos en 2018 y 2019.

Este es el cuadro de financiación de la salud pública que el país enfrentó al inicio de la pandemia Covid-19 y todas sus consecuencias desde el punto de vista sanitario, económico y social. La restricción impuesta por el régimen fiscal delegado por EC 95 llevó al Congreso Nacional a aprobar, el 7 de mayo de 2020, otra reforma constitucional, que instituyó el llamado Presupuesto de Guerra (EC 106). Esta enmienda obligatoria, reconociendo una situación de calamidad pública, permitió que el gobierno federal pudiera incurrir en costos en la lucha contra la pandemia y sus impactos en las actividades durante el año 2020 y que estos gastos se separarían del presupuesto general de la Unión que se aprobó, para 2020, en diciembre de 2019. Pero la

continuidad de la pandemia y la situación de pobreza que se asentó en el país, llevó al Congreso Nacional a aprobar la Enmienda Constitucional 109, de 15 de marzo de 2021, que, entre otras materias, volvió a decretar el estado de calamidad pública a nivel nacional y suspendió condicionalidades para gastos con el otorgamiento de la Ayuda de Emergencia Residual para enfrentar las consecuencias sociales y económicas de la pandemia Covid-19.

En 2020, la asignación extraordinaria dirigida a Salud para las acciones y servicios necesarios para combatir el Covid 19 fue de R\$ 67.455 millones. Esto implicó un aumento significativo de los recursos, ya que el presupuesto ordinario aprobado para el Ministerio de Salud era de R\$ 138.960 mil millones. Del total del presupuesto extraordinario se cancelaron R\$ 3.288 millones, por lo que el aumento presupuestario fue, en realidad, R\$ 64.167 millones. De este monto, R\$ 42.173 millones fueron comprometidos, R\$ 39.489 pagados y R\$ 923 millones constituyen sobras para pagar. Así, de los disponibles en 2020, R\$ 21.775 millones constituyen crédito disponible. El financiamiento de la dotación 2020 provino de varias fuentes, con un 39,5% a través de la emisión de bonos del gobierno. La Comisión de Presupuesto y Financiamiento del Consejo Nacional de Salud, al analizar la ejecución del presupuesto extraordinario para 2020, señaló varias dificultades ocurridas durante el año. Entre ellos, hubo demoras en la ejecución y en las transferencias a Estados y Municipios. En 2021, el presupuesto extraordinario fue de menor monto, de R\$ 38 mil millones (MS, 2021).

Aparte de estos problemas en la ejecución de la Acción 21CO, sin duda uno de los problemas más evidentes en el abordaje de la pandemia Covid-19 fue la falta de coordinación nacional por parte del Ministerio de Salud (MS). Esto se debió a la ausencia de un discurso institucional único en el país, que se manifestó tanto en las distintas orientaciones expresadas por el MS y el Presidente de la República, como entre el presidente, gobernadores y alcaldes. En esto fue fundamental la postura de Jair Bolsonaro, que evolucionó desde una posición de negación en un principio, hasta el punto de decir que era una “pequeña gripe” a la defensa pública de un “kit anti-covid” (que no solo no tiene eficacia con base científica como también puede dañar la salud en caso de uso prolongado) y la lucha contra el aislamiento social y el uso de mascarillas.

Esta posición activa del presidente, opuesta a las directrices apoyadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) resultó en un abierto enfrentamiento con el Ministerio de Salud (MS), cuando lo dirigía el médico Luiz Henrique Mandetta. Este, a pesar de ser de su base de apoyo, por diferencias en el desarrollo de la pandemia,

fue despedido. A él le siguió otro, también médico, que no se quedó mucho tiempo en el MS y que, como Mandetta, tenía divergencias en relación al manejo presidencial de la crisis de salud. Posteriormente, asumió el cargo Eduardo Pazuello, general del ejército, quien permaneció 10 meses y fue reemplazado por el médico Marcelo Quiroga. El mantenimiento de la posición de Pazuello se volvió insostenible cuando una segunda ola de la pandemia reveló los graves problemas de gestión que se acumulaban en el MS. La falta de oxígeno en los hospitales de la ciudad de Manaus, al inicio de la segunda oleada, que provocó la muerte de los pacientes que fueron hospitalizados, fue uno de los numerosos motivos que le impidieron continuar en el ministerio. En ese momento, incluso la base de apoyo del presidente Jair Bolsonaro en el Congreso Nacional no estaba en las mejores condiciones para garantizar su mantenimiento como ministro. Es en el apogeo de la segunda ola de la pandemia, cuando la variante gamma (registrada por primera vez en Manaus) arrasaba el país, que comenzó la Comisión de Investigación Parlamentaria (CPI), iniciada por el Senado (27/04/2021) y que todavía está en curso. La postura negativa del presidente de la República también llevó a que el Ministerio de Salud no negociara la compra de vacunas cuando Pfizer la ofreció, lo que derivó en un retraso en el inicio de la vacunación y en su lento ritmo inicial, dado que, en ese momento, la vacunación depende básicamente de las vacunas obtenidas de la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) y del Instituto Butantã.

Como otros países, Brasil no estaba preparado para enfrentar la pandemia, a pesar de la existencia del SUS. Entre los factores que contribuyeron a esto, cabe señalar que el país no contaba con una industria enfocada a la producción de equipos que se tornaron imprescindibles en la lucha contra el Covid-19, como respiradores e incluso equipos de protección personal (EPP), por lo que tuvo que competir con otras naciones para realizar importaciones. La ausencia de estos EPP fue un impedimento para que se llevaran a cabo las acciones de los agentes comunitarios de salud, lo que habría sido valioso en el proceso de control de la enfermedad. Pero hay que decir que, aunque se dispusiera de EPP, la falta de coordinación entre las tres esferas de gobierno, en base a una directiva del Ministerio de Salud, hubiera hecho inviable estas acciones. Uno de los aspectos que aún quedan por estudiar son las razones de la estructura participativa de SUS, encarnado en el Consejo Nacional de Salud (CNS), el Consejo Nacional de Secretarías de Salud (Conass) y el Consejo Nacional de Secretarías Municipales de Salud (Conasems), no haber logrado ocupar mínimamente el espacio dejado por la descoordinación del ejecutivo, vía el Ministerio de Salud.

POLÍTICAS DE APOYO AL EMPLEO Y LA RENTA

Marques et al. (p. 311, 2020) destacan que “fue en un mercado laboral altamente precario donde actuó la crisis económica derivada de la pandemia”. Este contexto, de alto desempleo y trabajo precario, requirió una intervención urgente del gobierno federal. Las acciones implementadas para combatir el aumento del paro en el país fueron: a) la creación, en abril de 2020, de una línea de crédito para que las pequeñas y medianas empresas paguen sueldos — Programa Nacional de Apoyo al Empleo, también llamado en la prensa como Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (Pronampe) Medida Provisional N° 944; y, b) el Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y la Renta (PEMER)⁴, vigente desde marzo de 2020, y sancionado por la Ley Federal N° 14.020 del 6/7/2020 derivado de la medida provisional 93/2020 (Marques et al., 2020).

El Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (Pronampe), que fue anunciado el 27/03/2020, inició sus actividades en abril del mismo año y se hizo permanente en 2021 con la aprobación de la Ley Federal N° 14.161, de 18 mayo de 2021. En su lanzamiento, el crédito Pronampe tenía como objetivo financiar la nómina de pequeñas empresas por un período de dos meses, en un monto limitado de hasta dos salarios mínimos. El financiamiento, que corresponde a Pronampe, está destinado a empresas con ventas de hasta R\$ 4,8 millones y se limitó a un monto máximo de R\$ 150.000 (BRASIL, 2021). La previsión inicial era que la medida beneficiaría a 1,4 millones de pequeñas empresas y un total de 2,2 millones de personas (asalariados y empresarios).

En 2020, Pronampe otorgó más de R\$ 37,5 millones en préstamos a aproximadamente 517 mil empresas. En este programa participaron bancos públicos y privados, siendo el 15% del valor de cada financiamiento financiado con los recursos propios de las instituciones financieras participantes y el 85% con recursos federales. En caso de incumplimiento, la carga también se apoyaría en esta proporción. Desde su lanzamiento, Pronampe permitió a las empresas contratar préstamos correspondientes hasta el 30% de sus ingresos anuales, con un plazo de pago de hasta 36 meses y un período de gracia de 8 meses para el pago inicial, que se extendió a 11 meses después (G1, 2021).

4 Es un programa de un conjunto de medidas que países de todo el mundo han adoptado para mitigar los impactos de la pandemia Covid-19 en el mercado laboral y en la economía. Este tipo de política fue recomendada por organizaciones internacionales cuando la pandemia comenzó a extenderse por todo el mundo para mantener el empleo y los ingresos.

El programa de crédito lanzado en 2020 se renovó en tres ocasiones hasta que fue suspendido en diciembre del mismo año. En ese momento, con el fin de la oferta de Pronampe, las alternativas para la comunidad empresarial se restringieron a acceder al crédito de programas estatales o líneas privadas. La persistencia de la crisis sanitaria tuvo un profundo impacto en el sostenimiento de la producción. El IBGE señaló, en julio de 2020, que la pandemia había provocado el cierre de 4 de cada 10 empresas. “La nueva pandemia de coronavirus provocó el cierre de 522.700 empresas de un total de 1,3 millones que cerraron sus actividades (temporal o definitivamente)”. Del total de empresas que finalizaron su actividad, al menos 518,3 mil, es decir, el 99,2%, fueron pequeñas (IBGE, 2020, online). Este escenario impuso la necesidad de retomar el programa. Así, con la aprobación de la ley federal antes mencionada, en mayo pasa a ser permanente, constituyendo una política de financiamiento subsidiada por el Estado. Este proceso no se llevó a cabo sin las tensiones inherentes al escenario político que vive Brasil. El gobierno federal fue duramente criticado, no sin razón, por su demora en presentar respuestas al sector productivo, especialmente en lo que respecta al mantenimiento de las pequeñas y microempresas.

El nuevo Pronampe tiene menos recursos de los disponibles en 2020 y tiene tasas de interés más altas, pero el plazo de pago se ha ampliado. La principal crítica que se emitió fue la demora del gobierno federal en aprobar / renovar el programa crediticio ante la persistencia del escenario pandémico; seis meses sin líneas de crédito subsidiadas para empresas. Este período fue suficiente para que muchos no pudieran sostener sus actividades productivas y pusieran fin a sus actividades. Es importante mencionar que el crédito no está destinado a la reanudación de las actividades de una empresa que se declaró en quiebra. Por lo tanto, la oferta de este crédito no fue suficiente para recuperar a las empresas de la quiebra. Las micro y pequeñas empresas enfrentaron todo tipo de adversidades y restricciones a sus operaciones desde el inicio de la pandemia y el crédito disponible en el mercado no estuvo a la altura del agravamiento de la crisis económica.

La otra medida implementada para mitigar el impacto de la pandemia en la economía se refiere al Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y la Renta (PEMER). El programa preveía (prevé) el pago de una “prestación de empleo e ingresos de emergencia” (BEm) a los trabajadores que hayan celebrado un acuerdo con los empleadores para una reducción proporcional de las horas de trabajo y los salarios y a los trabajadores cuyos contratos se suspendan temporalmente, incluidos los trabajadores intermitentes con contrato laboral formalizado. Si la reducción era inferior al 25%, el trabajador no tenía derecho a la prestación; para una reducción igual o superior

al 25% e inferior al 70%, el trabajador tenía derecho al 50% del monto del seguro de paro; para una reducción igual a más del 70%, el beneficio sería el 70% del monto del seguro de paro.

La estimación del Ministerio de Economía, en abril de 2020, fue que la inversión total llegaría a R\$ 51,2 mil millones. El programa tenía una vigencia hasta agosto de 2020, cuando se extendió por otros 180 días mediante el Decreto N° 10.470 del 24/08/2020. Ante la persistencia de la pandemia y el agravamiento del paro, en abril de 2021, el gobierno federal relanzó el programa y su beneficio — Nuevo Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y los Ingresos —, mediante la Medida Provisional No. 1.045 del 27/04/2021⁵. Según DIEESE (2021), el Programa solo se actualizó después de la presión del movimiento sindical, con un retraso de 4 meses. El Ministerio de Economía informa que, en el año 2020, cerca de 1,5 millones de empresarios firmaron convenios temporales para reducir la jornada y los sueldos, lo que benefició a 9,8 millones de trabajadores.

También según DIEESE (2021), en 2020, el número de trabajadores pasó de 94,2 millones en enero de 2020 a 86 millones en enero de 2021, con una importante implicación en el aumento de la tasa de paro. Además, el contexto frágil y flexible del mercado laboral en Brasil se vio agravado por la pandemia. No fue más grave porque el programa PEMER mantuvo / protegió a casi 10 millones de trabajadores, alcanzando 20,1 millones de acuerdos alcanzados en 2020. DIEESE (2021) estima que el número de puestos de trabajo protegidos correspondió a alrededor del 30% del universo de trabajadores asalariados con un contrato.

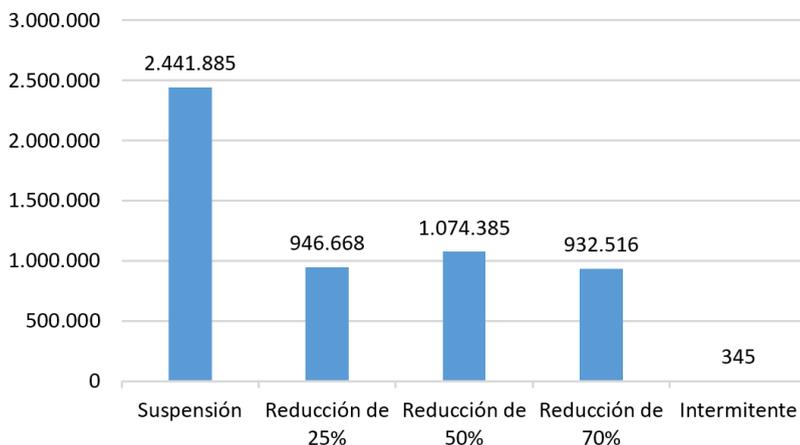
Según información del Ministerio de Economía (2021), el PEMER acumula, hasta el 27 de julio de 2021, 23.188.536 convenios firmados entre empresarios y trabajadores, de los cuales 20.120.275 en 2020 y 3.068.261 en 2021. El inicio del programa alcanzó un total de 10.534.379 trabajadores y 1.561.410 empleadores, concentrados mayoritariamente entre los meses de enero y mayo en los dos años. La información del Panel de Información del BEM⁶ del Ministerio de Economía presenta datos sobre los tipos de convenios y el perfil de los trabajadores. El Gráfico 1

5 La propuesta de convertir esta Medida Provisional en ley recibió varias críticas por parte de investigadores del mundo del trabajo y los sindicatos. Esto se debe a que, además de lo aquí explicado, se introdujeron otros asuntos que profundizan la precariedad de la relación salarial, que ya había sido iniciada por la reforma laboral llevada a cabo en 2017.

6 Panel de Información sobre Ingresos y Beneficios Laborales del Ministerio de Economía.

muestra el número total de acuerdos firmados entre 2020 y 2021 considerando las modalidades de adhesión.

Gráfico 1. Número de acuerdos celebrados por el BEm, por tipo de adhesión



Fuente: Ministerio de Economía (2021). Elaboración propia.

Los datos referidos al trabajo intermitente se refieren al año 2020 porque no hay convenios de esta naturaleza en el año 2021. Aún se puede observar en la información del panel del Ministerio de Economía que el principal grupo de edad alcanzado por este programa, en 2020 y 2021, se refiere a la población entre 30 y 39 años (1.082.307 personas) y al grupo de edad entre 40 y 49 años (741.349 personas) de forma consecutiva, lo que representa el 53% del total de convenios realizados. Del total de trabajadores afectados, el 50,8% son hombres y el 49,2% son mujeres. En relación al sector de actividad económica con mayor número de convenios, destaca el sector servicios con un 43,7%, seguido del comercio con un 24%.

En relación al sostenimiento del programa, al momento de la emisión de la Medida Provisional N° 936, de 2020, el costo se estimó en R\$ 51,2 mil millones, con el objetivo de preservar 24,5 millones de puestos de trabajo. Con la reedición de PEMER, el gobierno federal liberó un crédito extra de R\$ 9,98 mil millones, significativamente menor que el programa anterior. Si bien el programa ha registrado resultados positivos, DIEESE (2021) destaca algunos problemas que estaban presentes en su primera versión y que quedaron en la actualización. Aquí destacamos algunas, que creemos más graves: a) pérdida neta de ingresos de los trabajadores; b) el hecho de que la pérdida de

ingresos resultante de la reducción de la carga de trabajo fue mayor a la prevista en la Medida Provisional que instituyó el BEM; c) haber favorecido la negociación individual frente a los convenios colectivos; y, d) la vigencia del PEMER es de corto plazo debido a la persistencia de la pandemia.

CONCLUSIÓN

En Brasil, desde diciembre de 2016, a través de la Enmienda Constitucional 95, se instituyó un nuevo régimen fiscal que congela el gasto estatal hasta 2036. Cuatro años después de la aprobación de este régimen, sus efectos se pueden sentir especialmente en políticas sociales como educación y salud, pero también en el ámbito de la seguridad alimentaria y la asistencia social, fundamental para el sustento de una gran parte de la población brasileña.

Como si el retroceso en materia de derechos sociales derivado del ajuste fiscal no fuera suficiente, el avance de la pandemia Covid-19 profundizó las desigualdades que ya existen en el territorio brasileño, revelando la total incompatibilidad de la política de austeridad en relación a la protección de la población ante el escenario pandémico. Si bien la política de austeridad fue (y sigue siendo) una prioridad para el gobierno de Bolsonaro y su equipo económico, se vieron obligados, ante la pandemia, a incrementar significativamente el gasto público en salud y desarrollar políticas para mitigar el efecto de la crisis en la economía, empleo e ingresos de los empleados.

Siempre vale la pena recordar que el equipo económico de Bolsonaro está liderado por un destacado defensor de la austeridad, el ministro de Economía, Paulo Guedes, quien tiene estrechos vínculos con economistas formados por la escuela que llaman a *Chicago Boys*, responsable de las amplias reformas chilenas llevadas a cabo durante el período de gobierno de Pinochet en la década de 1980. En este sentido, se podría decir que las acciones emprendidas por el gobierno de Bolsonaro, como resultado de la situación de calamidad pública derivada de la pandemia Covid-19, se opusieron a la directriz de su política macroeconómica, pero, de hecho, no se disponía de otra alternativa, como ocurrió en prácticamente todos los países.

Para ello, se aprobó una enmienda constitucional que permitió el aporte de recursos extraordinarios para enfrentar la pandemia y la crisis económica. Estos recursos forman parte del cuerpo de lo que se denomina Presupuesto de Guerra. En el caso de la salud, hubo un aumento importante de los recursos para el año 2020, de R\$ 64.167 millones, con un aporte menor para el 2021. Solo para Asistencia de Emergencia, en 2020 se asignaron R\$ 293 mil millones. A pesar de las acciones implementadas por el gobierno, que fueron muy impor-

tantes, la economía registró una retracción del 4,1% del PIB y el paro literalmente se disparó, alcanzando el 14,7% en el primer trimestre de 2021, llegando a 14,8 millones de brasileños. Este nivel de paro es simplemente récord.

Las medidas y acciones llevadas a cabo por el gobierno federal (a las que se sumaron otras, implementadas por gobernadores y alcaldes) fueron muy importantes, como se muestra en el texto, pero no fueron suficientes para enfrentar el aumento de la pobreza, la desigualdad, el paro y la cantidad de brasileños que fueron arrojados a una situación de inseguridad alimentaria. Los impactos negativos de la pandemia y la crisis asociada a ella requerirán políticas activas y robustas durante un largo período, tal es el nivel de desintegración social que vive actualmente la sociedad brasileña. ¡Se necesita un nuevo régimen fiscal, acorde con las necesidades de la población!

BIBLIOGRAFÍA

Castro, M. C. et al. (2020). *Reduction in the 2020 Life Expectancy in Brazil after Covid-19*. Recuperado de: <https://www.nature.com/articles/s41591-021-01437-z>.

Decreto N° 10.316, de 7 de abril de 2020. Regula a Lei N° 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm.

Decreto N° 10.412, de 30 de junho de 2020. Altera o Decreto N° 10.316 de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial. Recuperado de: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.412-de-30-de-junho-de-2020-264424956>.

Decreto N° 10.661, de 26 de março de 2021. **Regulamenta a Medida Provisória N° 1.039, de 18 de março de 2021, que institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19)**. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/decreto/D10661.htm.

Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos (DIEESE) (2021). *Nota Técnica número 256. Programa Emergencial de manutenção do Emprego e da Renda*. Recuperado de: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec256programaManEmprego.html>.

Emenda Constitucional N° 109, de 15 de março de 2021. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm

- Fundação Seade (2021). *SP contra o coronavírus*. Recuperado de: <https://www.seade.gov.br/coronavirus/#>. Acceso: 05/08/2021.
- G1 (2021). *Novo Pronampe está disponível veja as regras de como solicitar*. Recuperado de: <https://g1.globo.com/economia/pme/noticia/2021/07/09/novo-pronampe-esta-disponivel-veja-as-regras-e-como-solicitar-emprestimo.ghtml>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2019). *59,7 milhões de pessoas tinham plano de saúde em 2019*. Recuperado de: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-09/pesquisa-diz-que-597-milhoes-de-pessoas-tinham-plano-de-saude-em-2019>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020a). *Pandemia foi responsável pelo fechamento de 4 em cada 10 empresas com atividades encerradas. Agência IBGE de notícias*. Recuperado de: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28295-pandemia-foi-responsavel-pelo-fechamento-de-4-em-cada-10-empresas-com-atividades-encerradas>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020b). *Continúa: taxa de desocupação é de 11,6% e taxa de subutilização é 23,5% no trimestre encerrado em fevereiro de 2020. Notícias PNAD*. Recuperado de: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27259-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-11-6-e-taxa-de-subutilizacao-e-23-5-no-trimestre-encerrado-em-fevereiro-de-2020#:~:text=Pr%C3%B3ximas%20divulga%C3%A7%C3%B5es,-PNAD%20Cont%C3%ADua%3A%20taxa%20de%20desocupa%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20de%2011%2C6%25,encerrado%20em%20fevereiro%20de%202020>. Acceso: 30/07/2020.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2021a). *Desemprego*. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2021b). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, Indicadores Sociais*. Recuperado de: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>.
- Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) (2010a). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio — Relatório Nacional de Acompanhamento*. Recuperado de: http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408_relatorioodm.pdf
- Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) (2010b). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio-Relatório Nacional de Acompanhamento*. Recuperado de: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3205>.

- Lei Nº 14.161, de 2 de junho de 2021. Altera a lei Nº 13.999 de maio de 2020, para permitir o uso do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), de forma permanente (...). Presidência da República. Recuperado de: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.161-de-2-de-junho-de-2021-323831470>.
- Marques, R. M.; Leite, M. G.; Berwig, S. E. y Depiere, M. G; (2021). *Pandemias, Crises e Capitalismo*. São Paulo: Expressão Popular.
- Marques, R. M.; Berwig, S. E.; Depiere, M.; Leite, M. G. (2020). Sustentação do emprego e renda na crise econômica da Covid-19 em países da América Latina. *Revista Argumentum*, 12 (3), 308-332. Recuperado de: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/32453/22452>.
- Marques, R. M.; Piola, S. F. y Ocké-Reis, C. O. (2016). Desafios e perspectivas futuras do SUS. En Rosa Maria Marques, Sérgio Francisco Piola e Alejandra Carrillo Roa (Orgs.), *Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento*. Rio de Janeiro: ABrES / Ministério da Saúde / OPAS / OMS no Brasil.
- Medida Provisória Nº 1.000, de 2 de setembro de 2020. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei Nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm.
- Medida Provisória Nº 1.039, de 18 de março de 2021. Institui o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Recuperado de: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>.
- Ministério da Economia (2021). *Painel do Benefício Emergencial-BEm*. Recuperado de: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGUxY-TljODgtNjkzYy00YmJmLWExMzEtMWU4YzNmNThhOWNiIiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>
- Ministério da Saúde (2021). *Execução orçamentária*. Recuperado de: https://qsprod.saude.gov.br/extensions/DEMÁS_C19TG/DEMÁS_C19TG.html
- Neri, M. (2021). *Entrevista concedida para a CNN em 2021*. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=7T1OsE1Z_Ak
- O Estado de São Paulo (2021). *Supermercados vão para “vale-tudo” para animar venda*. São Paulo: O Estado de São Paulo.

O Globo (2021). *Açougue tem fila para doação de ossos em Cuiabá para famílias carentes*. Recuperado de: <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2021/07/17/acougue-tem-fila-para-doacao-de-ossos-em-cuiaba-para-familias-carentes.ghtml>

Santos, L. y Funcia, F. (2020). Histórico do financiamento do SUS: Evidências jurídico-orçamentárias do desinteresse governamental federal sobre a garantia do direito fundamental à saúde. *Domingueira*, 21. Recuperado de: <http://idisa.org.br/domingueira/domingueira-n-21-maio-2020?lang=pt>.

ECUADOR ENTRE EL RETORNO DE LOS PRIVILEGIOS Y EL SÁLVESE QUIEN PUEDA

Katiuska King, César Carranza y Rosario Maldonado

INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, pese a que la nueva Constitución del 2008 establece a la seguridad social como un derecho irrenunciable de responsabilidad del Estado, este mandato no ha llegado a instrumentarse en la práctica. Durante los últimos años el tema de la seguridad social ha tomado centralidad en el debate político ecuatoriano. Diversos sectores, que buscan posicionar a lo público como deficiente, han planteado el quiebre, iliquidez e insostenibilidad del sistema de seguridad social en el país, siendo cada vez más amplias las voces que promueven la posibilidad de sistemas mixtos aunque esto esté prohibido constitucionalmente (King Mantilla, 2021).

En el 2016 se realizaron reformas normativas al régimen de seguridad social de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas¹, en procura de reducir las brechas entre oficiales y tropa; así como, equiparar sus prestaciones al régimen general de seguridad social en los casos donde no existía justificación técnica para mantener prestaciones diferenciadas entre las fuerzas públicas y la población civil. Estas reformas a su vez reducían el gasto futuro y, por lo tanto, mejoraban

¹ Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 867 de 21 de octubre de 2016.

parcialmente la sostenibilidad del sistema en general. Sin embargo, en 2021, la Sentencia No. 83-16-IN/21, con observaciones apresuradas y contradictorias, declara estas reformas inconstitucionales con un mandato de elaboración de nuevas leyes en plazos cortos.

Esta problemática adquiere mayor relevancia en el contexto actual de pandemia extendida y llena de incertidumbres, en la cual las necesidades en materia de salud, como de respuesta a diversas contingencias que provocan la pérdida de ingresos son fundamentales frente a la debilidad de los sistemas no contributivos para los sectores más vulnerables. No obstante, estas líneas de política no han sido tomadas en cuenta en las prioridades gubernamentales.

El capítulo problematiza la cultura de privilegio en los regímenes de la seguridad social ecuatoriana, para analizar la situación en la que se encuentra la cobertura a la seguridad social y caracterizar los regímenes especiales de la seguridad social ecuatoriana, presenta los giros políticos que regresan privilegios desde su contexto, el detalle de la sentencia y el análisis de los argumentos en los que basa la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley para pasar a las conclusiones.

LA CULTURA DEL PRIVILEGIO EN LOS REGÍMENES DE SEGURIDAD SOCIAL

Una mirada retrospectiva de la seguridad social en América Latina y particularmente en Ecuador, muestra cómo determinados grupos han logrado tener accesos privilegiados a la seguridad social, incluso antes que la población en general. Estas prácticas se inscriben dentro de una *cultura de privilegio* que ha caracterizado históricamente a la región, respecto al acceso a servicios y políticas públicas y al ejercicio pleno de sus derechos. La CEPAL la define como “un sistema de valores que ordena prácticas establecidas, en el que se considera aceptable que un grupo de la población (...) tenga ventajas sobre el resto de la sociedad” (Bielschowsky y Torres, 2018, p. 195).

Así también la evolución de la seguridad social en la región ha estado marcada por el papel que han tenido grupos de presión, siendo uno de los principales el militar que cuenta con el poder de las armas y en algunos casos con el control del Estado (Mesa-Lago y Bertranou, 1998). Estos autores definen a los grupos de presión como “aquellos que tienen cierto grado de poder negociador o coactivo y ejercen presión sobre el Estado a fin de obtener concesiones en seguridad social” e identifican a más de las fuerzas públicas, otros grupos de presión como los trabajadores a cargo de la administración del Estado, los trabajadores de la banca y las finanzas, y finalmente, los trabajadores sindicalizados que tienen el poder de paralizar la producción o los servicios.

Una *cultura de privilegio* se mantiene, en tanto conjunto de mecanismos y convenciones sociales, que limitan las posibilidades operativas de los avances formales en términos de garantías de una seguridad social universal. Una perspectiva que nos invita a ampliar la mirada más allá de los reconocimientos, garantías y concesiones legales, hacia los desafíos que cierto escenario concreto supone para la puesta en práctica de una política que busca el ejercicio pleno de los derechos. Un análisis de esta naturaleza exige contrastar los avances formales de la seguridad social, con lo efectivamente llevado a cabo; pero, además, implica describir los mecanismos que han apoyado o restringido su aplicación pragmática. De este modo se responde a las preguntas: ¿realmente la seguridad social en Ecuador se ha universalizado?, ¿en qué medida y de qué manera ha ocurrido —o no— esto?, ¿a qué se debe que se haya o no logrado?, ¿cuál ha sido el papel de los grupos de presión y de una *cultura de privilegio* en este proceso?

COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ECUADOR

Desde los años 70, las iniciativas tendientes a extender la seguridad social se impulsan en Latinoamérica. Esta tendencia es correlativa, además con el crecimiento de la clase media, el empleo urbano y la formalización de las actividades económicas (OIT, 2018). Este impulso, se debilita y estanca porque las plazas de empleo formal son insuficientes frente al crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) y a las olas migratorias del campo hacia las principales ciudades. Una dinámica que devino en la emergencia de la marginalidad, el subempleo y la informalidad. Esta problemática de acceso a la seguridad social desde el empleo formal sigue siendo central y caracteriza a la región.

Ecuador, no es ajeno a esta tendencia. Las diferencias que definen grupos privilegiados y desaventajados en cuanto a la cobertura de la seguridad social responden a múltiples criterios de desagregación. Entre ellos tenemos al económico-laboral, el regional-provincial y el de ciertos grupos específicos que han sido histórica, formal e institucionalmente privilegiados. Evolución que dio como resultado un sistema de seguridad social fragmentado y estratificado, que se refleja en las instituciones que existen para cubrir a los diferentes grupos, policías, militares, civiles. Un sistema fragmentado y poco articulado en el que cada grupo cuenta con su propia legislación, prestaciones, financiamiento y administración. Y en el que además, como en el caso de los sistemas de las fuerzas públicas, existen diferencias a su interno dependiendo del rango de sus prestatarios (Casalí, Jaramillo, Vallejo, y Maldonado, 2020).

Tanto la *cultura de privilegio*, como la fuerza que históricamente han ejercido los grupos de presión en la seguridad social ecuatoriana conducen a un sistema regresivo, en el cual las prestaciones son diferenciadas dependiendo del poder de negociación o presión que tienen. Es así, como se ilustra en la tabla 1, que para el año 2003, el porcentaje más pobre de la población concentraba tan solo el 9 % de los afiliados, mientras que el quintil superior de ingresos registraba un 37% de la población afiliada; viéndose además que a medida que menores eran los ingresos de las personas, también menor era el porcentaje de afiliación por quintil (Durán Valverde, 2008). Esta caracterización de la cobertura se ha arrastrado hasta la actualidad, ya que en el año 2019 el quintil más rico concentró el 42,6% de los afiliados, mientras que en el quintil más pobre se encontraban apenas el 6,7% (Casalí, Vallejo, Jaramillo, Lucio, y Velasquez, 2021).

Tabla 1. Distribución del acceso a la seguridad social por quintiles

	2003	2019
Quintil 1	9%	6,7%
Quintil 5	37%	42,6%

Fuente: Durán Valverde (2008) y Casalí et al. (2021)

Además de una regresiva cobertura por niveles de ingreso, se observa una desigual cobertura por sector de trabajo. Así, la seguridad social ha estado articulada desde sus inicios a la participación en el mercado de trabajo formal, periódico, y en relación de dependencia, lo que dificulta la cobertura a sectores y grupos que se encuentran por fuera del mismo. A esta problemática se debe sumar la incorporación de las nuevas formas de empleo impulsadas por el uso de las tecnologías y la movilidad laboral, que vieron acelerado su uso en el contexto de la pandemia y que han sido ampliamente analizadas por la Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo promovida por la OIT. Estas nuevas formas de trabajo se pueden agrupar bajo la modalidad de la *uberización*² del empleo, en la que cada persona es autoempleada y colabora con empresas que basan sus negocios en herramientas

2 La uberización del trabajo es un término que toma como referencia a la plataforma Uber, “para identificar a todas aquellas otras plataformas digitales donde la gestión de recursos humanos responde a otros modelos de empleos digitales: empleos parciales, y empleos temporales realizados por personal *freelance* en régimen de subcontratación (...) esta nueva actividad económica ha aportado flexibilidad para muchos trabajadores, pero acompañada de una mala remuneración y al margen de los dispositivos formales” (Sierra, 2018).

tecnológicas y se desentienden de los derechos laborales de quienes trabajan en las mismas.

La desigual cobertura por sector laboral se observa también en una evolución inversa del empleo formal e informal de la economía. Desde 2014 la población con empleo en el sector formal se ha reducido a la vez que se ha incrementado el empleo en el sector informal, esta tendencia se vuelve significativa sobre todo desde 2018, en que se empatan, momento a partir del cual el empleo informal supera al formal, por dos puntos porcentuales en 2019 (INEC, 2020). Vemos así una correlación entre la disminución en la calidad de empleo y el acceso a la seguridad social, lo que pone en mayor riesgo y vulnerabilidad a los grupos más afectados por la actual crisis económica y sanitaria.

Otro elemento que configura la desigual cobertura de la seguridad social es el de género puesto que son las mujeres quienes principalmente están fuera del sistema de seguridad social, o quienes dentro de la seguridad social enfrentan obstáculos para alcanzar la cobertura efectiva, puesto que los roles de género históricamente legitimados en sociedades heteropatriarcales como la latinoamericana, y la economía del cuidado les impiden cumplir los requisitos de acceso.

Las mujeres que se encuentran fuera de la seguridad social son sobre todo aquellas que realizan trabajos no remunerados en el hogar, que para 2020 llegó a representar al 12,2% del mercado laboral ecuatoriano (INEC, 2020), apenas desde 2015 tienen la posibilidad de acceso a la seguridad social (MIES, 2015) a través de una modalidad de afiliación diferenciada que solo les da acceso a un Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, a través de una aportación diferenciada por ingresos familiares respecto de la cual el Estado cubre progresivamente hasta el 80% del valor en el caso de los más pobres y un 0% para el caso de los hogares con ingresos superiores a USD 532 (Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil, 2015).

Si bien Ecuador ha ratificado todos los convenios fundamentales de la OIT y 51 de los 175 convenios técnicos, entre ellos el convenio 103 sobre protección de la maternidad (revisado), el convenio 189 sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos, y el convenio 190 sobre la violencia y el acoso, que buscan establecer parámetros de solución para los problemas laborales de la mujer; mantiene una legislación que no se corresponde del todo con los compromisos asumidos internacionalmente (OIT, 2018) para permitir cerrar las brechas de cobertura entre hombres y mujeres en el país.

Respecto del alcance, para el Seguro General Obligatorio (SGO), desde noviembre 2010, se consideran beneficiarios de salud el afiliado, su cónyuge o conviviente con derecho (previo un pago respectivo) y

sus hijos e hijas menores de 18 años de edad (sin costo). Sobre las pensiones de montepío para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, se produce un derecho a pensión al jubilado en goce de pensión de invalidez o vejez, o el asegurado activo que al momento de su muerte hubiese acreditado al menos sesenta imposiciones mensuales o estuviera en el período de protección de seguro de muerte, quienes acreditan derecho a pensión de viudez son el o la cónyuge del afiliado/a, así también los hijos en orfandad, sean adoptados por lo menos 12 meses antes del fallecimiento y los póstumos, hasta los 18 años y hasta cualquier edad aquellas personas incapacitadas para el trabajo (IESS, 2006). Para el Seguro Voluntario (SV) aplican los mismos beneficios mencionados; y para el Seguro Social Campesino (SSC) se tienen como beneficiarios al jefe de familia, su cónyuge o conviviente con derecho, sus hijos/as y familiares que viven bajo dependencia, acreditados al momento de afiliación o en algún momento previo, mientras este período no sea menor de 3 meses (INEC, 2017).

Si bien históricamente ha existido una baja afiliación a la seguridad social ecuatoriana, las fluctuaciones en su cobertura han estado asociadas a los momentos de crisis y de contracción económica. Así, como se observa en la tabla 2, durante la crisis del feriado bancario de 1999, se registró 84.095 afiliados que salieron del sistema de seguridad social (-4,05% respecto al año 1998); en el 2002 se tuvo una baja de 45.374 afiliados (una reducción del 2,2%), en 2003 fueron 18.595 (una reducción del 0,9 %) y en 2007 una salida de 7.354 afiliados, que representó una reducción del 0,33% (IESS, 2020). La disminución más significativa en el número total de afiliados tiene lugar en el 2020, con 240.638 salidas y una reducción del 5,5% (IESS, 2020). Esto representa el retroceso más importante en el acceso al derecho a la seguridad social en el país, incluso superior al vivido durante la crisis de 1999 que condujo a la dolarización de la economía ecuatoriana.

Tabla 2. Evolución de los afiliados a la seguridad social, 1998-2020

Año	SSC		Seguro General Obligatorio			Total*	Salidas respecto al año anterior	% de variación anual de salidas
	Dependiente	Jefe de Familia	Trabajo no Remunerado	SGO	SV			
1998	781.970	196.224		1.097.716		2.075.910	67.594	3,37%
1999	737.292	199.834		1.054.689		1.991.815	-84.095	-4,05%
2000	754.687	207.568		1.085.144		2.047.399	55.584	2,79%
2001	731.957	203.967		1.127.394		2.063.318	15.919	0,78%
2002	679.039	193.290		1.145.614		2.017.943	-45.375	-2,20%
2003	659.907	190.864		1.148.577		1.999.348	-18.595	-0,92%
2004	627.818	191.587		1.218.821		2.038.226	38.878	1,94%
2005	632.413	192.481		1.303.511		2.128.405	90.179	4,42%
2006	642.944	197.864		1.402.367		2.243.175	114.770	5,39%
2007	533.694	183.963		1.518.164		2.235.821	-7.354	-0,33%
2008	585.008	201.753		1.734.498		2.521.259	285.438	12,77%
2009	640.270	223.947		1.884.337		2.748.554	227.295	9,02%
2010	692.072	246.570		2.137.451		3.076.093	327.539	11,92%
2011	748.191	280.443		2.448.988	61.030	3.538.652	462.559	15,04%
2012	784.034	322.049		2.687.377	75.417	3.868.877	330.225	9,33%
2013	782.298	343.959		2.856.127	88.123	4.070.507	201.630	5,21%
2014	798.417	365.835		3.015.312	97.851	4.277.415	206.908	5,08%
2015	820.008	388.836	54.921	2.957.661	116.246	4.316.057	38.642	0,90%
2016	798.800	392.776	197.065	2.846.365	138.215	4.328.872	12.815	0,30%
2017	750.785	389.699	212.033	2.889.524	149.201	4.347.615	18.743	0,43%
2018	713.494	387.683	194.635	2.963.118	161.910	4.383.214	35.599	0,82%
2019	679.291	386.324	235.730	2.943.270	170.251	4.372.997	-10.217	-0,23%
2020	644.093	377.546	308.567	2.672.400	178.855	4.132.359	-240.638	-5,50%

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

Fuente: Registros administrativos IESS

Elaboración: Propia

Un factor determinante para la reducción de la cobertura de la seguridad social registrada en los últimos años, está relacionada con la crisis económica y laboral en el país, producto de las políticas de austeridad adoptadas por el gobierno, lo cual desmanteló presupuestaria, progra-

mática y operativamente la capacidad de respuesta y la inversión pública en sectores clave como salud, educación, seguridad y protección social, lo que dejó al país sin herramientas para afrontar la pandemia de la Covid-19. Con las iniciativas de flexibilización laboral y de mayor austeridad fiscal impulsadas por el actual gobierno del presidente Lasso, las expectativas de, al menos, recuperar los niveles de cobertura a los que existían antes de la pandemia no son alentadoras.

En la siguiente sección se analizan los accesos privilegiados a la seguridad social y se los comparan con el régimen general.

ACCESOS PRIVILEGIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL

La baja cobertura actual sumada a las desigualdades descritas genera un sistema regresivo puesto que el Estado aporta al financiamiento tripartito de las prestaciones de un sistema que cubre a unos pocos, principalmente con fuentes de financiamiento que se basan en impuestos indirectos que pagan los que más consumen. Esta regresividad se profundiza cuando existen regímenes especiales o independientes ya que requieren de un importante financiamiento del Estado para cubrir a un grupo reducido de beneficiarios que además cuenta con prestaciones generosas. Este es el caso de la seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en Ecuador.

Hasta la primera década del siglo XX, solo los militares contaban con un sistema de protección frente a riesgos de invalidez, vejez y muerte; a lo que se empiezan a agregar pensiones a determinados grupos, como servidores públicos, intelectuales o artistas notables (Cisneros, 2018). Incluso cuando se concreta la primera forma de institucionalización de la seguridad social para los trabajadores civiles en Ecuador en 1928, los militares mantuvieron sus privilegios con la creación de la Caja de Jubilaciones y Montepío Civil, Retiro y Montepío Militares, Ahorro y Cooperativa gozando de prestaciones de protección social diferenciadas del trabajador civil, bajo el supuesto de que consiste en un trabajo de alto riesgo, impulsado sobre todo por los conflictos con Perú (Carranza Barona & Villavicencio Salazar, 2021). Ya en 1992, con la Ley de Seguridad Social de las FFAA se crea el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y en 1995, tras un proyecto de Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, se crea el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

Aunque los primeros antecedentes de la protección social para los militares datan de inicios de la naciente República del Ecuador, pues en 1839 ya existía en montepío militar el mismo que ya arrastraba problemas de financiamiento (Senado y Cámara de Representantes, 1839), y la preocupación por tener una administración propia separada del gobierno central también se observa desde el siglo XIX en el

Código Militar de 1875 (Convención Nacional del Ecuador, 1875); se podría decir que los antecedentes institucionales formales de la creación del ISSFA se encuentran en 1925 con la creación de la Caja de Pensiones, que dio paso a la Ley de Retiro Militar; luego, en 1939, se decretó la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas Nacionales; en 1948 se inicia el seguro de cesantía militar para oficiales en servicio activo, que se extiende entre 1949 y 1951 a las tropas del ejército y aviación; en 1953 se constituye la Cooperativa de Cesantía Militar y en 1957 aparece la Caja Militar como caja independiente. Es así que para 1982, las FFAA proponen el primer proyecto de ley, sin obtener resultados, pero seis años más tarde se retoma el proyecto en el marco del delineamiento del plan estratégico de las FFAA, logrando expedir en 1992 la Ley de Seguridad Social de las FFAA y crear con ello, el ISSFA (Durán Valverde, 2008).

De igual manera, desde la creación del Ecuador como república existieron intentos de crear algún tipo de institucionalidad para el orden y la seguridad interna, algunos de ellos fueron locales y no profesionales por lo que desaparecieron rápidamente. Si bien en 1846 se da el inicio de una organización de carácter nacional y dependiente del Estado, es hasta 1923 cuando se expide un reglamento que organiza la estructura policial de carácter civil y estructura territorial. Sin embargo, en 1938 toma el carácter militar (Policía Nacional, 2019) y desde entonces los cambios institucionales y el poder de negociación de la Policía han estado vinculados a las conquistas alcanzadas por las Fuerzas Armadas. Así se observa en los antecedentes de creación del ISSPOL.

En 1939 la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas amplía la cobertura de pensiones por Retiro a los policías. Algo similar se da con la Caja Militar creada en 1957, que incorpora también en sus prestaciones al personal policial; lo cual se financia, tanto para policías como para militares, con asignaciones del Presupuesto General del Estado. En 1962, se separan la Caja Militar y la Caja Policial la cual se constituye como independiente pero administrada por el IESS, al que debe responder por gastos administrativos³. En 1989, la Comandancia General de la Policía solicitó al Comando Conjunto de las FFAA la inclusión de la institución policial en el proyecto de creación de la seguridad social militar, buscando que se homologuen beneficios y obligaciones, pero debido a imposibilidades derivadas de las diferencias en escalas de tiempo de servicios en las jerarquías y a la situación financiera de los Seguros de Cesantía, la unificación y homologación

3 Estos elementos históricos de la ISSPOL han sido tomados de su página web: <https://isspol.org.ec/historia/>.

no tuvieron lugar. Tras el impulso de un proyecto por separar la Caja Policial del IESS, para lo que se argumentaba la posible privatización de este último, en 1995 se promulga la Ley número 90, que crea el Sistema de Seguridad Social de la Policía y el ISSPOL como entidad autónoma y de patrimonio propio, regida, al igual que el ISSFA, de acuerdo con leyes especiales. (Durán Valverde, 2008)

Actualmente la Policía Nacional cuenta con una institución específica para el manejo de la prestación de cesantía, cuya creación responde a procesos políticos que datan de 1960. El ISSFA, el ISSPOL y el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional administran las prestaciones de la seguridad social de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y sus familias. Las prestaciones se entregan a través del seguro de retiro, invalidez y muerte, del seguro de cesantía, del seguro de enfermedad y maternidad y del seguro de accidentes profesionales.

Para 2020, la cobertura contributiva total del ISSFA alcanzó a 216.263 personas, esto incluye a los militares en servicio activo, a los militares en servicio pasivo pensionistas de retiro, invalidez o incapacidad, a los pensionistas de montepío y a los familiares dependientes de los afiliados y pensionistas de retiro, invalidez e incapacidad, de entre las cuales 132.020, el 61,4%, corresponden a dependientes; es decir, a familiares de miembros de las FFAA⁴. Lo que se ilustra en la Tabla 3.

Tabla 3. Número de militares afiliados al ISSFA en Ecuador en 2020

	Número
Militares en servicio activo afiliados	41.122
Militares retirados, inválidos o incapacitados en servicio pasivo	34.292
Pensionistas de montepío del ISSFA	8.829
Pensionistas de incapacidad del ISSFA	84

Fuente: ISSFA (2020)

Elaboración: Propia

La masa remunerativa en dólares del total de afiliados durante todo el año 2020, tal como se presenta en la Tabla 4 (ISSFA, 2020), correspondió a un total de USD 693'572.060 para cubrir únicamente las pres-

4 No se incluye en la cobertura total contributiva a los aspirantes y conscriptos debido a que la contribución al ISSFA es completamente a cargo del Estado y su cobertura es temporal y se convierte en permanente cuando se convierten en miembros activos.

taciones de pensiones y salud, lo que representa el 98,5% de la masa remunerativa del año 2020. Lo cual correspondería prácticamente a una tasa de contribución del 100% de los salarios.

Tabla 4. Composición de la masa remunerativa en dólares del total de afiliados de las FFAA en Ecuador en 2020

		Monto (en dólares)	%
Masa remunerativa en dólares del total de afiliados		703'461.095	
Pago total de prestaciones de pensiones y salud		693'572.069	98,5
Pago de pensiones de retiro e invalidez	564'939.161		
Pago de pensiones de montepío	64',440.081		
Gasto en prestaciones de salud	64'192.827		

Fuente: ISSFA (2020)

Elaboración: Propia

El ISSPOL no publica esta información estadística, por lo que conocer el estado de las prestaciones resulta una tarea compleja. De las cifras en el informe de rendición de cuentas para 2020 (ISSPOL, 2021), el número de policías en servicio activo afiliados es de 51.248, mientras que el número de policías retirados en servicio pasivo es de 18.287 y pensionistas de montepío 7.820. El gasto prestacional según el presupuesto codificado de 2020 de pensiones por retiro, invalidez, muerte y mortuoria es de USD 363'205.704, mientras que las prestaciones de salud ascendieron a USD 42'005.225.

Tabla 5. Composición del Presupuesto Codificado del gasto prestacional al ISSPOL en Ecuador en 2020

	Monto (en dólares)
Presupuesto codificado de gasto prestacional de pensiones por retiro, invalidez, muerte y mortuoria	363'205.704
Presupuesto codificado de gasto prestacional de salud	42'005.225

Fuente: ISSPOL (2021).

Elaboración: Propia

La cobertura de afiliados del ISSFA e ISSPOL en conjunto cubre a un porcentaje mínimo de 1,2% de la población, esto es 92.370 personas entre militares y policías, respecto de 7'688.944 personas en la PEA nacional ocupada. También es importante destacar que los pensionistas de retiro del ISSFA e ISSPOL no son necesariamente personas

adultas mayores, es decir mayores de 65 años, ya que las pensiones de retiro se entregan cuando los miembros activos han cumplido al menos 20 años de servicio sin tomar en consideración la edad, por lo que, solo una parte del total de pensionistas del ISSFA e ISSPOL que al 2020 era 52.559 miembros en servicio pasivo son adultos mayores. Un porcentaje bajo de cobertura si se compara con el IESS que cubre a 3'159.822 afiliados activos del Seguro General, 178.855 afiliados voluntarios y 1'021.639 afiliados al Seguro Social Campesino (SSC) donde se incluyen a jefes/as de familia y dependientes, tal como se detalla en la Tabla 6.

Tabla 6. Cobertura del IESS en 2020 (en número de personas)

	2020
Seguro General	3'159.822
TNRH*	308.567
SGO	2'672.400
SV	178.855
SSC	1'021.639
Jefes de familia	377.546
Dependientes	644.093
Total	4'181.461

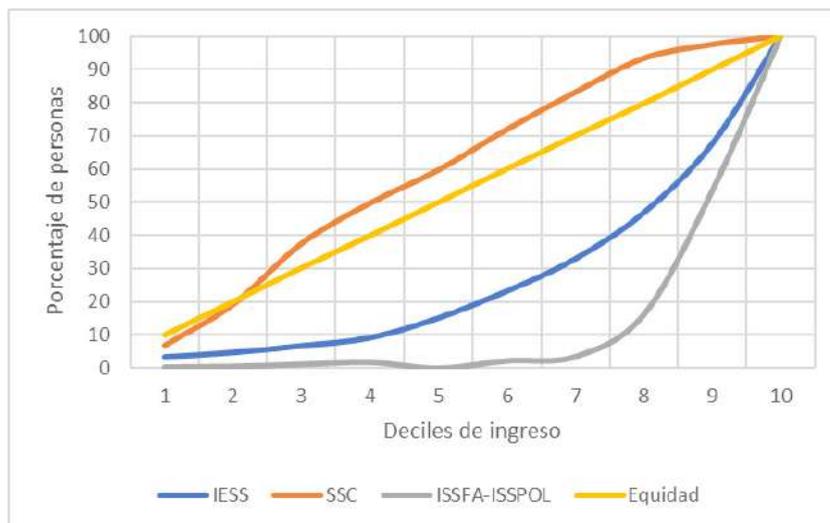
* TNRH: Trabajo no remunerado del hogar

Fuente: Observatorio Financiero

Al comparar el presupuesto devengado del 2020 por ítem se observa que las transferencias por pensiones al IESS alcanzan los USD 1.684 millones de dólares. Mientras que para el ISSFA e ISSPOL estas suman USD 651 millones. Si se compara también con las transferencias realizadas para adultos mayores y personas con discapacidad que alcanzan USD 804 millones⁵ se observa la gran regresividad en el sistema de protección social integral. Puesto que un importante monto se centra en transferencias para un grupo privilegiado con prestaciones generosas que además ha gozado de prebendas en cuanto a sus salarios en la vida activa.

5 En el 2020 se incluye el Bono por Emergencia Sanitaria.

Gráfico 1. Curvas de Lorenz de los afiliados a los regímenes de seguridad social en Ecuador 2020



Fuente: ENEMDU 2020.

Elaboración: Observatorio Financiero.

Como se puede apreciar en las curvas de Lorenz, el destino del presupuesto para el ISSFA e ISSPOL es el más inequitativo y regresivo, mientras que el del Seguro Campesino es el más progresivo, salvo en el primer decil. Las personas que cuentan con seguridad social, también se encuentran por debajo de la línea de equidad, pero son menos regresivos que los de las fuerzas públicas. Además, en términos de cantidad de personas que cuentan con seguro social las proporciones son radicalmente distintas.

Si además se consideran las transferencias del Presupuesto General del Estado a las tres instituciones y se las divide para el número de pensionistas, se encuentra que existen desproporciones en los recursos recibidos entre las mismas.

Tabla 7. Transferencias del Presupuesto General del Estado al IESS, ISSFA e ISSPOL en 2020

	Transferencias anuales* (en millones de dólares)	Pensionistas (en número)	Transferencia promedio mensual por número de pensionistas (en dólares)
IESS	1.684,84	559.823	251
ISSFA	523,78	43.121	1.012
ISSPOL	127,68	26.107	408
Total	2,336,31		

*Esto corresponde a las transferencias devengadas en el 2020.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2021)

Elaboración: Propia

En comparación con los cargos civiles del servicio público, los sueldos de los regímenes especiales son considerablemente superiores. Por ejemplo, para 2015, mientras un ministro ganaba US\$ 5.510, un General del Ejército percibía US\$ 5.560, sin contar las compensaciones anuales, que sumaban US\$ 13.100. En un nivel intermedio, el sueldo de un asesor del sector público era de US\$ 3.798, mientras que el de un Coronel correspondía a US\$ 4.419. Para el nivel más bajo, tomado en cuenta el sueldo de un director de área este era de US\$ 2.368, mientras que el de un Capitán alcanzaba los US\$ 2.537. Lo propio ocurre entre la cotización personal y la patronal, ya que el porcentaje para el aporte patronal para las FFAA está en 49%, mientras que en el régimen general apenas llega a 20,60%; de esta manera el aporte patronal se ubica por debajo del personal para el caso de la población civil y por encima del personal en el caso de las FFAA. Existe, por lo tanto, un fuerte desfase en cuanto al financiamiento público, que privilegia los regímenes de las FFAA (Salamanca, 2016). Esta *cultura de privilegio* se refleja también en las prestaciones de cesantía, en los tiempos para acceder al retiro y en las indemnizaciones debido a accidentes profesionales, existente entre los Seguros de las Fuerzas Públicas⁶ y el Seguro Social general.

6 El personal de las FFAA requiere de 20 años de servicio para acceder a las prestaciones, mientras que la población civil requiere cumplir ya sean 40 años de trabajo; 30 de trabajo y 60 de edad; 15 de trabajo y 65 de edad; o 10 de trabajo y 70 de edad. El monto recibido corresponde al 88% para militares y 85% para policías del último sueldo; 70% para aquellos con 20 años más 3% por cada año adicional. Para la población civil se promedian los cinco mejores años, 50% con 10 años más 1,25% por año adicional. En caso de incapacidad total las FFAA reciben una pensión de 100% del último sueldo, mientras que los civiles pueden ser del 80% del último año de sueldo en caso de ser total y del 100% en caso de ser absoluta. Y de producirse la muerte se otorga una pensión del 100% del último sueldo para las FFAA y del 80% del último

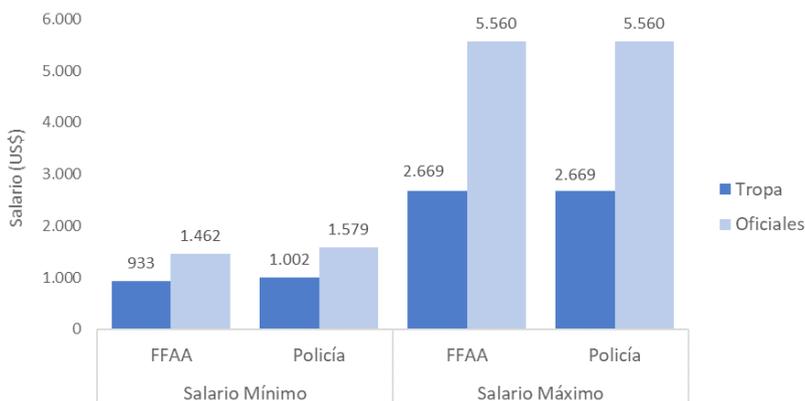
Además de la ampliada cobertura extensiva en comparación con el Seguro General, y del alto nivel de autonomía y discrecionalidad de los que gozan los seguros de las FFAA y de la Policía Nacional, existen importantes privilegios en lo que respecta a los servicios de atención en salud, ingresos y garantías de retiros y jubilaciones. Sobre todo, los dos últimos no se dan tan solo en contraste con el Seguro General, sino también al interior de los Regímenes Especiales de FFAA.

Sobre la asistencia en salud, la autonomía del ISSFA y el ISSPOL, si bien ha facultado la creación de establecimientos propios de salud (para 2016 el ISSFA cuenta con 74 establecimientos de primer nivel, 12 de segundo nivel y 1 de tercer nivel, mientras que el ISSPOL tiene 60, 1 y 1 respectivamente para cada nivel), ha dado lugar a una fragmentación de la atención del sector salud, llegando a tenerse incluso casos de establecimientos subutilizados. (Durán Valverde, 2008)

En lo tocante a beneficios de ingresos y retiros, se tienen dos grupos tanto para policías cuanto para militares: el de los oficiales y el de tropa, donde los primeros son quienes tienen mayores prestaciones y privilegios. El ascenso dentro de un grupo, sea como oficial o como tropa, se da por el tiempo de servicio, dibujando una distribución típicamente piramidal, en que el ascenso a los escaños más altos es progresivamente más reducido. Para los oficiales militares, el nivel de Mayor, que es el cuarto y requiere superar los 16 años de servicio, es con el que inician las prestaciones de pensión y cesantía, mientras que solo a partir de los Coroneles, siendo este el sexto nivel con un tiempo de servicio superior a 27 años, perciben compensaciones los cuatro grados más altos; los niveles más bajos, de Subteniente, Teniente y Capitán no acceden a tales beneficios, además de percibir un salario menor. En el caso de la tropa militar el rango salarial disminuye significativamente. Así, mientras el salario más bajo de los oficiales es de US\$ 1.462, el más alto es de 5.560; para la tropa estos corresponden a 933 y 2.669, respectivamente. En la tropa, los beneficios de pensión y cesantía inician también en el cuarto nivel, el de Sargento segundo, que requiere de más de 16 años de servicio, mientras que las compensaciones están reservadas a los dos últimos niveles, el de Suboficial primero y Suboficial mayor, que requieren más de 30 y 31 años de servicio respectivamente y a los que muy pocos acceden (Salamanca, 2016).

año de sueldo para los civiles (Salamanca, 2016).

Gráfico 2. Salarios de las fuerzas públicas



Fuente: Ministerio de Trabajo (2012a, 2012b). Elaboración: Propia

Entre los policías se reproduce el mismo esquema, donde lo único que varían son los años de servicio y la cantidad de ingresos. Entre los oficiales las prestaciones de pensión y cesantía aparecen desde el cuarto nivel, que es el de Mayor y para el que se necesitan sobre los 15 años de servicio, las compensaciones quedan reservadas para los últimos cuatro escaños y son, como todas las prestaciones incluido el salario, al igual que con los militares, crecientes según el rango. Para la tropa, también se inician las pensiones y cesantía desde el cuarto nivel, que es el de Sargento segundo, con más de 15 años de servicio, mientras que las compensaciones quedan para los dos niveles más altos, el de Suboficial primero y Suboficial mayor, que requieren más de 30 y 34 años de servicio respectivamente. En el gráfico 2 se muestran los rangos de salarios para los oficiales y tropa de policía que son un poco más alto para el nivel más bajo en relación a la FFAA.

Por lo que se ve en la distribución piramidal y jerárquica de las prestaciones, se puede decir que al interior de los seguros de las FFAA existe ya una desigualdad importante, en la que los escaños más bajos, que concentran a la mayoría de los activos se ven considerablemente desventajados respecto de los niveles más altos, que gozan de cuantiosas prestaciones además de sueldos excesivamente altos.

Otro elemento que configura los privilegios y ejercicio de presión política por parte de las fuerzas públicas es el no sometimiento a las normas generales de la administración de la seguridad social. Así, por ejemplo, con la promulgación de la Ley de Seguridad Social de 2001 el ISSPOL y también el ISSFA, fueron incorporados al régimen normativo del Sistema de Seguridad Social para su control y regulación, con

lo cual estas instituciones debían realizar contribuciones económicas para gastos administrativos de las Superintendencias correspondientes al sistema. Tras una fuerte disputa en torno a la inconstitucionalidad por obviar el régimen legislativo especial al que se atienen el ISSPOL y el ISSFA, consiguieron la exención de dichos aportes entre 2004 y 2005 (Durán Valverde, 2008). Otro paso en búsqueda de su autonomía y mejor capacidad de financiamiento es la posibilidad que guardan los regímenes especiales de realizar inversiones a cuenta propia, mismas que pueden ser privativas y no privativas. El ISSPOL ha mantenido una alta discrecionalidad respecto de sus inversiones; las decisiones sobre sus planes anuales de inversión se delegan a una Comisión de Inversiones, en la que participan un representante del Consejo Superior, el Director General del ISSPOL, el Director económico financiero, un abogado representante de la Asesoría Jurídica y el Jefe del Departamento de Inversiones.

De igual manera, el ISSFA se reserva el derecho de manejar sus inversiones de manera autónoma, aunque esta entidad tiene un manejo más público de ellas. Parte de estas inversiones también se destinan a préstamos tanto hipotecarios como quirografarios, pero, además, mantiene acciones en varias empresas y en terrenos estratégicos a lo largo del país. Para 2016, el ISSFA mantenía una participación accionaria en 20 empresas, 13 de ellas de manera mayoritaria y 7 con participación minoritaria⁷ (Hidalgo Villa, 2021).

Mientras que el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional maneja casi de manera autónoma y privada las contribuciones que el Ministerio de Gobierno como patrono y los policías hacen para la cesantía, donde la Junta Directiva, Comisión, Fiscalizadora y Comité de Riesgos, Comisión de Inversiones indican que a junio 2021 el 51% de los fondos se encuentran en inversiones no privativas, esto equivale a USD 500,8 millones de dólares tal como se presenta en la tabla 7.

7 Aquellas de participación mayoritaria son: Acerías Nacionales del Ecuador S.A., Aspros C.A., EMSA Airport Services CEM, Explocen C.A., Fabrilfame S.A. e Inmolución S.A., mientras que aquellas en las que tiene participación minoritaria son: Amazonashot S.A., Banco General Rumiñahui, Condorming S.A., Inamazonas S.A., Maresa Holding, Omnibuss BB y SOCCASA S.A. (Hidalgo Villa, 2021).

Tabla 7. Inversiones del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional en 2020

		millones de dólares	porcentaje
Inversiones privadas	Préstamos a socios	486,9	49,3%
Inversiones no privadas	Renta fija	29,2	3,0%
	Renta variable	471,6	47,7%
Total		987,7	100%

Fuente: SCPN (2021)

Elaboración: Propia

Respecto al 2020, existe un aumento relativo mayor en inversiones de renta variable respecto a los préstamos a socios. La discrecionalidad en la administración y procesos operativos, principalmente del ISSPOL, ha dado lugar a problemas de corrupción en las inversiones. Durante el año 2020 se denunciaron operaciones irregulares en cuanto a las inversiones no privadas del ISSPOL, que involucraban el gasto de más de USD 800'000.000 (González, 2020). Los modos en que se llevaron a cabo estas cuestionables operaciones fueron varios: a) permuta financiera, que consiste en un canje de flujos, en que se entregan pagos para compra de bonos, sin un respaldo adecuado, recibiendo solo el pago de intereses; b) cesión de derechos fiduciarios, que no le está permitido al ISSPOL y que además se usó para esconder préstamos que no le correspondían; c) la compra de facturas comerciales negociables en el mercado de valores, así como inversiones en obligaciones de empresas que ahora tienen problemas de pagos; d) compra de terrenos poco atractivos a precios elevados, hasta cinco veces por encima de su valor catastral (González, 2020; PRIMICIAS, 2021). A esto se suman las inversiones en deuda interna por parte del ISSPOL que no han sido clarificadas (King Mantilla, 2020) y hace poco se conoció que uno de los principales operadores en este tema de realizó transferencias a funcionarios del ISSPOL, así como a otras personas, incluido el ex ministro de Economía y Finanzas, Mauricio Pozo, según él por consultorías, y su hermano Fernando Pozo, por montos más elevados sin explicar el motivo de los mismos (De Una Noticias, 2021).

Entender esta configuración que refleja una *cultura de privilegio* implica comprender que existen mecanismos instituidos en la sociedad que operan más allá de las instituciones formales y las ventajas que pueden tener unas respecto de otras. Es decir, que además de identificar que un grupo social ha gozado históricamente de prebendas dada su capacidad de incidencia y presión, se identifica que en su interior existe una institucionalidad informal, de carácter clasista,

que segrega a determinados sujetos que forman parte de ella, según su rango. Son estos los mecanismos que definen quiénes son los pocos que alcanzan un escaño de alta jerarquía dentro de las instituciones militares y policiales, así como los que establecen una demarcación entre quienes pueden acceder al cuerpo de oficiales y quienes habrán de pertenecer a la tropa. Dispositivos que ponen límites al ascenso social y consolidan patrones clasistas al interior de estas entidades, a la vez que reproducen desigualdades respecto del conjunto de la población civil. En suma, se trata de evitar una reflexión que lleva a la identificación de *buenos* y *malos*, sino de encauzar el pensamiento hacia la comprensión de instituciones y poderes menos visibles a la simple observación pero que se inmiscuyen en diversos espacios produciendo diferentes cortes situacionales, incluso al interior de aquellas instituciones formales que tendemos a reconocer como homogéneas.

En 2016, ocho años después de promulgada la nueva Constitución, se aprueba en la Asamblea Nacional la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, sin veto del ejecutivo, pero con una fuerte oposición de los afiliados al ISSFA y al ISSPOL, quienes presentaron demandas de inconstitucionalidad a la norma⁸. La ley en cuestión planteaba varios cambios importantes, de entre los cuales causaron mayor descontento: i) el retiro forzoso a los 20 años y el voluntario a los 25; ii) nuevos mecanismos de financiamiento en busca de la sostenibilidad financiera de la institución a largo plazo, reduciendo el aporte del Estado de 26% a 9,15%; iii) el establecimiento de un seguro de vida militar por US\$ 50.000 para oficiales y tropa por igual; iv) el requerimiento de 25 años de servicio para acceder a las prestaciones de seguro de retiro; y v) la eliminación de la calidad de beneficiarios del montepío militar a los hijos solteros de hasta 25 años de edad. Los artículos que corresponden a estos puntos de disputa, así como los que conciernen al financiamiento del sistema y su equiparación con el de seguridad social general, fueron la base de que hace pocos meses, en marzo de 2021, la Ley en cuestión fuese declarada inconstitucional, en menos de cuatro años después de haber sido decretada (Corte Constitucional, 2021).

Resalta claramente que, en la negativa a equiparar el sistema de seguridad social de las Fuerzas Públicas con el seguro general, hay una pugna por mantener la situación de privilegio histórico que estas instituciones han gozado. Existe allí un *espíritu de cuerpo* y capacidad de presión para no perder las prerrogativas que han tenido. Lo que

8 Recuperado de: <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/10/22/nota/5866921/ayer-rige-ley-seguridad-social-ffaa>.

es más complicado de determinar es la medida en que la Ley ahora declarada inconstitucional afectaba en igual medida a la totalidad de los beneficiarios del sistema de seguridad social de las FFAA, puesto que, cuestiones como la creación del seguro de vida generalizado, la reestructuración del financiamiento, los aportes y retiros parecen tender hacia una somera homogeneización de los beneficios al interior de la institución, o en todo caso a una disminución de la brecha de desigualdad que prima allí dentro. Es necesario así, volcar la mirada no solo a los privilegios que buscan mantener las instituciones formales, sino también, dentro de ella, los privilegios de los oficiales respecto de la tropa.

Dado que luego de la sentencia de la Corte Constitucional se retornó al régimen anterior, en el cual las cotizaciones corresponden al 23% por parte del afiliado y 26% por parte del Estado. Además, la Ley del ISSFA indica que en caso de que los recursos sean insuficientes para completar el pago de las pensiones militares y sus revalorizaciones el Estado cubrirá la diferencia hasta completar el 60% de su costo total. Por lo que el Estado vuelve a responsabilizarse mayoritariamente para cubrir prestaciones excesivamente generosas.

CONTEXTO POLÍTICO EN EL QUE SE RESUELVE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY

La declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, pese a la trascendencia que tiene, ya que buscaba equilibrar y homogenizar los sistemas de seguridad social, apuntalando su sostenibilidad, pasó desapercibido en el Ecuador; estuvo ausente del debate político y de los espacios mediáticos. Lo que resulta llamativo es que quienes presentaron la acción de inconstitucionalidad no fueron quienes se verían mayormente afectados al momento de su jubilación porque existe un tratamiento diferenciado entre los cambios para los efectivos activos y quienes recién ingresan. Se trataba, más bien, de una “pulseada” de fuerzas de los oficiales activos, sobre todo de las fuerzas armadas para no perder ni uno solo de sus privilegios.

El 27 de abril del 2018, se designó como Ministro de Defensa a un general en servicio pasivo, Oswaldo Jarrín Román, luego de once años en los que al frente de ese ministerio estuvieron civiles, empezando por la ministra Guadalupe Larriva en el primer gobierno de Correa, la primera civil y mujer en ocupar ese cargo. El ministro Jarrín ya había estado al frente del ministerio de defensa en 2005 y 2006, durante el gobierno de Alfredo Palacio, renunciando a su cargo un mes y medio

antes de la primera vuelta para las elecciones presidenciales de ese entonces.

La actual Corte Constitucional (CC), fue constituida por un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS-T)⁹, nombrado por el presidente Lenin Moreno. Este CPCCS-T, a finales de agosto de 2018, cesó de sus funciones a los 9 jueces de la CC y nombró una comisión integrada por delegados del Ejecutivo, de la Asamblea Nacional y del propio CPCCS-T para seleccionar los nuevos jueces constituyentes, quienes asumieron sus funciones el 25 de enero de 2019.

La jueza sustanciadora de la sentencia de inconstitucionalidad, Daniela Salazar Marín, vicepresidenta de la Corte Constitucional, pidió el 3 de septiembre de 2019 que se le dé un trámite prioritario a las acciones de inconstitucionalidad materia de este análisis para “alterar el orden cronológico de sustanciación de causas a fin de dar un trámite prioritario a la causa No. 83-16-IN y acumulados” (Corte Constitucional, 2021, p. 6). Es pertinente indicar que la primera demanda de inconstitucionalidad a esta norma la 83-16-IN fue presentada en 2016 por el militar Luis Eduardo Lara Jaramillo.

En el medio de las protestas de octubre 2019, iniciadas por la CONAIE y a la que se sumaron amplios sectores populares ante el aumento del precio de combustibles y políticas de ajuste y de flexibilidad laboral, el 15 de octubre 2019, siendo recién nombrado general de División¹⁰ fue designado jefe del comando conjunto de las Fuerzas Armadas, Luis Eduardo Lara Jaramillo. Las fuerzas públicas, jugaron un papel preponderante para sostener la institucionalidad, incluso con el empleo excesivo de fuerza. De acuerdo con el Informe de la Defensoría del Pueblo y de varios organismos internacionales de defensa de derechos humanos, las protestas de octubre tuvieron una represión desmedida, la violación de varios derechos, con un saldo de

9 La autorización para la conformación del CPCCS-T vino por una Consulta Popular realizada el 4 de febrero de 2018. La pregunta 3 de esta consulta popular y referéndum fue la siguiente: “¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana v Control Social, así como dar por terminado el período constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodo?”. Por lo que quedaba fuera de la potestad del CPCCS-T el evaluar y designar una nueva Corte Constitucional, ya que este órgano no es elegido por este Consejo.

10 Este nombramiento como general de División lo recibió el 5 de julio 2019 cuando Jarrín ya era ministro de Defensa.

11 muertos, más de 1000 personas heridas, varias de ellas con pérdidas de uno sus ojos.

La CEVJ (Comisión Especial para la Verdad y la Justicia) concluye que el Estado ecuatoriano, a través de sus agentes, violentó gravemente los derechos a la vida, la integridad física, psicológica y sexual, y a la libertad personal, actos que tienen un directo impacto sobre el derecho a la libre expresión, a la protesta pacífica y a la resistencia. (...)

La CEVJ pudo establecer que las y los agentes del Estado hicieron uso excesivo de la fuerza en reiteradas ocasiones, conductas que, en el contexto nacional entre el 3 y el 16 de octubre, causaron serios, y en algunos casos irreversibles, daños a civiles. (...) Sobre presuntas y presuntos responsables institucionales, de los 249 testimonios de víctimas de violaciones de derechos humanos, se desprende que 189 habrían sido perpetradas por personal de la Policía Nacional, lo que corresponde al 75 %, y 34 por personal de las Fuerzas Armadas que corresponde al 13 %. (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2021, pp. 238-239)

A fines del 2019 el ISSFA presentó un escrito en el cual se basa la afirmación de que el déficit actuarial de esa institución se incrementó a los 4 años de vigencia de la Ley (no se indica en cuánto), cuando solo había 3 años de aprobación de la Ley.

Las presiones por obtener privilegios no quedaron ahí, el ministro Jarrín a mediados del 2020 obtuvo un pago y reconocimiento de deudas al ISSFA por casi USD 500 millones de dólares que en sus palabras “según los últimos cálculos actuariales la Seguridad Social de los militares tiene solvencia a mediano plazo y podría registrar problemas de liquidez en 15 años” (Rueda, 2020). Es decir, en seis meses desde el escrito presentado por el ISSFA, el 20 de diciembre de 2019, había solvencia de mediano de plazo sin considerar los nuevos ingresos.

A fines de agosto 2020, cuando se empezaron a definir las candidaturas presidenciales, el Ministerio de Defensa y el ISSPOL¹¹ realizaron algunos comunicados en espíritu de cuerpo a la demanda presentada por Luis Eduardo Lara Jaramillo. Estas coincidencias temporales no fueron casuales, y se pueden considerar como medidas de presión como una estrategia de guerra¹² con el regreso de un militar en servicio pasivo como ministro de Defensa, con un ejecutivo sin liderazgo ni rumbo, con poca credibilidad registrando los niveles más bajos de aceptabilidad de un presidente desde el regreso a la democracia en

11 El Ministerio de Defensa y el ISSPOL (Comandancia General de las Fuerzas Armadas) presentaron escritos el 25 de agosto de 2020 y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas lo realizó el 14 de septiembre y 28 de diciembre de 2020.

12 Cedeño (2016) se refiere a cómo los oficiales utilizan múltiples enfrentamientos para alcanzar el objetivo de una guerra a diferencia de la tropa que usa la fuerza.

1979. A ello se sumaba el temor al resultado electoral en caso de que ganara Andrés Arauz, candidato de la Alianza UNES liderada por el ex presidente Correa. La fecha de la sentencia se realiza entre la primera y la segunda vuelta del 2021, lo que muestran apuro y presión por sacarla y que puede ser considerado una coacción dadas las declaraciones militares que se dieron en ese entonces.

Unas semanas antes a la declaratoria de inconstitucionalidad (10 de marzo 2021) y con la posibilidad de que el correísmo gane la segunda vuelta al candidato Guillermo Lasso, el 26 de febrero de 2021 en conmemoración de los 192 años de la Batalla de Tarqui, el comandante del ejército Washington Buñay “convoca para que en las elecciones del 11 de abril se derrote a la corrupción y se consiga una Patria sin autoritarismo ni demagogia donde prime la honestidad y el diálogo”(Rosero, 2021). Este tipo de declaraciones fueron frecuentes en los últimos años del correísmo y dejaron en entredicho su “sumisión a la autoridad civil” (Cedeño, 2016a).

Uno de los argumentos de los accionantes en la declaratoria de inconstitucionalidad por la forma es que no “se permitió al personal militar en servicio activo concurrir a la Asamblea Nacional” y Marcia Goyes Sánchez, en representación de los accionantes en la causa N° 0083-16-IN, menciona que quién “pudo comparecer a nombre de las Fuerzas Armadas fue el entonces Ministro de Gobierno, Ricardo Patiño. No obstante, el Ministro no representaba al ISSFA, pues esta es una entidad autónoma, independiente desde su creación, y de carácter privado, en el que el Estado no tiene injerencia alguna.”¹³ (Corte Constitucional, 2021, p. 62). Dentro de los accionantes, el último en presentar una acción, Guido Hernán Vera Campelo¹⁴ es el único que refiere la necesidad de contar con regímenes especiales sin que esto implique una “situación de privilegio” (Corte Constitucional, 2021, p. 137), lo que muestra que algunos efectivos sí estaban conscientes de su situación.

¿DE QUÉ TRATABA LA LEY IMPUGNADA?

Los regímenes especiales de seguridad social se consideran casi cerrados, puesto que el crecimiento de los afiliados es reducido o inexistente, en el caso de los regímenes especiales de las fuerzas públicas el número de afiliados depende de las políticas de seguridad interna

13 La mención incorrecta como ministro de Gobierno se encuentra en la propia Sentencia y se presume cita textual.

14 En el año 2015 el Subs. Guido Hernán Vera Campelo fue nombrado Ayudante Administrativo de la Agregaduría de Defensa del Ecuador en la República de Chile, mediante decreto 593.

y externa del país y, por lo tanto, los ingresos por contribuciones individuales, es decir de los afiliados a estos regímenes, siempre serán limitados. Se debe considerar además que las Fuerzas Armadas modernas se conforman por grandes reservas y poco personal activo, por lo tanto, si Ecuador sigue esta tendencia en el futuro se tendrá un número menor de afiliados; mientras que el número de efectivos de la Policía ha tenido una tendencia creciente sobre todo considerando que Ecuador no ha alcanzado el estándar internacional de número de policías por habitante.

Dado que el número de afiliados es una variable que no está bajo el control de los institutos de seguridad social de las fuerzas públicas y, por lo tanto, los ingresos por aportes individuales siempre serán limitados para que el ISSFA y el ISSPOL, sean sostenibles, requieren importantes aportes y subsidios del Estado. Carmelo Mesa-Lago (2021b; 1998b) quién más ha trabajado esta temática, refiere que justamente esos sistemas no son sostenibles en el tiempo sin los aportes del Estado y que las generosas prestaciones que reciben quienes pertenecen a estos sistemas deben ser discutidas.

La Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional planteaba pocos cambios para los activos y pensionistas actuales que ya estaban en el régimen en el 2016 y cambios importantes para quienes iban a ingresar. Para los que ya estaban en el régimen, la norma preveía tres cambios importantes, el primero que las pensiones en curso de pago del régimen de seguridad social militar y policial que se encontraban por encima de la pensión máxima del régimen civil, esto es del IESS, no se iban a incrementar¹⁵ hasta que se iguale a la pensión máxima del régimen civil, y las pensiones para los miembros activos al momento de la emisión de la ley y que accedían al retiro a partir de esa fecha se calcularían sobre la base de los últimos 5 años de sueldo de forma progresiva y se limitarían a los niveles máximos del régimen civil. Un segundo cambio relacionado con la prestación de cesantía preveía que los aportes del empleador que no eran devueltos al miembro que quedaba cesante con menos de 20 años de servicio, debían devolverse al empleador, en este caso al Estado; y redujo de 5 a 2 años de servicio el tiempo para acceder a la devolución de los aportes individuales. El otro cambio igualaba la indemnización por seguro de vida entre la tropa y la oficialidad.

15 Las pensiones de los militares en servicio pasivo retirados se ajustan cada vez que existen incrementos en las remuneraciones de los militares activos, en el mismo monto incremental.

Para los nuevos efectivos que ingresaban al sistema, cotizaban igual que los servidores públicos del régimen civil, reduciendo su cotización individual de 23% a 11,15%; así también, las pensiones por retiro se calculaban de acuerdo a los parámetros establecidos en el régimen general; sin embargo, las condiciones de acceso eran diferentes al régimen civil, ya que si la baja era forzosa se accedía a pensión de retiro con 20 años de servicio, mientras que se accedía con 25 años de servicio cuando la baja era no forzosa. Las pensiones de invalidez y muerte, la prestación de mortuoria, la prestación de cesantía y las prestaciones del seguro de accidentes profesionales se asimilaban en lo posible al régimen civil.

Se adiciona que, la Ley de Fortalecimiento, en el caso de la Policía Nacional, de forma progresiva, eliminaba el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional, el mismo que en la actualidad no tendría razón de ser como una institución separada del ISSPOL, mucho menos si la cesantía para los nuevos miembros se convertía en una cuenta individual manejada por el ISSPOL, por lo que la institución debía garantizar el pago de las cesantías con el total de su patrimonio, hasta que el Estado se hiciera cargo de dichas prestaciones.

El espíritu de la Ley de Fortalecimiento era sentar las bases para la creación de un sistema de seguridad social que elimine privilegios, como se ha señalado, el mismo que reconozca técnicamente las diferencias en las condiciones de acceso y las contingencias de los grupos cubiertos, y que tome en consideración el principio de equivalencia y reconozcan el esfuerzo contributivo. También se orientaba al principio de solidaridad no solo al interno de cada uno de los regímenes especiales, sino más bien desde la visión de seguridad social como un derecho ciudadano, que es el mandato constitucional.

Desde esta visión el derecho a la seguridad social no es un reconocimiento a la trayectoria laboral de las personas, ni al esfuerzo que han colocado las familias apoyando el arduo trabajo de los afiliados, en esos casos funciona el sistema laboral que incorpora dichos elementos a través de bonificaciones, medallas o diplomas. Si bien alguna de las prestaciones de seguridad social reconocen el esfuerzo contributivo del afiliado, que se manifiesta en el principio de equivalencia, es fundamental que la sociedad dé el salto conceptual acordado en la Constitución hacia el reconocimiento de la seguridad social como un derecho ciudadano que se ejerce cuando sobrevienen ciertas contingencias como la enfermedad, el desempleo, la vejez, la discapacidad, o la muerte, y que está cobijado bajo los principios de universalidad, igualdad y solidaridad, entre otros.

ARGUMENTOS DE LA SENTENCIA N° 83-16-IN/21

La Corte Constitucional está facultada para realizar el *control abstracto de constitucionalidad* de Leyes y Decretos emitidos por el Ejecutivo o Legislativo para “garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico” (Art. 74 de la LOGJCC)¹⁶. La declaratoria de inconstitucionalidad tiene como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

Los accionantes que demandaron la inconstitucionalidad de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, plantearon inconstitucionalidades tanto de forma como de fondo, que se integraron en el expediente de la causa No. 0083-16-IN iniciada por la demanda del general de brigada, Luis Eduardo Jaramillo Lara el 29 de noviembre de 2016, a la cual se incorporaron 33 acciones relacionadas.

La jueza constitucional, Diana Salazar Marín sobre quien recayó la sustentación de la causa, el 26 de noviembre de 2019 avocó conocimiento del proceso y convocó a una nueva audiencia para el 16 de diciembre de ese año. A esta audiencia asistieron exclusivamente los representantes legales de los accionantes, un delegado de Asamblea Nacional y otro del Ejecutivo, interviniendo también como terceros con interés, delegados del ISSFA, de la Federación de Militares y de los Fondos de Cesantía de la Policía. No existió participación de delegados del IESS, ni tampoco de organizaciones de afiliados o pensionistas de la seguridad social. Para el análisis del proceso presentaron escritos los accionantes en septiembre de 2020; el Ministerio de Defensa y el ISSPOL en agosto de 2020; en septiembre y diciembre de ese año el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; en octubre la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la Comandancia General de la Policía Nacional; y en diciembre 2 escritos de la ISSPOL.

La jueza constitucional sustentadora del caso no encontró que se hayan incumplido obligaciones de forma y, por tanto, la Ley no fue declarada inconstitucional por ello; sino por incompatibilidades de fondo, de acuerdo con el dictamen de la jueza, aprobado por el pleno de la Corte Constitucional, que corresponden a los siguientes seis puntos planteados por los accionantes:

¹⁶ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct.-2009. Última modificación 3 de febrero de 2020 (Asamblea Nacional, 2020).

a) La ley impugnada reduce los ingresos de la seguridad social militar y policial, poniendo en riesgo la sostenibilidad del sistema; b) La norma impugnada afecta el régimen especial de seguridad social para militares y policías, pues se remite a montos, procesos, porcentajes y fórmulas de cálculo que son del régimen general de la seguridad social, lo que tiene como consecuencia que el ISSFA queda supeditado a las decisiones del Consejo Directivo del IESS; c) La ley impugnada vulnera el principio de progresividad y no regresividad de los derechos al eliminar servicios sociales, modificar las condiciones de ciertas prestaciones, reducir prestaciones y eliminar grupos beneficiarios; d) Varias normas de la ley impugnada vulneran el principio constitucional de reserva de ley; e) Las reformas sobre la calificación de incapacidad retiran del ISSFA la posibilidad de realizar tal calificación y se refieren a un cuadro valorativo que debía ser expedido por el Ministerio de Salud Pública, pero que hasta la fecha no ha sido emitido, lo que afecta el seguro de accidentes profesionales; f) El régimen de transición de la norma impugnada violenta el principio de igualdad, pues beneficia solamente al personal en servicio activo; g) Las reformas menoscaban el ejercicio de los derechos constitucionales que garantizan trabajo y estabilidad a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. (Corte Constitucional, 2021, p. 80)

En la Sentencia, la jueza ponente argumenta respecto a cada uno de estos puntos, utilizando principalmente para ello, los planteamientos de los demandantes, así como de los terceros con interés (ISSFA, ISSPOL, Comando Conjunto de las FFAA, Comandancia General de la Policía). A continuación, se describe y analiza la respuesta de la Sentencia respecto a cada uno de los seis puntos de fondo planteados por los accionantes.

1) ¿LA LEY IMPUGNADA REDUCE LOS INGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL MILITAR Y POLICIAL, PONIENDO EN RIESGO LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA?

La jueza sustentadora concluye que “la Corte encuentra que dado que la norma impugnada se aprobó sin contar con los estudios actuariales específicos y actualizados¹⁷, dio como resultado una reforma que

17 En el análisis previo a los elementos de forma, respecto a los estudios actuariales, los argumentos de la jueza se muestran contradictorios, puesto que en el numeral 168 de la Sentencia indica “llama la atención de la Corte Constitucional que si bien la ley impugnada tomó en cuenta los estudios actuariales periódicos que se habían realizado hasta el 2012, no se verifica que para su promulgación la Asamblea Nacional haya justificado varias de sus decisiones de reforma a la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional, en estudios actuariales específicos que midan el impacto de la norma discutida respecto de la sostenibilidad del sistema de seguridad social”. Y más adelante en el numeral 171, refiere lo siguiente: “a la Corte Constitucional, en el marco del control abstrac-

ha significado menores ingresos, afectando el financiamiento de las prestaciones, y a la vez, incrementando en el largo plazo el aporte del Estado para el sistema de seguridad social de la Fuerza Pública, lo que ha puesto en riesgo su sostenibilidad” (Corte Constitucional, 2021, p. 89). La jueza declara inconstitucionales los artículos porque según ella debilitan el sistema en base al criterio de que no se cuenta con “estudios actuariales especializados” pero toma como válido el estudio de la parte interesada que considera solo la reducción de ingresos y no la de egresos, lo cual resulta inverosímil.

Los planteamientos de la jueza no consideran la reducción de las prestaciones, sino más bien ponen énfasis en la reducción de las aportaciones personales y patronales que son justamente las que generan mayores obligaciones a las fuerzas públicas. Como ya se mencionó estos sistemas no son sostenibles *per se*, por tanto, tarde o temprano van a requerir subsidios estatales. Esta pregunta es engañosa porque solo mira un lado del balance y, la jueza sustanciadora concluye que se afecta la sostenibilidad pese a que no lo prueba en ningún lugar. La consideración del incremento del déficit actuarial en los cuatro años de vigencia de la Ley se basa en:

(...) un escrito presentado por el ISSFA el 20 de diciembre de 2019 (...). Dicha información tiene sustento en estudios de Valuación Actuarial del Seguro de Retiro, Invalidez y Muerte por el período de proyección 2016-2066, aprobado por el Consejo Directivo del ISSFA, en la sesión ordinaria de 6 de noviembre de 2017 y el de Valuación Actuarial del Seguro de Enfermedad y Maternidad, con corte al 31 de diciembre de 2017 y un período de proyección hasta al 31 de diciembre de 2027 aprobado por el Consejo Directivo en la sesión ordinaria No. 19-06 llevada a cabo el 9 de julio de 2019. (Corte Constitucional, 2021, p. 88)

Es decir, la Sentencia toma como válidos y actualizados un estudio realizado en el 2017 y otro con corte al 31 de diciembre 2017 por parte del ISSFA para sustentar que el déficit se ha incrementado por los cuatro años de vigencia de la Ley, cuando los cuatro años recién podían ocurrir a fines del 2020. Omite lo que dice la propia Sentencia con la comparecencia de Michel Pineda de parte de los accionantes pasivos, específicamente de la Presidencia de la República, indicando

to de constitucionalidad desde el punto de vista del control formal, no le compete determinar a partir de qué fecha se puede considerar desactualizados a los estudios actuariales periódicos, ni verificar si los estudios utilizados eran los adecuados para las reformas propuestas en la ley impugnada, ni calificar la utilidad y calidad del informe emitido por el Ministerio de Finanzas” (Corte Constitucional, 2021, pp. 68-69).

que “existen tres informes actuariales cuyas recomendaciones fueron recogidas en la ley impugnada” (Corte Constitucional, 2021, p. 62).

Adicionalmente, la jueza analiza el principio de sostenibilidad financiera sin tomar en consideración que estos regímenes especiales son financieramente viables únicamente con el aporte del Estado, es más en otros países, como Estados Unidos o Polonia, las pensiones de las fuerzas públicas son financiadas directamente del presupuesto estatal. Para su pronunciamiento, la jueza utiliza una Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana (Sentencia No. C-110/19 de 13 de marzo de 2019) que se refiere a la Seguridad Social general y no a los regímenes especiales.

El principio de sostenibilidad financiera consagrado en la Constitución se configura en los regímenes especiales del ISSFA y el ISSPOL, cuando vela para que el Estado, que es y será la principal fuente de ingresos de estos regímenes, financie prestaciones que no sean inequitativas, ni generosamente exorbitantes, de tal forma que el aporte total del Estado no sea fiscalmente insostenible, ya que como se explicó las contribuciones individuales de los miembros activos de las Fuerzas Armadas y de la Policía son una fuente de ingreso limitada. Solo al revisar la historia sabemos que el Estado siempre ha sido el garante de las prestaciones de estos regímenes especiales, así, por ejemplo, hasta la actualidad se ha hecho cargo de las pensiones de la Ex Caja Militar, conocidas como pensiones contributivas del Estado.

La jueza sustenta su argumento en un informe financiero, presentado por el ISSFA que es parte interesada, en el que se refiere a que “el déficit actuarial se incrementó”. Este informe trata a los regímenes especiales de fuerzas públicas como seguros privados de capitalización completa donde el indicador de sostenibilidad financiera es el déficit actuarial o también conocido como deuda implícita; sin tomar en consideración que “los sistemas públicos de seguridad social son respaldados por promesas de la sociedad de garantizar su liquidez y no requieren el mismo nivel de capitalización de los sistemas privados” (Mesa-Lago, 2021a) y que los sistemas públicos de seguridad social llevarán a cabo reformas paramétricas para reducir el gasto o incrementar los ingresos, por lo que el déficit actuarial podría desaparecer. Esto ya fue observado por un estudio realizado por la OIT al IESS (Velasco, 2019) donde recomienda al IESS que los estudios actuariales deben seguir la Norma Internacional de Práctica Actuarial 2 de la AAI (ISAP2), y se sugiere entablar diálogo con la Superintendencia de Bancos, institución que establece la estructura de los informes actuariales. Nada de lo cual es considerado dentro del pronunciamiento de la jueza constitucional.

En base a ese estudio actuarial realizado por parte de uno de los accionantes, que mayores privilegios tiene, se declaró inconstitucional toda la Ley. En este punto el argumento que sustenta la decisión se cae por sí mismo y muestra un claro conflicto de interés y manipulación de ciertos criterios constitucionales y técnicos.

2) ¿LA LEY IMPUGNADA ES CONTRARIA A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS AL RÉGIMEN ESPECIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE LA POLICÍA NACIONAL E IMPLICA QUE EL ISSFA QUEDE SUPEDITADO A LAS DECISIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL IEES, ASÍ COMO SUS EFECTOS EN LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA?

La respuesta al segundo argumento de los accionantes es insólito, la jueza indica que las normas impugnadas no serían en sí mismas incompatibles con la Constitución, sin embargo, al verificar que la norma impugnada "sí se adoptó sin considerar criterios técnicos que aseguren que las prestaciones del régimen de seguridad social especial reformadas sean sostenibles" (Corte Constitucional, 2021, p. 101).

La jueza admite que las normas equiparan el sistema de seguridad social de la fuerza pública al sistema general de seguridad social (2021, p. 101), pero opta por mantener la cultura del privilegio en los regímenes especiales, tomando como válidos los escritos presentados por una de las partes interesadas.

3) ¿LA LEY IMPUGNADA VULNERA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS AL ELIMINAR LOS SERVICIOS SOCIALES, MODIFICAR LAS CONDICIONES DE CIERTAS PRESTACIONES, REDUCIR PRESTACIONES Y ELIMINAR GRUPOS BENEFICIARIOS?

En este punto se cuestionan los elementos que aplicarían para los nuevos efectivos de la fuerza pública en torno a eliminación de servicios sociales, la reducción de prestaciones sociales, la eliminación de grupos beneficiarios. Todas estas modificaciones que iban encaminadas a igualar los regímenes especiales al régimen general, según la jueza se consideran regresivas e injustificadas y por tanto, se declaran inconstitucionales porque la "provisión de los servicios sociales depende de la sostenibilidad del sistema" (2021, p. 110). Esto corresponde a un razonamiento circular ya que, si bien los servicios sociales son formas para mejorar el régimen del *buen vivir*, no son parte de las contingencias de la seguridad social que establece la Constitución. Así, por ejemplo, el servicio social de vivienda en el régimen general es parte de los servicios que otorga el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS), puesto que no corresponde a una contingencia de la seguridad social, es decir, la jueza ponente no observó lo que

la propia Constitución indica, ni los Convenios y Recomendaciones Internacionales que el Ecuador ha ratificado.

Sobre la eliminación de grupos beneficiarios, específicamente la exclusión de los hijos menores de 25 años del montepío en caso de fallecimiento, la jueza asume los planteamientos de los grupos interesados, deslegitima lo formulado en la Ley impugnada respecto a que estas prestaciones corresponden a “rezagos de discriminación” de los regímenes especiales sobre el seguro general, indicando que no se verifica esa justificación y que “esta Corte tampoco dispone de suficiente información que permita concluir que la eliminación como beneficiarios del montepío de los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad permita o sea conducente para garantizar la sostenibilidad de los distintos sistemas y del régimen especial” (2021, p. 115).

4) ¿EXISTEN NORMAS EN LA LEY IMPUGNADA QUE VULNERAN EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY?

En este punto la Corte se pronuncia indicando que “no se verifica que las normas que han sido reformadas y que se remiten a disposiciones reglamentarias para su aplicación, afecten el principio de reserva de ley” (2021, p. 122), desechando, de esta manera, los cuestionamientos de los accionantes al respecto.

5) ¿LA LEY REFORMATORIA IMPUGNADA VULNERA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, AL DIFICULTAR EL OTORGAMIENTO DE DETERMINADAS PRESTACIONES POR PARTE DEL ISSFA, PUES PARA LA CALIFICACIÓN DE INCAPACIDAD SE REFIERE A UN CUADRO VALORATIVO DE INCAPACIDADES A CARGO DE LA AUTORIDAD SANITARIA NACIONAL?

Los accionantes buscaban desconocer la autoridad sanitaria del Ministerio de Salud Pública a través de la Junta de Médicos Militares o la Junta de Médicos del ISSPOL. “La Corte concluye que esta cuestión constituye un asunto de libre configuración legislativa y en consecuencia, las disposiciones que establecen esta competencia, no son en sí mismas inconstitucionales” (2021, p. 126).

6) ¿EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA VIOLENTA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD, AL BENEFICIAR SOLAMENTE AL PERSONAL EN SERVICIO ACTIVO?

En este punto la jueza no encuentra una inconstitucionalidad al respecto.

En todos los análisis a los argumentos de los accionantes, la jueza omite el objetivo de la Ley impugnada presentado por la Asamblea para normar “de manera coherente y equitativa los recursos, servicios, prestaciones de seguridad social, para el sector policial como

militar, a fin de no generar beneficios desmesurados fuera del ámbito del sistema de seguridad social general, del cual el régimen especial es parte” (2021, p. 47).

También se omite en la reflexión los mandatos constitucionales de garantizar, desde el Estado, el ejercicio del derecho a la seguridad social para todos, el cual se hace efectivo a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales, los cuales incluyen a los de las FFAA y los de la Policía Nacional, conforme al Art. 367 de la Constitución.

Art. 367 El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales.

El sistema se guiará por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad. (Asamblea Nacional, 2008)

La jueza pone énfasis en la “necesidad de abordar de manera técnica la legislación en materia de la seguridad social con el fin de asegurar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo” (2021, p. 69) pero realiza un análisis sesgado y admite que “solo debe recurrir a la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso” (2021, p. 131).

El único argumento que se utiliza es que no se cuenta con estudios actuariales actualizados, pese a que la propia sentencia no define lo que significan estudios actualizados¹⁸ y asume como válidos los del ISSFA que son parte interesada.

Según la sentencia, esto pone en riesgo la sostenibilidad del sistema. En ningún momento la jueza ponente demuestra que las reformas atentan contra la sostenibilidad, considera la reducción de los ingresos más no de las prestaciones, que representan una regresividad de los derechos de hijos de los accionantes y asume los argumentos de los accionantes como válidos y prefiere optar por mantener privilegios de los regímenes del ISSFA y del ISSPOL.

Para declarar la inconstitucionalidad de las reformas se forzó la sustentación en la consideración de que los estudios sobre los que basaban las reformas estaban desactualizados e implicaban “financiamiento” lo que atentaba contra la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, algo que como se ha demostrado no es posible en regímenes casi cerrados, como lo son los de las fuerzas públicas. Esta decla-

18 Como resguardo pone que a la Corte no le corresponde determinar a partir de qué fecha se pueden considerar desactualizados los informes.

ratoria de inconstitucionalidad de la Ley implica mayores recursos para estos regímenes por las generosas prestaciones que involucran, retornando a las prácticas de una *cultura de privilegio* que opera no solo con el resto de la población civil cubierta por la seguridad social, sino también al interno de los grupos con las distinciones que se da entre la oficialidad y el personal de tropa. Esto es un grave retroceso para homogenizar los sistemas y las prestaciones a futuro.

La inconstitucionalidad de esta norma puede ser vista como una batalla ganada pero como señala Cedeño “cuestionamientos militares deben ser únicamente en aspectos relacionados a la conducción operacional y táctica de las tropas, es decir aspectos únicamente relacionados al combate militar, pero no de políticas domésticas —como el futuro del ISSFA” (Cedeño, 2016b). Las fuerzas armadas prefieren mantener una visión que precautele sus privilegios incluso a costa de perder capacidad de respuesta ante las nuevas amenazas.

Los giros políticos que regresan privilegios tienden hacia la individualización y el sálvese quien pueda, donde los grupos son incapaces de admitir que se encuentran en una mejor situación que el resto y prefieren ver al resto por encima del hombro. Lo que sucede actualmente en términos de uberización del empleo civil se expresa en una reducción de la afiliación al seguro general, incremento de la afiliación voluntaria y endeudamientos privados para cubrir las atenciones de salud por parte de los afiliados, elementos que los efectivos del orden público desconocen.

CONCLUSIONES

La situación actual no es muy alentadora, pues existe un retorno de los privilegios en varios frentes y una pulseada perdida para una seguridad social más universal y equitativa. Este retorno que se ha detallado no solo tiene relación con un grupo de población no civil, como ellos se denominan, sino que marca un cambio político importante en el caso de las fuerzas armadas pues en el pasado ya han participado en episodios de ruptura del orden democrático.

La cercanía entre el nombramiento de un general en retiro como ministro de Defensa, interrumpiendo un largo período de once años en los cuales habían estado civiles en el ministerio, y la fecha de la sentencia N° 83-16-IN/21 que deroga, por inconstitucional, la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, llama la atención porque muestran una presión para no permitir ningún cambio, recuperar prebendas y mantener el *statu-quo*.

También es llamativa la cercanía temporal entre el paro de octubre, donde las fuerzas públicas jugaron un rol preponderante para

mantener la institucionalidad, incluso con un exceso de fuerza y represión que violentó derechos humanos, con la celeridad que se priorizó y analizó la inconstitucionalidad de la Ley reformativa. Proceso realizado, por una nueva Corte Constitucional recién posesionada, cuyo proceso de conformación por parte de una Comisión Especial constituida por el CPCCS-T.

La argumentación para la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley reformativa, se sustentó principalmente en la aseveración de que no existían estudios actualizados sobre los que se basaban las reformas, pese a que la misma sentencia expresa que la Corte no está en capacidad de determinar los aspectos técnicos y temporales para considerar qué estudios de este tipo estén desactualizados. En la sentencia N° 83-16-IN/21 se identifica que los argumentos que se consideraron correspondían a los planteamientos de la parte interesada en la declaratoria de inconstitucionalidad. Adicionalmente, la sentencia refleja desconocimiento del funcionamiento y de los requerimientos de los regímenes especiales de seguridad social, que son financieramente viables únicamente con el aporte del Estado.

Las nuevas estrategias de impulso al emprendurismo promueven empleos precarios que debilitan la seguridad social y fragilizan la situación de la población civil frente a la pandemia. Existe un incremento de la afiliación voluntaria en remplazo de la afiliación al seguro general y preocupantes endeudamientos privados para cubrir las atenciones de salud por parte de los afiliados (Serrano Crespo, 2021).

Es paradójico que la polémica por los eventos de octubre 2019 se haya dado por el subsidio a la gasolina y al diésel, que finalmente se eliminó y que, al mismo tiempo, el gobierno no haya dicho nada sobre las generosas transferencias a las fuerzas públicas que son regresivas bajo el auspicio de la Corte Constitucional que en esta sentencia instrumentaliza el retorno de privilegios, pese a que la Constitución en su Art. 85 numeral 3 indica claramente que el Estado debe garantizar la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito, Ecuador.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2020). Pub. L. N° Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct.-2009.

Bielschowsky, Ricardo y Torres, Miguel (2018). *Desarrollo e Igualdad: El Pensamiento de la CEPAL en su Séptimo Decenio — Textos*

- Seleccionados del Período 2008-2018*. Santiago de Chile: UN.
Recuperado de: <https://doi.org/10.18356/7a7b820c-es>.
- Carranza Barona, César, y Villavicencio Salazar, Nicolás (2021).
Panorámica histórica de la Seguridad Social en Ecuador. En
Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo. Nota Técnica,
1, 3-114.
- Casalí, Pablo et al. (2020) *¿Cuáles son los principales nudos críticos
del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?* Ecuador: OIT
Países Andinos.
- Casalí, Pablo et al. (2021). *Panorama de la protección social:
Gobernanza, cobertura y sostenibilidad*. Ecuador: OIT Países
Andinos
- Cedeño, César (2016a). *Sacudón carnavalesco*. Recuperado de: [https://
gk.city/2016/02/08/sacudon-carnavaleno/](https://gk.city/2016/02/08/sacudon-carnavaleno/).
- Cedeño, César (2016b). *Preocupaciones sobre el estado de las Fuerzas
Armadas del Ecuador*. Recuperado de: [https://gk.city/2016/04/04/
preocupaciones-sobre-el-estado-las-fuerzas-armadas-del-
ecuador/](https://gk.city/2016/04/04/preocupaciones-sobre-el-estado-las-fuerzas-armadas-del-ecuador/)
- Cisneros, María Victoria (2018). *Relaciones de desigualdad y seguridad
social en países de baja cobertura. Caso de estudio: Ecuador,
periodo 1923-2015*. Quito: Flacso Ecuador. Recuperado de: [http://
repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/13623](http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/13623)
- Convención Nacional del Ecuador (1875). *Código Militar*.
- Corte Constitucional (2021). *Sentencia N° 83-16-IN/21 y acumulados.
Inconstitucionalidad de la Ley de Fortalecimiento a los Regímenes
Especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de
la Policía Nacional. Corte Constitucional del Ecuador*. Quito,
Ecuador. Recuperado de: [https://www.corteconstitucional.gob.ec/
index.php/boletines-de-prensa/item/843-inconstitucionalidad-de-
la-ley-de-fortalecimiento-a-los-reg%C3%ADmenes-especiales-de-
seguridad-social-de-las-fuerzas-armadas-y-de-la-polic%C3%ADa-
nacional.html](https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/boletines-de-prensa/item/843-inconstitucionalidad-de-la-ley-de-fortalecimiento-a-los-reg%C3%ADmenes-especiales-de-seguridad-social-de-las-fuerzas-armadas-y-de-la-polic%C3%ADa-nacional.html)
- De Una Noticias (2021). *Fernando Pozo recibió en Panamá 2,1
millones de la cuenta (de Chérrez) del TD Bank*. Recuperado de:
[https://deunanoticias.com/fernando-pozo-recibio-panama-21-
millones-cuenta-cherrez-td-bank/](https://deunanoticias.com/fernando-pozo-recibio-panama-21-millones-cuenta-cherrez-td-bank/)
- Defensoría del Pueblo de Ecuador (2021). *Informe de la Comisión
Especial para la Verdad y la Justicia respecto de los hechos
ocurridos en Ecuador entre el 3 y el 16 de octubre de 2019*. Quito:
Defensoría del Pueblo de Ecuador.

- Durán Valverde, Fabio (2008). *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador* (p. 197). Quito, Ecuador: Organización Internacional del Trabajo — Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://www.social-protection.org>
- González, Jorge (2020). En el Isspol se pagó hasta cinco veces más por terrenos, denunció ministra María Paula Romo. *El Comercio*. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/isspol-terrenos-corrupcion-emergencia-sanitaria.html>
- Hidalgo Villa, Juan Gabriel (2021). *Análisis de la evolución de la estructura accionaria de las inversiones de renta variable del ISSFA desde el año 2015 al 2019*. Quito: Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. Recuperado de: <http://repositorio.espe.edu.ec/jspui/handle/21000/24324>
- IESS (2006). *Resolución C.D 100—Reglamento del Régimen de Transición del seguro de invalidez, vejez y muerte*. Recuperado de: <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33703/C.D.+100>
- IESS (2020). *Boletín Estadístico N° 25*. Quito: IESS. Recuperado de: <https://www.iess.gob.ec/es/estadisticas/>
- INEC (2017). *Porcentaje de personas cubiertas por alguno de los regímenes de la seguridad social pública contributiva. Ficha metodológica*. Quito: ENEC. Recuperado de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec>
- INEC (2020). *Boletín técnico N° 02-2020-ENEMDU*. Quito: ENEC. Recuperado de: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec>
- ISSFA (2021). *Información estadística general del ISSFA, a diciembre de 2020*. Quito: ISSFA. Recuperado de: <https://www.issfa.mil.ec/conozcanos/estadisticas.html#año-2020>
- ISSPOL (2021). *Informe N° I-IN-2021-008-PEC-ISSPOL — Rendición de cuentas 2020*. Quito: Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional. Recuperado de: <https://isspol.org.ec/wp-content/uploads/2021/05/Rendicio%CC%81n-de-cuentas-2020-14-05-2020-preliminar-comprimido.pdf>
- King Mantilla, Katiuska (2020). Ecuador paga y renegocia su deuda en el medio de la Covid-19. *Análisis Carolina*, 11.
- King Mantilla, Katiuska (2021). Los presagios de quiebra como profecías autocumplidas y antesala de las AFP. *Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo. Nota Técnica*, 1, 29-36.
- Mesa-Lago, Carmelo (2021a). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020)*:

Promesas y realidades. República Dominicana: Fundación Friedrich Ebert.

- Mesa-Lago, Carmelo (2021b). La privatización de las pensiones en América Latina. En *Nueva Sociedad*, 291, 15-27.
- Mesa-Lago, Carmelo, y Bertranou, Fabio (1998). *Manual de Economía de la Seguridad Social en América Latina*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- MIES (2015). *Amas de casa ingresan a la seguridad social*. Recuperado de: <https://www.inclusion.gob.ec/amas-de-casa-ingresan-a-la-seguridad-social/>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2021). *Informe anual de Ejecución Presupuesto General del Estado (enero-diciembre 2020)*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado de Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado de: <https://www.finanzas.gob.ec>
- Ministerio de Trabajo (2012a). *Resolución 53-MRL-2012. Remuneraciones para servidores en servicio activo Policía Nacional*. Recuperado de: <https://www.trabajo.gob.ec>
- Ministerio de Trabajo (2012b, noviembre). *Resolución 54-MRL-201. Remuneraciones para servidores en servicio activo FFAA*. Recuperado de: <https://www.trabajo.gob.ec>
- OIT (2018). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. (Panorama Laboral Temático)*. Lima: Organización Internacional del Trabajo. Recuperado de: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang-es/index.htm
- Policía Nacional (2019). *Doctrina nuestra identidad*. Recuperado de: <https://www.policia.gob.ec>
- Primicias (2021). *Inversiones irregulares del Isspol se hicieron a través de siete mecanismos*. Recuperado de: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/inversiones-irregulares-isspol-mecanismos-policias/>
- Rosero, Ana Belén (2021). Comandante del Ejército: Este 11 de abril busquen consensos para derrotar la corrupción. *El Comercio*. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/comandante-ejercito-consensos-elecciones-ecuador.html>
- Rueda, Carlos (2020). Defensa asegura que hay un acuerdo para el pago de la deuda “histórica” al ISSFA. *Expreso*. Recuperado de: <https://www.expreso.ec/actualidad/defensa-asegura-hay-acuerdo-pago-deuda-historica-issfa-13379.html>

- Salamanca, Antonio (2016). *Equidad y justicia en la Seguridad Social: Reformas a la seguridad social de Fuerzas Públicas*. Quito: IAEN.
- SCPN (2021). *Reporte semestral SCPN (ene-jun 2021)*. Quito: Servicio de Cesantía de la Policía Nacional. Recuperado de: <https://www.cesantiapn.com.ec/wp-content/uploads/2021/08/Reporte-semestral-SCPN-ene-jun-2021-v4.pdf>
- Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil (2015). *La afiliación de las amas de casa a la seguridad social ya es una realidad*. Recuperado de: <https://www.infancia.gob.ec/la-afiliacion-de-las-amas-de-casa-a-la-seguridad-social-ya-es-una-realidad/>
- Senado y Cámara de Representantes (1839). *Ley que arregla el montepío militar. 68 Primer Registro Auténtico Nacional §*.
- Serrano Crespo, Carol (2021). *Análisis de la cartera de créditos del BIESS de 2016 a 2020. Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo. Nota Técnica N° 1*. Recuperado de: <https://www.observatoriofinanciero.org/wp-content/uploads/2021/09/Nota-Tecnica-1.pdf>
- Sierra, Esperanza (2018). Teletrabajo, uberización y robotización del trabajo: Propuesta para un derecho del trabajo consistente (sólido, estable y duradero). *Revista IDEIDES*, 20. Recuperado de: <http://revista-ideides.com/teletrabajo-uberizacion-y-robotizacion-del-trabajo-propuesta-para-un-derecho-del-trabajo-consistente-solido-estable-y-duradero/>
- Velasco, Sergio (2019). *Propuesta de fortalecimiento de la dirección actuarial de investigación y estadística del IESS*. Quito: OIT Países Andinos.

LA IMPORTANCIA DE LAS PENSIONES EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19

Isalía Nava Bolaños¹

INTRODUCCIÓN

En México, el primer caso de enfermedad causada por el SARS-CoV2 se presentó el 27 de febrero de 2020 y el primer fallecimiento ocurrió el 18 de marzo. Hacia la primera semana del mes de octubre de 2021 los casos confirmados acumulados llegaban a 3.714.392 y se reportaron 281.610 defunciones confirmadas, con una tasa de incidencia de casos acumulados de 2.880 por cada 100.000 habitantes. Al interior se reportan marcadas desigualdades, por ejemplo, la distribución por sexo en los casos confirmados muestra un predominio en mujeres (50.1%), con una mediana de edad de 39 años, mientras que en las defunciones aparece un predominio de hombres (62%) y la mediana es de 64 años (Secretaría de Salud, 2021). Estas cifras dan cuenta de la situación de vulnerabilidad de las personas mayores. En las edades avanzadas la preexistencia de enfermedades crónicas y degenerativas se presentan como factores de riesgos vinculados con la enfermedad, especialmente la mayor probabilidad de agravamiento y mortalidad (OMS, 2020a; OMS, 2020b).

1 La autora agradece el apoyo del maestro Sebastián Antonio Jiménez Solís, por su colaboración en la búsqueda bibliográfica y revisión de estadísticas e indicadores. Investigación realizada gracias al Programa UNAM-PAPIIT IN304119 “Seguridad económica y pobreza en la población adulta mayor de México”.

Las consecuencias derivadas de la pandemia se extendieron a otros ámbitos, como la situación y posición económica de las personas. Como una respuesta a la crisis sanitaria el gobierno de México implementó distintas medidas de confinamiento y distanciamiento social para reducir la dispersión y transmisión del virus. El 30 de marzo de 2020 se ordenó la suspensión inmediata de las actividades no esenciales. Así, la crisis sanitaria comenzó a generar repercusiones económicas de gran importancia, en una economía que ya transitaba por un proceso de desaceleración de la actividad económica. En 2020 el Producto Interno Bruto (PIB) se redujo un 8.3%, respecto al año anterior.² Los choques de oferta y demanda derivados de la pandemia tuvieron profundas consecuencias para las empresas y los hogares. Los mercados laborales se vieron afectados, sobre todo en un país donde 56.2%³ de la población ocupada se encontraba en empleos informales. Las consecuencias económicas derivadas de la pandemia dejan a las personas mayores en situación de vulnerabilidad, con oportunidades de trabajo limitadas (Cepal, 2020a).

En relación con la protección que otorgan las pensiones, previo a la pandemia ya existía una vulneración de los derechos. En 2017 solo 35.0% de las personas mayores tenían una pensión contributiva (38.6% de los hombres y 22.2% de las mujeres) y aproximadamente siete de cada diez pensionados recibía hasta dos salarios mínimos (INEGI, 2017). Frente a las consecuencias derivadas de la pandemia se corre el riesgo de que la desprotección se acentúe, incrementen los niveles de pobreza y se deteriore la calidad de vida de las personas.

Con base en estos elementos el objetivo de esta investigación es analizar los factores explicativos de la seguridad económica de la población mexicana en edades avanzadas en el contexto de pandemia de Covid-19, colocando particular atención a las pensiones contributivas y no contributivas.

LA SEGURIDAD ECONÓMICA EN LA VEJEZ

Este documento parte de considerar a la seguridad económica en las edades avanzadas como marco conceptual y analítico que guía la investigación. Guzmán (2002, citado por Huenchuan y Guzmán, 2007, p. 102) la define como “la capacidad de disponer de forma independiente de una cantidad de recursos económicos regulares y suficientes para garantizar una buena calidad de vida”. Contar con recursos económicos y no económicos, en las edades avanzadas es importante

2 La reducción del PIB en 2020 fue superior a la observada en 1995 (6.2%) y en 2009 (5.3%).

3 La cifra corresponde al primer trimestre de 2020 (ENOE, 2020).

para evitar caer en pobreza y favorecer un envejecimiento con calidad de vida.

En la configuración de la seguridad económica intervienen dos componentes: la situación económica y la posición económica (Huenchuan y Guzmán, 2007). La situación económica se relaciona con el poder adquisitivo de las personas mayores, frente al gasto en consumo propio de las edades avanzadas. La posición económica se analiza en relación con el ingreso y los bienes de las personas en edades avanzadas en comparación con otros grupos etarios de la población o subgrupos de la población mayor. Entre los factores que influyen en la seguridad económica en la vejez se encuentran: el ciclo de vida individual y familiar, las biografías personales y generacionales, los antecedentes de las instituciones de seguridad social y las características de los sistemas de pensiones.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

ENCUESTA NACIONAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES

La fuente de información es la ENIGH que levanta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El objetivo de la encuesta es recabar datos sobre el monto, procedencia y distribución de los ingresos y gastos de los hogares en México; las características sociodemográficas y ocupacionales de los integrantes del hogar; las características de equipamiento del hogar; y la infraestructura de la vivienda. El periodo de levantamiento es bienal. Los años seleccionados para el análisis son 2018 y 2020, cuenta con representatividad nacional y a nivel de entidad federativa. En ambos años la encuesta se levantó del 21 de agosto al 28 de noviembre.

Cabe mencionar que, en 2020, el periodo durante el cual se llevó a cabo el operativo de campo de la encuesta estuvo marcado por la pandemia de la Covid-19. Para el 21 de agosto los casos confirmados acumulados llegaron a 549.734 y se reportaron 59.610 defunciones confirmadas, para el 28 de noviembre estas cifras aumentaron a 1.100.683 y 105.459, respectivamente.

MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA

El modelo “logit” se caracteriza por tener una variable de resultado binaria o dicotómica que toma el valor 1 (para la clase de interés, en este caso si la persona recibe pensión) con alguna probabilidad p , y el valor 0 (no recibe pensión) con probabilidad $1-p$. La “probabilidad de éxito” p es una función de los valores de las características de las variables; específicamente, el logaritmo de la razón de probabilidades o “log odds”, $\log[p/(1-p)]$, es una función lineal de las variables predictoras (Bunge y Judson, 2005).

De acuerdo con Hosmer *et al.* (2013, p. 7) si utilizamos $\pi(x)=E(Y|x)$ para representar la media condicional de Y dada x cuando se usa la distribución logística. La forma específica del modelo de regresión logística se expresa como:

$$\pi(x) = \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 x}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 x}}$$

Una transformación de $\pi(x)$ que es fundamental para el estudio de la regresión logística es la transformación *logit*. Esta transformación se define, en términos de $\pi(x)$, como:

$$g(x) = \ln \left[\frac{\pi(x)}{1 - \pi(x)} \right]$$

$$g(x) = \beta_0 + \beta_1 x$$

El análisis de regresión logística presenta las siguientes características: i) El modelo para la media condicional de la ecuación de regresión debe estar acotado entre cero y uno. El modelo de regresión logística, $\pi(x)$, satisface esta restricción. ii) La distribución binomial, no la normal, describe la distribución de los errores y es la distribución estadística en la que se basa el análisis. iii) Los principios que guían un análisis mediante regresión lineal también encauzan la regresión logística.

VARIABLES DEPENDIENTES Y EXPLICATIVAS

En el Cuadro 1 se describen las variables que forman parte de la especificación de los dos modelos de regresión logística que se estiman. En el primero la variable dependiente corresponde a una dicotómica que toma el valor de 1 si la persona cuenta con un ingreso derivado de una pensión contributiva y 0 si no lo recibe. En el segundo modelo, la variable dependiente toma el valor de 1 cuando se reportan la presen-

cia de ingresos derivados de pensiones no contributiva y 0 en ausencia de estos ingresos.

Entre las variables independientes se incluyen: sexo, grupo de edad, escolaridad, lengua indígena, discapacidad, situación conyugal, tipo de hogar, quintiles de ingreso por trabajo de los hogares, red de apoyo económico, localidad y año de la encuesta.

Cuadro 1. Descripción de las variables dependientes e independientes

Variable	Tipo de variable	Categoría
Variables dependientes (2 modelos)		
Pensión contributiva	Dicotómica	0 = No recibe*
		1 = Recibe
Pensión no contributiva	Dicotómica	0 = No recibe*
		1 = Recibe
Variables independientes		
Sexo	Dicotómica	0 = Hombres*
		1 = Mujeres
Grupos de edad	Ordinal	1 = 65-74*
		2 = 75-84
		3 = 85+
Escolaridad	Ordinal	1 = Sin escolaridad o primaria incompleta*
		2 = Primaria completa o secundaria incompleta
		3 = Secundaria completa o media superior incompleta
		4 = Media superior completa y más
Lengua indígena	Dicotómica	0 = No habla*
		1 = Habla lengua indígena
Discapacidad	Dicotómica	0 = No presenta*
		1 = Presenta discapacidad
Situación conyugal	Categórica	1 = Viudez*
		2 = Sin pareja
		3 = En unión
Tipo de hogar	Dicotómica	0 = Familiar*
		1 = No familiar

Variable	Tipo de variable	Categoría
Quintil del ingreso por trabajo de los hogares	Ordinal	1 = Quintil I*
		2 = Quintil II
		3 = Quintil III
		4 = Quintil IV
		5 = Quintil V
Red de apoyo económico	Dicotómica	0 = No recibe*
		1 = Recibe
Localidad	Dicotómica	0 = Rural*
		1 = Urbana
Año de la encuesta	Dicotómica	0 = 2018*
		1 = 2020 (año de la pandemia)

* Categoría de referencia.

Fuente: Elaboración propia.

LAS PERSONAS MAYORES EN LA PANDEMIA

De acuerdo con los resultados obtenidos a partir de la ENIGH, se observa que para 2020 la p65+ sumó 11.8 millones de personas, de las cuales 54.4% fueron mujeres y 45.6% hombres. El Cuadro 2 ilustra la distribución por sexo para la p65+ de las variables sociodemográficas y económicas seleccionadas, así como las brechas entre mujeres y hombres. En relación con la distribución por grupos de edad poco más de la mitad de la población se concentraba en el grupo {65 a 74}, se aprecia que conforme avanza la edad la proporción de personas mayores va disminuyendo. Respecto a la escolaridad, cerca de la mitad de la p65+ contaba con estudios de primaria incompleta o menos, al diferenciar por sexo, 51.6% de las mujeres se caracterizaba por presentar este nivel de escolaridad, mientras que entre sus congéneres varones es 46.1%. Enseguida, aparece el nivel de primaria completa o secundaria incompleta, 23.1%. Es decir, entre la población mayor predominan los bajos niveles de escolaridad. Solo 8.7% de la población hablan alguna lengua indígena o dialecto. Mientras que tres de cada diez personas presentan alguna discapacidad física o mental. En relación con la situación conyugal, 72.0% de los hombres se encuentran en unión, en el caso de las mujeres el porcentaje es mucho menor (41.1%), en cuanto a la viudez, 42.1% de las mujeres se encuentran en esa situación y 17.0% en el caso de los hombres. Es importante destacar que estas diferencias entre hombres y mujeres se deben entre otros factores a que los hombres, social y culturalmente, son más propensos a contraer segundas nupcias, así como a la mayor esperanza de vida

de las mujeres (Ham, 2003). La población que alguna vez contribuyó o cotizó en alguna institución de seguridad social representó 41.6%, cabe mencionar que es la variable donde aparece la mayor brecha por sexo, entre los hombres fue 60.5% y en las mujeres 25.8%.

En cuanto al tipo de hogar, hay mayor participación de las personas mayores en hogares familiares (nucleares, compuestos y ampliados), no obstante, es importante de resaltar la presencia de hogares no familiares (unipersonales y corresidentes) sobre todo en el caso de las mujeres (14.7%), en contraste con los hombres (12.0%). Al organizar a los hogares según quintiles de ingreso por trabajo, se observa que poco más de la mitad de las p65+ se encontraba en el primer quintil. La población que reportó la presencia de redes de apoyo económico (presencia de donativos en dinero provenientes de otros hogares) fue 17.8%, con una mayor presencia entre la población femenina (23.1%), en contraste con la población masculina (11.5%).

Por otra parte, en la localidad residencia se aprecia que 77.1% residen en localidades urbanas y 22.9% en rurales.

Al contrastar las cifras de la p65+ entre 2018 y 2020, se puede observar un incremento de 1.5 millones de personas. Las variables que presentaron cambios significativos en el tiempo fueron la escolaridad, la discapacidad, la cotización en institución de seguridad social y la localidad. Por ejemplo, el porcentaje de población con primaria incompleta o menos disminuyó de 54.5% a 49.1%, lo cual se puede explicar por las mejores oportunidades y condiciones educativas de las generaciones más jóvenes, en contraste con las de mayor edad que vivieron sus años de asistencia escolar en sistemas educativos más limitados (Ham, 2003). La población con discapacidad se redujo notoriamente, sin embargo hay que tener en cuenta que en 2020 se modificó la forma como se realizó la pregunta.⁴ La población que cotiza en alguna institución de seguridad social aumentó tres puntos porcentuales. Se incrementó la participación de la población en las localidades urbanas.

4 En la ENIGH de 2018 se preguntó si en su vida diaria tenía alguna dificultad para: 1) caminar, moverse, subir o bajar; 2) ver, aun usando lentes; 3) hablar, comunicarse o conversar; 4) oír, aun usando aparato auditivo; 5) vestirse, bañarse o comer; 6) poner atención o aprender cosas sencillas; 7) tenía alguna limitación mental; 8) no tenía dificultad física o mental. En la ENIGH de 2020 se preguntó de manera separada (no en lista), es decir, se preguntó cuánta dificultad tenía para caminar, ver, mover brazos, etc.

Cuadro 2. México: perfil sociodemográfico de la P65+, 2018 y 2020

Variables	Categorías	2018						2020						T2018% - T2020%	H2018% - H2020%	M2018% - M2020%
		N	Total %	H %	M %	M% - H%	N	Total %	H %	M %	M% - H%					
Sexo		10,411,866	100.0	45.9	54.1	8.2***	11,885,405	100.0	45.6	54.4	8.9***			-0.3	0.3	
Grupos de edad	65-74	6,286,569	60.4	61.4	59.5	-1.8*	7,166,370	60.3	61.6	59.2	-2.5**	-0.1	0.2	-0.3		
	75-84	3,032,779	29.1	28.8	29.4	0.6	3,510,319	29.5	29.0	30.0	1.0	0.4	0.2	0.6		
	85+	1,092,518	10.5	9.8	11.1	1.2***	1,208,716	10.2	9.4	10.8	1.4***	-0.3	-0.4	-0.3		
Escala-ridad	Sin escolaridad o primaria incompleta	5,672,945	54.5	51.4	57.1	5.7***	5,839,150	49.1	46.1	51.6	5.5***	-5.4***	-5.3***	-5.5***		
	Primaria completa o secundaria incompleta	2,270,811	21.8	22.1	21.6	-0.5	2,747,328	23.1	22.7	23.4	0.7	1.3***	0.6**	1.8*		
	Secundaria completa o media superior incompleta	1,006,884	9.7	9.9	9.5	-0.5	1,416,122	11.9	12.3	11.6	-0.7	2.2***	2.4***	2.1***		
Lengua indígena	Media superior completa o más	1,461,226	14.0	16.6	11.9	-4.7***	1,882,805	15.8	18.9	13.3	-5.5***	1.8***	2.3***	1.4**		
	Habla	902,026	8.7	9.5	8.0	-1.6***	1,032,297	8.7	9.0	8.4	-0.5**	0.0	-0.5	0.5		
	No habla	9,509,840	91.3	90.5	92.1	1.6***	10,853,108	91.3	91.0	91.6	0.5**	0.0	0.5	-0.5		

La importancia de las pensiones en el contexto de la pandemia de Covid-19

Variables	Categorías	2018						2020						T2018% - T2020%	H2018% - H2020%	M2018% - M2020%
		N	Total %	H %	M %	M% - H%	N	Total %	H %	M %	M% - H%					
Discapacidad	Presenta	4,060,159	39.0	37.5	40.3	2.8***	3,617,053	30.6	28.9	32.0	3.1***	-8.4***	-8.6***	-8.3***		
	No presenta	6,351,707	61.0	62.5	59.7	-2.8***	8,208,082	69.4	71.1	68.0	-3.1***	8.4***	8.6***	8.3***		
Situación conyugal	Vivez	3,338,949	32.1	18.2	43.8	25.6***	3,709,838	31.2	17.0	43.1	26.2***	-0.9	-1.2*	-0.7		
	No unido(a)	1,374,660	13.2	10.4	15.6	5.2***	1,616,856	13.6	11.1	15.7	4.7***	0.4	0.7	0.1		
Coitización en institución de seguridad social	En unión	5,698,257	54.7	71.4	40.6	-30.8***	6,558,711	55.2	72.0	41.1	-30.8***	0.5	0.6	0.5		
	Coitiza	4,020,713	38.6	57.5	22.6	-34.9***	4,946,406	41.6	60.5	25.8	-34.6***	3.0***	3.0***	3.2***		
Tipo de hogar	No coitiza	6,391,153	61.4	42.5	77.4	34.9***	6,938,999	58.4	39.5	74.2	34.6***	-3.0***	-3.0***	-3.2***		
	Familiar	8,994,597	86.4	89.1	84.1	-5.0***	10,282,717	86.5	88.0	85.3	-2.7***	0.1	-1.1	1.2		
Ingreso por trabajo (nivel hogar)	No familiar	1,417,269	13.6	10.9	15.9	5.0***	1,602,688	13.5	12.0	14.7	2.7***	-0.1	1.1	-1.2		
	Quintil I	5,212,443	50.1	49.2	50.8	1.6**	6,172,403	51.9	52.0	51.9	-0.2	1.9*	2.8***	1.1		
	Quintil II	1,739,304	16.7	17.3	16.2	-1.1***	1,846,223	15.5	16.0	15.2	-0.8**	-1.2***	-1.3***	-1.0**		
	Quintil III	1,263,481	12.1	12.2	12.1	-0.1	1,407,462	11.8	11.8	11.9	-0.0	-0.3	-0.4	-0.2		
	Quintil IV	1,081,861	10.4	10.5	10.3	-0.2	1,204,657	10.1	9.9	10.3	0.4	-0.3	-0.6	0.1		
Quintil V	1,114,777	10.7	10.8	10.7	-0.1	1,254,660	10.6	10.3	10.8	0.5	-0.2	-0.5	0.1			

Variables	Categorías	2018						2020						T2018% - T2020%	H2018% - H2020%	M2018% - M2020%
		N	Total %	H %	M %	M% - H%	N	Total %	H %	M %	M% - H%					
Red de apoyo económico	Recibe	1,973,934	19.0	12.2	24.7	12.6***	2,114,521	17.8	11.5	23.1	11.6***	-1.2***	-0.7***	-1.6***		
	No recibe	8,437,932	81.0	87.9	75.3	-12.6***	9,770,884	82.2	88.5	76.9	-11.6***	1.2***	0.7***	1.6***		
Localidad	Urbano	7,778,421	74.7	72.4	76.7	4.3***	9,167,320	77.1	74.8	79.1	4.2***	2.4***	2.4**	2.4***		
	Rural	2,633,445	25.3	27.6	23.3	-4.3	2,718,085	22.9	25.2	20.9	-4.2***	-2.4	-2.4	-2.4		

***p<0.01; **p<0.05; *p<0.1

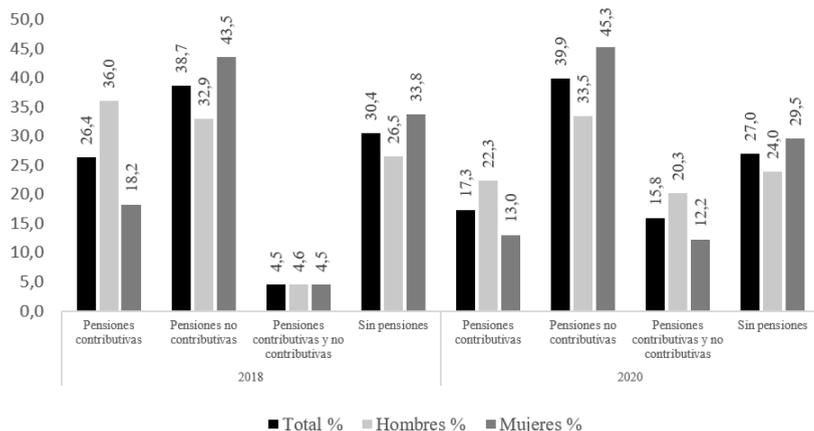
Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH-2020.

LA PROTECCIÓN SOCIAL

La pandemia de Covid-19 planteo desafíos importantes para garantizar la protección de los derechos de las personas en edades avanzadas, la salud y la protección social emergieron como dos ámbitos relevantes. En términos de protección social se planteó la necesidad de implementar acciones y medidas que permitieran hacer frente a los desafíos de la pandemia, sobre todo entre la población más vulnerable (Cepal, 2020b).

Respecto a las pensiones contributivas, para 2020 se distingue que el porcentaje de la p65+ con este beneficio ascendía a 33.1%, de las cuales 17.3% solo tenía pensión contributiva y 15.8% contaba además con una pensión no contributiva. Las cifras dan cuenta de la baja cobertura, con marcadas diferencias por sexo, 42.6% de la población masculina y 25.2% de la femenina contaban con esta protección, además entre las mujeres predominaban las pensiones por viudez (gráfica 1).

Gráfica 1. México: Pensiones contributivas y no contributivas de la p65+. 2018 y 2020



Fuente: elaboración propia con datos del MEC del MCS-ENIGH 2018 y ENIGH 2020.

Frente a estas deficiencias de la seguridad social adquieren relevancia los esquemas de pensiones no contributivos. Para el caso de México, al momento de levantamiento de la ENIGH 2020 la *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*, brindaba apoyo a las personas mayores de 68 años y en el caso de la población indígena y afromexicana a partir de los 65 años, por un monto de \$1,350.0 mensuales (62.8 dólares) con entregas bimestrales (DOF, 2019). Se observa que para 2020, 55.7% de la p65+ contaba con al menos una pensión

no contributiva, el porcentaje de hombres con ingresos derivados de este mecanismo es 53.8% y en las mujeres 57.5%. Cabe mencionar que en diciembre de 2020 se modifican las reglas de operación para beneficiar a todas las personas de 65 años de edad o más y el apoyo económico es de \$1.550 (73.8 dólares) mensuales pagaderos bimestralmente (DOF, 2020).

Como parte de las acciones implementadas para proteger el bienestar económico de las personas mayores, el gobierno mexicano anticipó la entrega de las transferencias.

Por otra parte, la p65+ que no recibió alguna pensión fue 27.0%, en la desagregación por sexo, 24.0% de los hombres y 29.5% de las mujeres no contaban con protección social en el contexto de la pandemia. En una revisión de las características de la población se encuentra que predominaban las mujeres, en edad de 65 a 74 años, con primaria incompleta o menos, en unión, en localidades urbanas y en hogares que pertenecen al quintil I.

Entre los principales cambios entre 2018 y 2020, la gráfica 1 muestra una reducción de 3.4% de la población sin pensión.

FACTORES EXPLICATIVOS DEL ACCESO A UNA PENSIÓN

A partir de la información de la ENIGH 2018 y 2020 se estimaron dos modelos de regresión logística, el primero considera como variable dependiente la pensión contributiva y el segundo la pensión no contributiva. En el Cuadro A1 aparecen los coeficientes para cada variable explicativa de la regresión logística, dado que no se pueden interpretar directamente se transformó la ecuación logit. Para facilitar la interpretación se estimaron los efectos marginales de las variables explicativas (en la media) sobre la probabilidad de contar con una pensión, los resultados se muestran en la Gráfica 2 y el Cuadro A2.

En relación con el primer modelo, la variable con el mayor efecto positivo es la escolaridad, contar con educación media superior o más incrementa la probabilidad de contar una pensión contributiva en 34.9%, en comparación con tener estudios de primaria incompleta o menos; manteniendo constantes el resto de las variables. Los estudios de secundaria completa o media superior incompleta también tienen un efecto positivo significativo, aunque es menor (22.4%), al igual que la formación de primaria completa o secundaria incompleta (13.3%). Ham (2003) identifica a la formación y la escolaridad como uno de los principales factores diferenciadores en las edades avanzadas, en la medida que es una variable que determina el tipo y condiciones de inserción laboral, e influye en el grado de bienestar a lo largo de la vida. Cabe mencionar que la personas mayores analizadas nacieron en las primeras cinco décadas del siglo pasado, cuando las oportuni-

dades educativas y de inserción laboral aún eran muy limitadas, se debe prestar mayor atención a la influencia positiva de la escolaridad en las futuras cohortes de pensionados.

La localidad urbana aumenta la probabilidad de contar con pensión contributiva en 15.4%. Otra variable con efecto positivo que resultó significativa fue el grupo de edad 75 a 84.

Respecto a las variables que reducen la probabilidad de contar con una pensión contributiva, el sexo femenino es el principal determinante (-21.6%). Por lo tanto, es importante reconocer la necesidad de reformas a los sistemas de pensiones con contenido de género. Las mujeres ingresan a la actividad económica en condiciones de desigualdad, debido primordialmente a las dificultades para conciliar las actividades de cuidado con la vida laboral (Marco, 2004). El hecho de que el proceso de envejecimiento sea un fenómeno mayormente femenino, pero donde las ventajas de las mujeres en términos de su mayor sobrevivencia se conviertan en desventajas expresadas en una menor probabilidad de acceder a los sistemas de pensiones y de un bajo monto de ingresos por pensión llevan a subrayar la necesidad de colocar mayor atención a las relaciones de género, esto implica revertir las desigualdades en el acceso a los sistemas de pensiones y las discriminaciones que permean al interior del mercado laboral (Pérez, 2014).

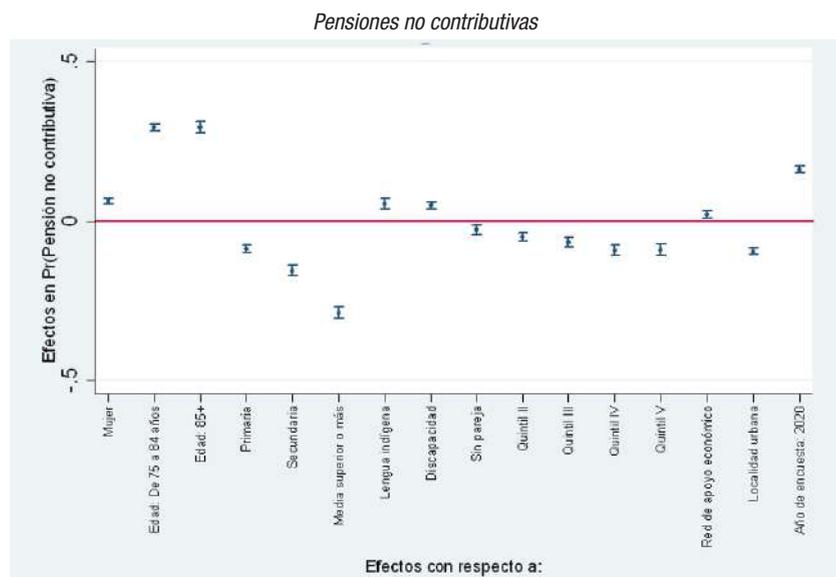
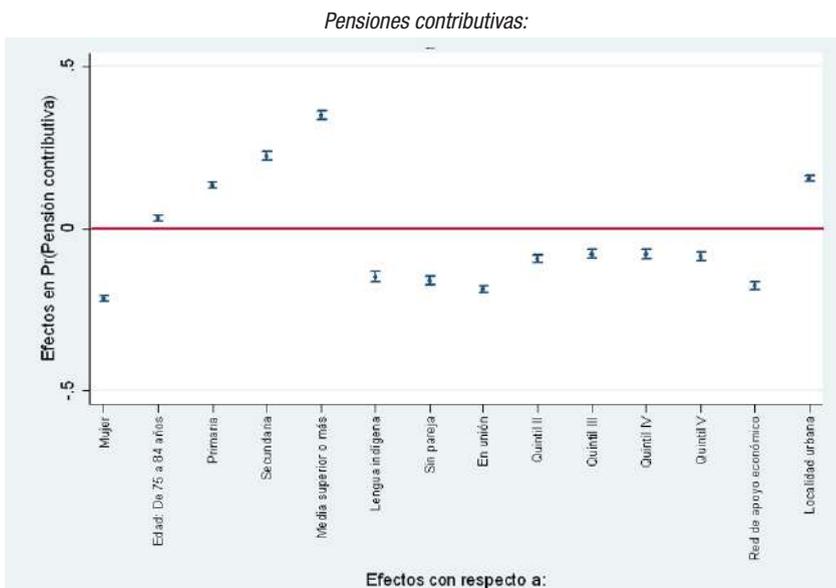
La situación conyugal, en especial la unión, tomando como categoría de referencia la viudez, reduce la probabilidad de pensión en la vejez (-18.7%), también la ausencia de pareja tiene un efecto negativo (-16.1%). Además, el habla de lengua indígena o dialecto disminuye la probabilidad, al igual que el quintil de ingreso del hogar y la presencia de redes de apoyo económico.

Las variables grupo de edad 85+, discapacidad, residencia en hogares familiares y año de pandemia no resultaron significativas.

Respecto al segundo modelo, la variable con mayor efecto es la edad, los grupos {75 a 84} y {85+} aumentan 29.3% la probabilidad de recibir una pensión no contributiva. El año de pandemia también incrementó la probabilidad (16.1%). Otras variables con efecto positivo fueron el sexo femenino, el habla de lengua indígena, la discapacidad y las redes de apoyo económico.

La escolaridad es la variable que más reduce la probabilidad de recibir pensiones no contributivas, entre quienes tienen educación media superior o más la probabilidad de contar con este beneficio disminuye -28.8%. Otras variables con efecto negativo son la no unión, el quintil de ingreso del hogar y la localidad urbana. En este modelo no resultó significativo el estado civil unido.

Gráfica 2. Efectos marginales condicionales de los modelos logit



Fuente: Elaboración propia con datos del MEC del MCS-ENIGH 2018 y ENIGH 2020.

Enseguida, se estimaron escenarios que ilustran la probabilidad de recibir pensiones en casos típicos, manteniendo el resto de los valores en sus condiciones medias, Por ejemplo, en la línea 1 del cuadro 3 la probabilidad de que un hombre reciba una pensión contributiva es 40.2% y la de una mujer es 20.8%. En la línea 2, la probabilidad para un hombre en edades 75-84 es 42.5%. En todos los casos evaluados los hombres presentan probabilidades más altas de recibir pensiones contributivas, mientras que en las pensiones no contributivas los valores más altos corresponden a las mujeres.

Cuadro 3. Efectos marginales condicionales de los modelos logit en casos típicos

Perfiles		Pensiones contributivas		Pensiones no contributivas	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1.	Sexo	0.402***	0.208***	0.516***	0.567***
2.	Grupo de edad: 75-84	0.425***	0.225***	0.690***	0.735***
3.	Escolaridad: primaria concluida	0.510***	0.292***	0.460***	0.511***
4.	Lengua indígena	0.270***	0.121***	0.556***	0.606***
5.	Discapacidad	0.406***	0.211***	0.543***	0.594***
6.	Situación conyugal: sin pareja	0.270***	0.124***	0.496***	0.547***
7.	Tipo de hogar: familiar	0.403***	0.208***	0.516***	0.567***
8.	Red de apoyo familiar	0.264***	0.117***	0.530***	0.581***
9.	Quintil de ingreso por trabajo: Quintil II	0.323***	0.154***	0.482***	0.533***
10.	Urbana	0.467***	0.246***	0.483***	0.535***

Fuente: Elaboración propia con datos del MEC del MCS-ENIGH 2018 y ENIGH 2020.

CONSIDERACIONES FINALES

En esta investigación se analizaron los factores asociados a la probabilidad de tener una pensión entre las personas mayores. Los resultados indican que las variables que más influyen sobre la probabilidad de tener una pensión contributiva son la escolaridad (efecto positivo) y el sexo (efecto negativo). En relación con las pensiones no contributivas son la edad (efecto positivo) y la escolaridad (efecto negativo). Además, resalta el efecto positivo de la pandemia sobre el acceso a las pensiones no contributivas.

Uno de los principales mecanismos de la seguridad económica entre la población en edades avanzadas son las pensiones. El acceso a la seguridad social es un derecho humano reconocido en diversos instrumentos internacionales. La reflexión hasta ahora elaborada lleva a plantear que el

sistema de pensiones en México resulta limitado para solventar la protección y autonomía económica de la p65+, sobre todo cuando se considera el contexto de la pandemia. Como se ha expresado, el sistema de pensiones suele fundamentarse en un modelo donde se considera exclusivamente a trabajadores asalariados formales. La crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia ha intensificado las desigualdades socioeconómicas, en especial evidenció las adversidades que enfrentan los grupos más vulnerables, como la población mayor sin la protección que otorgan las pensiones.

Por lo tanto, como plantean (Huenchuan y Guzmán, 2007, p. 21) "el análisis de la capacidad de los mecanismos públicos para brindar seguridad económica a las personas mayores en el futuro debe basarse en indicadores de cobertura de los trabajadores actuales y en las nuevas condiciones que se están definiendo para acceder a los beneficios". El logro de un sistema de pensiones igualitario implica un diseño integral desde una perspectiva de igualdad, con componentes redistributivos encaminados a compensar y revertir las desigualdades preexistentes que aseguren la protección económica de todos los grupos de la población. También, es fundamental la promoción de estrategias de política pública para contrarrestar el limitado acceso a las pensiones contributivas y el bajo monto de los estipendios.

BIBLIOGRAFÍA

- Bunge, John y Judson, Dean (2005). Data Mining. En Kimberly Kempf-Leonard, *Encyclopedia of Social Measurement*, 617-624.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a). *Informe: Desafíos para la protección de las personas mayores y sus derechos frente a la pandemia de Covid-19*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020b). El desafío social en tiempos del Covid-19. *Informe Especial Covid-19*, N° 3. Santiago de Chile: CEPAL.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2019). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2020*. México: Secretaría de Gobernación.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2020). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2021*. México: Secretaría de Gobernación.
- Ham, Roberto (2003). *El envejecimiento en México: el siguiente reto de la transición demográfica*. México: El Colegio de la Frontera Norte / Porrúa.
- Hosmer, David; Lemeshow, Stanley y Sturdivant, Rodney X. (2013). *Applied Logistic Regression*. Nueva Jersey: Wiley.

- Huenchuan, Sandra (2013). *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Huenchuan, Sandra y José Miguel Guzmán (2007). Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de políticas, *Notas de Población*, 83, pp. 99-125.
- Marco, Flavia (2004). Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos. En Flavia Marco (Coord.) *Los sistemas de pensiones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pérez, Amaia (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.

BASES DE DATOS

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017). *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) 2017*. Ciudad de México: INEGI. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/eness/2017/>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018). *Modelo Estadístico 2018 para la continuidad del MCS-ENIGH*. Ciudad de México: INEGI. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/investigacion/eash/2018/>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020a). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020*. Ciudad de México: INEGI. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020b). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2020*. Ciudad de México: INEGI. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Microdatos>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2020a). *Actualización de la estrategia frente a la Covid-19* (en línea). Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Recuperado de: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020-es.pdf>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2020b). *Information note: Covid-19 and NCDs* (en línea). Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-and-ncds>.
- Secretaría de Salud (2021). Datos Abiertos. Dirección General de Epidemiología. *Subsecretaría de prevención y promoción de la salud* (en línea). México: Secretaría de Salud. Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-152127>.

ANEXOS

Cuadro A1. Modelos de regresión logística sobre las pensiones contributivas y no contributivas de la p65+

Variables	Categorías	Modelo 1 Pensión contributiva		Modelo 2 Pensión no contributiva	
		Coef.	t statistics	Coef.	t statistics
Sexo	Hombre (<i>referencia</i>)				
	Mujer	-1.145***	(-47.96)	0.247***	(11.96)
Grupos de edad	60-74 (<i>referencia</i>)				
	75-84	0.170***	(6.73)	1.183***	(51.65)
	85+	-0.022	(-0.56)	1.186***	(32.22)
Escolaridad	Sin escolaridad o primaria incompleta (<i>referencia</i>)				
	Primaria completa	0.707***	(25.81)	-0.352***	(-14.37)
	Secundaria completa	1.186***	(33.36)	-0.629***	(-18.59)
	Media superior o más	1.851***	(51.59)	-1.165***	(-32.57)
Lengua indígena	No hablante (<i>referencia</i>)				
	Hablante	-0.792***	(-17.39)	0.213***	(6.39)
Discapacidad	No presenta (<i>referencia</i>)				
	Presenta	0.032***	(1.34)	0.198***	(9.34)
Situación conyugal	Viudez (<i>referencia</i>)				
	No unido(a)	-0.853***	(-22.76)	-0.114***	(-3.42)
	En unión	-0.993***	(-33.38)	-0.040***	(-1.53)
Tipo de hogar	No familiar (<i>referencia</i>)				
	Familiar	0.015	(0.42)	-0.001	(-0.02)
Ingreso por trabajo (por hogar)	Quintil I (<i>referencia</i>)				
	Quintil II	-0.503***	(-15.38)	-0.200***	(-7.15)
	Quintil III	-0.415***	(-11.45)	-0.271***	(-8.43)
	Quintil IV	-0.418***	(-10.68)	-0.373***	(-10.55)
	Quintil V	-0.458***	(-11.65)	-0.368***	(-10.02)
Red de apoyo económico	No recibe (<i>referencia</i>)				
	Recibe	-0.935***	(-28.78)	0.081**	(3.18)
Localidad	Rural (<i>referencia</i>)				
	Urbana	0.814***	(33.11)	-0.386***	(-18.33)
Año de la encuesta	2018 (<i>referencia</i>)				
	2020	-0.008	(-0.37)	0.653***	(33.03)
Constante		-0.366***	(-8.41)	-0.221***	(-5.59)

Variables	Categorías	Modelo 1 Pensión contributiva		Modelo 2 Pensión no contributiva	
		Coef.	t statistics	Coef.	t statistics
N		52,037		52,037	
ll_0		-31653.3		-35873.4	
ll		-26125.3		-31154.9	
chi2		11056.0		9436.9	
r2_p		0.175		0.132	
AIC		52288.6		62347.8	
BIC		52456.9		62516.1	

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fuente: Elaboración propia con datos del MEC del MCS-ENIGH 2018 y ENIGH 2020.

Cuadro A2. Modelos de regresión logística sobre las pensiones contributivas y no contributivas de la P65+ (efectos marginales evaluados sobre la media)

Variables	Categorías	Modelo 1: Pensión contribu- tiva	Modelo 2: Pensión no contri- butiva
Sexo	Hombres (<i>referencia</i>)		
	Mujeres	-0.216***	0.061***
Grupos de edad	60-74 (<i>referencia</i>)		
	75-84	0.032***	0.293***
	85+	-0.004	0.293***
Escolaridad	Sin escolaridad o primaria incompleta (<i>referencia</i>)		
	Primaria completa	0.133***	-0.087***
	Secundaria completa	0.224***	-0.156***
	Media superior o más	0.349***	-0.288***
Lengua indígena	No hablante (<i>referencia</i>)		
	Hablante	-0.149***	0.053***
Discapacidad	No presenta (<i>referencia</i>)		
	Presenta	0.006	0.049***
Situación conyugal	Viudez (<i>referencia</i>)		
	No unido(a)	-0.161***	-0.028***
	En unión	-0.187***	-0.010
Tipo de hogar	No familiar (<i>referencia</i>)		
	Familiar	0.003	0.000

Variab les	Categorías	Modelo 1: Pensión contribu- tiva	Modelo 2: Pensión no contri- butiva
Ingreso por trabajo (por hogar)	Quintil I (<i>referencia</i>)		
	Quintil II	-0.095***	-0.049***
	Quintil III	-0.078***	-0.067***
	Quintil IV	-0.079***	-0.092***
	Quintil V	-0.086***	-0.091***
Red de apoyo económico	No recibe (<i>referencia</i>)		
	Recibe	-0.176*	0.020*
Localidad	Rural (<i>referencia</i>)		
	Urbana	0.154***	-0.096***
Año de la encuesta	2018 (<i>referencia</i>)		
	2020	-0.002	0.161***
Correcta clasificación		75.53%	66.67%

(*) dy/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

Fuente: Elaboración propia con datos del MEC del MCS-ENIGH 2018 y ENIGH 2020.

INEQUIDADES TERRITORIALES EN ACCESO A SALUD EN MÉXICO¹

Abraham Granados Martínez

LA INEQUIDAD en salud es consecuencia de resultados innecesarios y evitables en el estado de salud de mujeres y hombres que derivan en condiciones sociales injustas. La pandemia de Covid-19 agudizó las desigualdades sociales y consecuentemente las inequidades en salud se potencializaron. Atender los retos y necesidades en salud es impostergable, con acciones de política pública y políticas macroeconómicas direccionadas a mejorar las condiciones sociales de la población.

En este capítulo se realiza un análisis de las inequidades en salud a nivel regional. Para ello, se utiliza la falta de acceso a servicios de salud, la cual todavía prevalece y no es homogénea en el territorio mexicano. Se usa como fuente de información el Censo de Población y Vivienda 2020, para contar con datos a nivel entidad federativa y municipal (y alcaldías).

Se reconoce un avance en la cobertura de salud en México desde 2003, con el surgimiento del Seguro Popular de Salud. Sin embargo, este seguro no logró la plena cobertura a servicios de salud para toda la población y en 2020 fue sustituido por el Instituto de Salud para el

¹ Investigación realizada gracias al Programa UNAM-PAPIIT IA301922 “Discriminación y vulnerabilidad en salud en la era post-COVID-19. Políticas públicas de igualdad de género y equidad territorial”.

Bienestar (Insabi). No obstante, el acceso a salud fue menor al de años anteriores. Además, la pandemia evidenció limitaciones del sistema de salud de México y generó nuevos retos que no se lograron solventar por la alta demanda de atención en salud que produjo la Covid-19.

Con este contexto y con el análisis del acceso a servicios de salud por regiones, se proponen cambios para el mediano y largo plazo en favor de la salud de toda la población. A su vez, se sugieren estrategias de igualdad territorial en salud, desde una perspectiva de derechos y no discriminación.

INTRODUCCIÓN

Los inadecuados resultados en salud son consecuencia de políticas injustas, inadecuadas condiciones económicas y políticas, factores que integran los determinantes sociales de la salud (OMS, 2008). Estos determinantes sociales de la salud se refieren a la distribución inequitativa a la atención médica, relacionada con las limitaciones especialmente para la población con mayores carencias sociales y económicas (OMS, 2009).

Se reconoce que en México hacen falta diversas mejoras al sistema de salud, más en un contexto de pandemia de la Covid-19 y por el inminente proceso de envejecimiento de la población para los próximos años, el cual representa amplios retos a la salud y ante la posibilidad de otros riesgos como el cambio climático. Ante el incremento en los riesgos de discapacidad y de dependencia en la vejez resulta fundamental contar con programas públicos y políticas enfocadas a la promoción y prevención de la salud, con interés en la detección temprana de enfermedades (Manrique-Espinoza et al., 2013). Así, como una atención universal para toda la población, con principios de igualdad y no discriminación.

Además, la ubicación geográfica se correlaciona con las condiciones sociales y económicas. Es la población que vive en regiones marginadas quienes tienden a padecer mayor exclusión social, inseguridad y violencia, condiciones que influyen en su acceso y en su estado de salud (World Health Organization, 2008).

Con este contexto, esta investigación contribuye a identificar las inequidades en la afiliación a servicios de salud desde una perspectiva regional, ya que se consideran, como explica Cabieses et al. (2016), las diferencias entre grupos sociales, en este caso a nivel estatal y municipal. Para ello, se utiliza como fuente de información el Censo de Población y Vivienda 2020 para contar con información a nivel municipal y estatal.

El capítulo se divide en tres secciones. Además de esta introducción, primero se presenta un marco teórico sobre las inequidades en

salud, en donde se incluye un apartado específico para las inequidades en acceso a salud; en la segunda sección, se revisa el incremento en la falta de la afiliación a servicios de salud que se presentó en 2020 en México, dividido a nivel estatal y a nivel municipal (alcaldías), mediante un análisis exploratorio de datos espaciales. En la última sección, se sintetizan los hallazgos y las recomendaciones en favor de la equidad en salud, en las consideraciones finales.

INEQUIDAD EN SALUD

Cuando la población tiene problemas de salud consecuencia de condiciones sociales y económicas se considera que hay inequidad en salud, como resultado de factores de pobreza, carencias o limitaciones sociales, condicionantes que manifiestan problemas evidentes de justicia social (Sen, 2002).² Así, la inequidad en salud implica diferencias que resultan innecesarias y que pueden ser evitables en la salud de la población, derivado de condiciones no justas (Whitehead, 1992).

El estudio de los determinantes sociales de la salud implica revisar las condiciones de vida de la población, sus medios de subsistencia, y el acceso y calidad de los servicios de salud (Braveman y Gruskin, 2003). Es decir, se puede decir que la salud es resultado de factores no “naturales”, sino es consecuencia de inadecuadas políticas y estrategias económicas (Marmot et al., 2008).

Así, los problemas de salud humana son consecuencia de múltiples factores, resultado de condicionantes biológicos, sociales y económicos. A su vez, las inequidades en las condiciones de vida son influenciadas por condicionantes estructurales que determinan la organización social; al mismo tiempo, las inequidades en salud son consecuencia de diferencias en el acceso al poder, a los ingresos, a la educación, a los servicios médicos y los educativos, y por la situación laboral, y las condiciones en que se viven (OMS, 2008).

Además, la estratificación social influye en las condiciones de salud, resultado de los distintos niveles en la educación, participación en la actividad laboral, capacidad en los ingresos y en la cohesión social, y se vinculan con condicionantes de exposición a riesgos y por el grado de vulnerabilidad social (Morales-Borrero et al., 2013).

Se reconoce que para atender con mejor eficacia las condiciones precarias de salud, se requiere mejorar las condiciones de vida de toda la población, promover el desarrollo de la primera infancia y la edu-

2 La justicia social considera el enfoque de capacidades, el cual, implica tener oportunidades de elegir con libertad la vida que se quiere vivir, desde perspectivas de equidad y oportunidades, en donde toda la población puede lograr una vida con salud (Nussbaum, 2012).

cación, así como democratizar el acceso a los recursos (OMS, 2008). Es decir, el reto de la equidad en salud es integral,³ se debe atender los determinantes sociales de la salud en beneficio de toda la población.

INEQUIDAD EN ACCESO A SALUD

La cobertura en el acceso a la salud se vincula con la capacidad que tiene un sistema de salud para atender las necesidades de la población en infraestructura, en recursos humanos, en tecnología, en medicamentos y en recursos financieros (Abeldaño y González, 2016).

Es fundamental asegurar la cobertura universal en salud, para que toda la población pueda acceder a los servicios médicos cuando los necesite y no representen problemas económicos para quienes los ocupan, además, deben ser suministrados a todos los grupos de población, con igualdad territorial y de género, de acuerdo con las necesidades de cada grupos etarios y ético (Abeldaño y González, 2016).

Se requiere lograr equidad en la atención de salud, en relación con el acceso a los servicios de salud implica que se cuente con la libertad de poder utilizar los servicios de salud cuando sean necesarios. Este concepto se refiere a la oportunidad objetiva que tienen las personas y las comunidades de poder elegir cuándo y qué servicio médico pueden utilizar, de acuerdo con sus necesidades y su contexto. Para ello, se requiere una oferta amplia y eficiente de servicios médicos y que la población acceda a toda la información suficiente y oportuna sobre la atención sanitaria, con ello, se avanza hacia un acceso más equitativo a servicios médicos con consideración de la ciudadanía y las comunidades (Thiede, Akweongo y McIntyre, 2007).

La cobertura universal en salud para Lemus (2016) representa que toda la población cuente con acceso a servicios de salud con la calidad, donde se incluyan la promoción y la prevención de la salud, la curación, la rehabilitación y los cuidados paliativos; sin que representen dificultades financieras para solventarlos, con fundamento en servicios integrales y en atención primaria de la salud.

Con este referente teórico se revisa la afiliación a servicios de salud en México para 2020. Este año resulta relevante porque inició el funcionamiento del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), al sustituir al Seguro Popular de Salud que ofrecía atención a la población no derechohabiente a servicios de salud con un seguro de público y voluntario, pero que atendía de forma restringida algunas enfermedades, como algunas crónicas, y sin atención integral. Por su parte, el INSABI busca asegurar el acceso universal, mediante servicios in-

3 La equidad en salud implica que la población logre un estado de salud óptimo, con adecuada atención médica, sin discriminación e inclusión (Sen, 2002).

tegrales de salud, para toda la población sin seguridad social (Diario Oficial de la Federación 2020).

Además, en 2020 comenzó la pandemia de Covid-19 que generó mayores retos al sistema de salud y, contrario a lo esperado con el comienzo del INSABI, se registraron menos personas con afiliación a servicios de salud, respecto de cuando funciona el Seguro Popular. Con este contexto, en el siguiente apartado se analiza el acceso inequitativo a servicios de salud por entidad federativa y municipios (y alcaldías).

INCREMENTO EN LA FALTA DE AFILIACIÓN A SERVICIOS DE SALUD

En 2015 la población sin afiliación a servicios de salud fue de 20.6 millones, de acuerdo con la Encuesta Intercensal, es decir, de 17.4% del total de la población (INEGI, 2018). Para el Censo de Población y Vivienda 2020 se incrementa la proporción de personas sin esta afiliación, hasta representar 26.3% a nivel nacional (INEGI, 2021). Es evidente que el cambio del Seguro Popular de Salud al INSABI no resultó de forma efectiva y derivó en menor proporción de personas afiliadas a servicios de salud en México.

Se pueden interpretar estos resultados desde distintas aristas. El INSABI inició operaciones en 2020 y es posible que fue muy pronta la recopilación de información de parte del Censo de Población y Vivienda 2020, y por ello, no se tengan resultados amplios en la cobertura a servicios de salud en el corto plazo, consecuencia de una falta de difusión e inadecuada información para que toda la población sin seguridad social se puede afiliar a este Instituto.

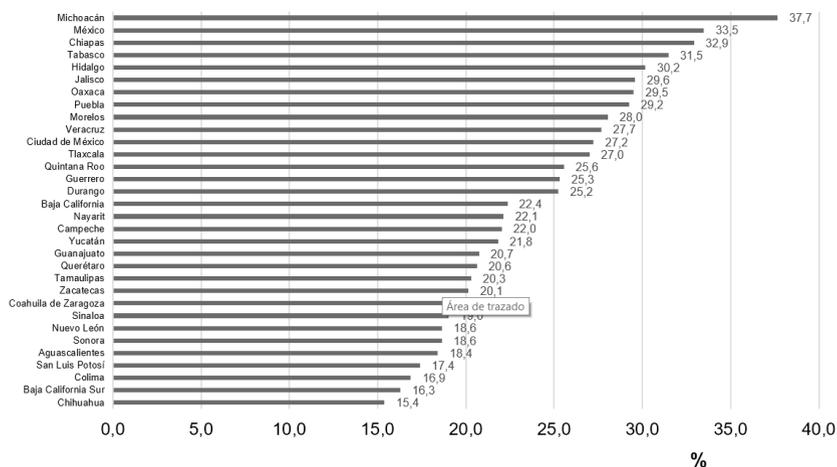
No obstante, esta información, de mayor proporción de personas sin afiliación a servicios de salud, ofrece un dato relevante sobre la inequidad en salud en México, ya que es una evidencia de las complicaciones que enfrenta la población con mayores limitaciones sociales para acceder a servicios médicos. Además, en el contexto de la enfermedad de Covid-19, el acceso a servicios de salud representa una necesidad primaria y urgente para toda la población. Asimismo, la pandemia generó un implicó importante en la presión del sistema de salud, al incrementar la demanda y las inequidades en los servicios médicos.

Se reconoce que la salud es un derecho, pero todavía no logra ser efectivamente ejercido por toda la población en México. Así, se presenta a continuación un panorama de las inequidades en salud, con base en la afiliación a servicios de salud a nivel estatal y municipal (y alcaldías), para identificar diferencias espaciales y focalizar necesidades urgentes para solventar en los siguientes años.

INEQUIDADES EN SALUD POR ENTIDAD FEDERATIVA

La entidad con mayor proporción de población sin afiliación a servicios de salud es Michoacán, ya que cuatro de cada diez personas estaban sin afiliación a estos servicios en 2020; le siguen en relevancia por sus niveles altos de personas sin estos servicios de salud, el Estado de México, Chiapas, Tabasco e Hidalgo donde tres de cada diez personas tampoco tenían afiliación en 2020 (Gráfica 1).

Gráfica 1. Población sin afiliación a servicios de salud, por entidades, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020.

Por el contrario, Chihuahua es la entidad con menor proporción de personas sin afiliación a servicios de salud, con 15.4%. Le sigue Baja California Sur, con 16.3% de población sin afiliación a servicios de salud (Gráfica 1). Resulta contrastante el acceso a servicios de salud por entidad federativa, el rango es muy amplio y es una evidencia de problemas graves para un amplio grupo de la población que no cuente con este servicio básico en particular ante la pandemia de la Covid-19.

Las inequidades en el acceso a servicios de salud son evidentes a nivel estatal en el país, se pueden dividir dos grandes agregados entre norte y centro-sur, el norte de México presenta menores niveles de población sin afiliación a servicios de salud, con excepción de Durango; en cambio el centro y sur del país tienen elevada proporción de personas sin afiliación, sin considerar los casos de Campeche y Yucatán (Mapa 1).

Así, destacan los contrastes claros en el acceso, ya que Michoacán, el Estado de México, Chiapas y Tabasco tienen más del doble de

porcentaje de población sin acceso a servicios de salud respecto de Chihuahua (Gráfica 1). Lo cual, muestra un panorama con retos amplios, ya que la cobertura en servicios de salud es básica para cumplir con el derecho a la salud para todas y todos. El INSABI requiere concretar sus objetivos y representar una alternativa factible para avanzar hacia la equidad en salud.

Mapa 1. Población sin afiliación a servicios de salud, por entidades, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020.

INEQUIDADES EN SALUD A NIVEL MUNICIPAL

Las inequidades en salud tienen un componente especial diferenciado en México (Mapa 1 y Gráfica 1). En esta sección se revisa la inequidad en salud a un nivel más detallado, para los municipios (y alcaldías). En México hay 2.469 municipios en 2020 y son ampliamente dispares en condiciones sociales y económicas.

A nivel municipal las inequidades en salud mantienen la tendencia que se presenta nivel estatal. No obstante, destacan algunos municipios con alta proporción de población sin acceso a servicios de salud, como son los casos de Santa Ana Ateixtlahuaca, Villa Díaz Ordaz y Santa María Ixcatlán, en Oaxaca, donde 8 de cada diez personas no tienen afiliación a servicios de salud (Cuadro 1). Es pertinente indicar que estos municipios tienen poca población, en Santa Ana Ateixtlahuaca y en Villa Díaz Ordaz hay menos de 500 habitantes, en cada municipio (INEGI, 2021).

Una tendencia similar se presenta para un municipio de Puebla, San Salvador Huixcolotla; cuatro municipios de Oaxaca, San Simón Zahuatlán, Santa Ana del Valle, San Agustín Yatareni y San Lucas Quiavini; y un municipio de Chiapas, Tecpatán, donde seis de cada diez personas no cuentan con afiliación a servicios de salud (Cuadro 1). Además, en 29 municipios, distribuidos en Michoacán, Jalisco, Chiapas y Oaxaca, más de la mitad de la población tampoco tiene afiliación a estos servicios de salud.

Cuadro 1. Municipios con mayor proporción de población sin afiliación a servicios de salud, 2020

Entidad	Municipio	% de población sin afiliación
Oaxaca	Santa Ana Ateixtlahuaca	83,9
Oaxaca	Santa María Ixcatlán	77,9
Oaxaca	Villa Díaz Ordaz	72,3
Puebla	San Salvador Huixcolotla	66,5
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	63,2
Oaxaca	Santa Ana del Valle	61,9
Oaxaca	San Agustín Yatareni	61,6
Chiapas	Tecpatán	61,1
Michoacán	Tancítaro	59,8
Oaxaca	San Lucas Quiavini	59,8
Oaxaca	San Pedro Mártir Yucuxaco	57,0
Sonora	Bavispe	56,9
Oaxaca	Santiago Apóstol	56,5
Michoacán	Nuevo Parangaricutiro	56,1
Michoacán	Tangancicuaro	55,9
Jalisco	Degollado	55,8
Michoacán	Marcos Castellanos	55,4
Michoacán	Zinápécuaro	55,3
Oaxaca	San Antonino Castillo Velasco	55,2
Oaxaca	San Sebastián Teitipac	54,5

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI.

Resultan relevantes estos casos porque son regiones del país con altos niveles de inequidad en salud, es probable que en los próximos años se incremente la afiliación al INSABI y en apariencia se minimice la

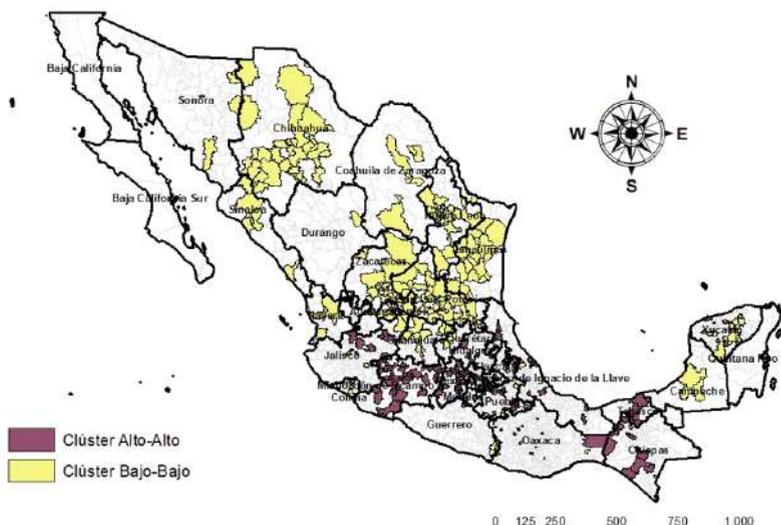
inequidad en salud, ya que una de cada tres personas en Oaxaca sin afiliación a servicios de salud se atiende en la Secretaría de Salud, es decir, a pesar de no tener afiliación cuando requieren atención médica recurren a servicios públicos. No obstante, el simple incremento de personas afiliadas al INSABI resolverá poco la inequidad en salud, en caso de mantener carencias en sus servicios y en el suministro de medicinas, así como limitadas acciones en la prevención.

A continuación, se realiza un análisis de datos exploratorios a nivel municipal para mostrar la distribución de asociación espacial, con el fin de evidenciar concentraciones o dispersiones en el territorio. Para ello, se realiza una autocorrelación espacial, mediante el Indicador Local de Asociación Espacial (Anselin, Sridharan, y Ghols-ton 2007). Con la autocorrelación espacial local se pueden identificar agrupaciones generales, para registrar la contribución de cada unidad al valor total, con base en el nivel de asociación o heterogeneidad espacial (Anselin 1995).

Al estimar el Indicador Local de Asociación Espacial se sintetizará la concentración espacial a nivel municipal y alcaldías respecto de la proporción de personas con mayor y menor afiliación a servicios de salud. Se encuentra que los municipios del norte del país mantienen una concentración de población con mayor afiliación a servicios de salud, respecto del centro y sur del país, con excepción de los clústers formados en las entidades de Campeche y Yucatán, ya que presentan una concentración semejante al norte del país, con la mayor proporción de personas con afiliación a servicios de salud (Mapa 2).

Resulta relevante el clúster de municipios con población con alta proporción de personas sin afiliación a servicios de salud en el centro del país (Mapa 2), ya que es una zona con alta dinámica económica y mejores condiciones de vida, respecto del sur del país. Al revisar el uso efectivo de los servicios de salud, se registra que una de cada tres personas sin afiliación a servicios de salud en la Ciudad de México se atiende en servicios privados y cerca de la mitad va a consultorios en farmacias (INEGI, 2021).

Mapa 2. Clúster de municipios sin acceso a servicios de salud, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI.

Con esta información se confirma que la inequidad en salud es amplia en el país. La atención es desigual, no hay un servicio de salud universal, donde se priorice la prevención. En todo caso, hay una atención reactiva, con diversas limitaciones y contrastes por regiones. Así, el reto crucial en el país no es solamente avanzar en la afiliación a servicios de salud, está en asegurar la adecuada atención para toda la población.

Lograr mayor afiliación, hasta concretar el total de la población, parece no será tan complejo, ya que el INSABI focaliza sus servicios para que toda la población cuente con servicios de salud. Sin embargo, hace falta concretar la oferta del acceso a servicios integrales de salud, donde se logre una verdadera cobertura universal. La cual, de acuerdo con Lemus (2016), debe contar con servicios de calidad, con prevención, curación, rehabilitación y cuidados paliativos, y no generar problemas financieros para que la población sea atendida.

CONSIDERACIONES FINALES

En México la inequidad en salud es amplia y diversa por regiones del país. El país se divide en dos grandes agregados entre norte y centro-sur. El norte del país presenta menores niveles de población sin acceso a servicios de salud y, en cambio, el centro-sur tiene mayor proporción de personas sin afiliación a servicios de salud, tal como se presenta en

tres municipios de Oaxaca, Santa Ana Ateixtlahuaca, Villa Díaz Ordaz y Santa María Ixcatlán, donde alrededor de 80.0% de la población no tienen afiliación a servicios de salud.

Se puede esperar que el INSABI avance con la afiliación a servicios de salud y se mejore el acceso en los próximos meses y en algunos años se logre el acceso para toda la población. No obstante, las inequidades en salud estarán lejos de terminarse sin concretar la cobertura universal, donde se asegure el uso efectivo a servicios integrales de salud, debido a que la simple afiliación para toda la población no asegura una adecuada atención en los servicios de salud.

Actualmente, del uso efectivo en servicios de salud a nivel nacional destaca que 16.4% de la población sea usuaria de servicios privados, 13.1% se atiende en consultorios de farmacias y tres de cada diez personas utilice servicios de la Secretaría de Salud. A su vez, de la población sin afiliación a servicios de salud, cuatro de cada diez personas se atienden en consultorios de farmacias y una de cada tres personas acude a servicios privados (INEGI, 2021). Es decir, las farmacias están resolviendo gran parte de la falta de afiliación a servicios médicos, pero resulta un servicio limitado y reactivo que tiene limitaciones para una atención integral.

Además, la pandemia de Covid-19 incrementó las inequidades en la atención en salud, ya que se tiene distinta posibilidad de sobrevivir a este padecimiento dependiendo en donde la población se atiende. De acuerdo con Nájera (2020) la probabilidad de fallecimientos para una persona con complicaciones por Covid-19 es mayor cuando se atienden en hospitales gubernamentales, respecto de hospitales privados. Para el caso de hospitales estatales se registra como tres veces más riesgo en relación de quienes se atienden en un hospital privado y dos veces más riesgo para la población que se atienden en el IMSS, ISSSTE o en hospitales de la Secretaría Salud, respecto de la atención privada.

Lo cual, es una evidencia de la urgencia de fortalecer el sistema de salud. Destinar más recursos es prioritario, ampliar su cobertura, mejorar su infraestructura, asegurar todos los medicamentos y el personal especializado suficiente para su operación.

A pesar de que desde 2005 la Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud, de la Organización Mundial de la Salud (OMS), propuso a los Estados mejorar las condiciones de vida de la población, atender la distribución desigual del poder, del dinero y de los recursos, para mejorar las condiciones de salud (OMS, 2008), todavía parecen lejos de concretarse cambios en favor de la salud de la población en todas las regiones de México y en el mundo.

Se debe asegurar el acceso universal a servicios de salud, el cual, implica que no existan limitaciones geográficas, económicas, socio-culturales, de organización o de género para tener atención médica (Lemus, 2016). Para ello, se requiere eliminar progresivamente obstáculos que limiten a la población utilizar los servicios integrales de forma equitativa (Abeldaño y González, 2016).

Los pendientes para erradicar la inequidad en salud son diversos, no solamente en el acceso desigual, también en la atención ante enfermedades. Se sugiere retomar la propuesta de Lemus (2016) para concretar un sistema de salud eficiente. Para ello, se necesita la participación de la sociedad, mediante estrategias de inclusión adecuadas y concretas, con verdadera transparencia y rendición de cuentas, donde se priorice el consenso y la negociación con actores sociales, así como implementar las siguientes estrategias: asegurar acceso equitativo a servicios integrales para todas y todos, focalizado en la población y comunidades; fortalecimiento en la rectoría del Estado y en su gobernanza para mejorar el sistema de salud; incrementar los recursos financieros para el sector salud y que se elimine el pago por servicios de salud que limiten su uso para algunos grupos de la población; y alcanzar una coordinación multisectorial, para atender los determinantes sociales de la salud y garantizar la cobertura universal en salud.

Con ello, se puede avanzar para minimizar la inequidad en salud en el mediano plazo. La Covid-19 ya representó un amplio reto para todo el mundo y se espera que pueden presentarse nuevos riesgos a la salud en los próximos años. Se requiere un sistema de salud fortalecido y eficiente para asegurar los derechos de toda la población, con justicia social y en favor del bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeldaño, Roberto Ariel, y Leandro Mariano González (2016). Cobertura de seguro de salud en Argentina entre los años 2001 y 2014: lectura de los avances y cuestiones pendientes. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico* (26), 99-114.
- Anselin, Luc (1995). Local Indicators of Spatial Association-LISA. *Geographical Analysis* 27(2), 93-115.
- Anselin, Luc; Sanjeev, Sridharan y Gholston, Susan (2007). Using exploratory spatial data analysis to leverage social indicator databases: The discovery of interesting patterns. *Social Indicators Research*, 82(2), 287— 309.
- Braveman, Paula y Gruskin, Sofía (2003). Defining equity in health. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 57(4), 254-258. Recuperado de: <http://jech.bmj.com/content/57/4/254.abstract>.

- Cabieses, Báltica et al. (2016). *Vulnerabilidad social y su efecto en salud en Chile. Desde la comprensión del fenómeno hacia la implementación de soluciones*. Chile: Universidad del Desarrollo. Recuperado de: <http://medicina.udd.cl/files/2016/03/Libro-Completo-2016.pdf> (el 20 de junio de 2018).
- Diario Oficial de la Federación (2020). *Ley General de Salud*.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018). *Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/> (el 20 de enero de 2018).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html> (el 7 de junio de 2021).
- Lemus, Jorge Daniel (2016). Cobertura universal de Salud. En *Revista Argentina de Salud Pública*, 7(27), 33-39.
- Manrique-Espinoza, Betty et al. (2013). Condiciones de salud y estado funcional de los adultos mayores en México. *Salud Pública de México*, 55(2). Recuperado de: <https://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S0036-36342013000800032yscript=sciabstract&lng=es>. Acceso: 26 de junio de 2018.
- Marmot, Michael et al. (2008). Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. *The Lancet*, 372(9650), 166-169.
- Morales-Borrero et al. (2013). ¿Determinación social o determinantes sociales? Diferencias conceptuales e implicaciones praxiológicas. *Revista de Salud Pública* 15(6), 797-808. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v15n6/v15n6a03.pdf>. Acceso: 22 de junio de 2018.
- Nájera, Héctor E. (2020). Desigualdades institucionales de salud en México frente al Covid-19. En Rolando Cordera y Enrique Provencio (Eds.), *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nussbaum, Martha (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2008). *Subsanar las desigualdades en una generación Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*. Recuperado de: <http://www.who.int>.
- OMS (2009). *Subsanar las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales*

- de la salud. Informe Final de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud*. Buenos Aires: OMS. Recuperado de: <http://www.alapsa.org/detalle/05/index.htm%0A>.
- Sen, Amartya (2002). ¿Por qué la equidad en salud? *Revista Panamericana de Salud Pública*, 11(5-6), 302-309.
- Thiede, Michael; Akweongo, Patricia y McIntyre, Di (2007). Exploring the dimensions of access. En Di McIntyre y Gavin Mooney (Eds.), *The Economics of Health Equity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Whitehead, Margaret (1992). The Concepts and Principles of Equity and Health. *International Journal of Health Services*, 22(3), 429-45. Recuperado de: <http://journals.sagepub.com/doi/10.2190/986L-LHQ6-2VTE-YRRN>.
- World Health Organization (2008). *Our cities, our health. Acting on social determinants for health equity in urban settings*. Recuperado de: http://www.who.int/social_determinants/resources/knus_final_report_052008.pdf. Acceso: 23 de agosto de 2018.

COVID-19 Y REACCIONES NORMATIVAS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL COLOMBIANO

¿CAMINO HACIA LA CREACIÓN DE NUEVAS GARANTÍAS DE PROTECCIÓN SOCIAL?

Luz Dary Naranjo Colorado

EL CONTEXTO DE CAMBIO Y EL DERECHO CAMBIANTE LOS ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA CONSTRUCCIÓN DEL CONTEXTO DEL CAMBIO

Conocidos son los efectos derivados de la accidentada aparición de la renombrada pandemia del Covid-19, desde los cuales se ha generado una “nueva” línea de investigación para el mundo académico; de lo cual, los estudios sobre el derecho del trabajo y la seguridad social, no son la excepción. En este capítulo, se identifica el contexto del cambio, el derecho cambiante¹ y los actores detrás de la movilización de dichos procesos.

En el caso particular del contexto colombiano, el punto de partida del “cambio” se dio con la declaración del estado constitucional de emergencia económica, social y ecológica, decretado por el Gobierno Nacional², en función de lo consagrado en la carta política y los De-

1 Entendido como el conjunto de normas jurídicas producidas en el marco del *contexto del cambio* institucional creado por el Covid-19; que guarda relación con la movilización del estándar jurídico existente en materia de protección de los derechos de los trabajadores(as).

2 La declaratoria de esta situación activó el sistema normativo constitucional, representado en los artículos 215 y subsiguientes de la Constitución política de Colom-

cretos 417 y 637 de 2020. Así, el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, define el conjunto de reglas que deberán seguir las facultades excepcionales en materia producción legislativa otorgadas al Gobierno, ante el escenario de un estado particular de excepción, como sigue:

Quando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. (Congreso de la República de Colombia, 1991)

Tales son las facultades otorgadas al Gobierno Nacional en reemplazo del aparato legislativo, que el alcance de dicho “nuevo derecho” podrá versar sobre diferentes materias y asuntos:

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. (Ibídem)

Facultades que no resultan absolutas, sino que cuentan con una regla de control y no regresividad consagrada en la misma norma, a saber:

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo. (...). El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento. (Ibídem)

Conocida de esta competencia excepcional, el Gobierno Nacional como actor especial, accidental e intempestivo de producción de nuevo derecho dio inicio a un plan de promulgación de diferentes decretos fuerza-ley, que en materia de derecho laboral y de la seguridad so-

cial se identifican a través de dieciséis normas, las cuales se describen como sigue:

Cuadro 1. Decretos promulgados en el marco de la emergencia económica, social y ecológica en Colombia

Nº	Fecha	Norma	Asunto
1	27 de marzo de 2020	Decreto 488 de 2020	Medidas de emergencia para atender el impacto del confinamiento en las relaciones laborales.
2	31 de marzo de 2020	Decreto 500 de 2020	Medidas de orden laboral, relativas a la destinación de las cotizaciones a las administradoras de riesgos laborales de carácter público, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.
3	15 de abril de 2020	Decreto 552 de 2020	Por el cual se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, creado por el Decreto 444 de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones.
4	15 de abril de 2020	Decreto 553 de 2020	Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones.
5	15 de abril de 2020	Decreto 558 de 2020	Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
6	15 de abril de 2020	Decreto 565 de 2020	Por el cual se implementa una medida temporal con el fin de proteger los derechos de los beneficiarios del Servicio Social Complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos BEPS, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
7	16 de abril de 2020	Decreto 582 de 2020	Por el cual se implementan medidas para proteger los derechos de los pensionados, los beneficiarios del Servicio Social Complementario BEPS y los beneficiarios del Programa de Subsidio al Aporte a Pensión - PSAP en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus Covid-19.
8	8 de mayo de 2020	Decreto 639 de 2020	Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020
9	19 de mayo de 2020	Decreto 676 de 2020	Por el cual se incorpora una enfermedad directa a la tabla de enfermedades laborales y se dictan otras disposiciones

10	19 de mayo de 2020	Decreto 677 de 2020	Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.
11	3 de junio de 2020	Decreto 770 de 2020	Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP, Y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.
12	3 de junio de 2020	Decreto 771 de 2020	Por el cual se dispone una medida para garantizar el acceso a servicios de conectividad en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
13	4 de junio de 2020	Decreto 801 de 2020	Por medio del cual se crea el auxilio económico a la población cesante, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
14	4 de junio de 2020	Decreto 802 de 2020	Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 558 del 15 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
15	4 de junio de 2020	Decreto 803 de 2020	Por medio del cual se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus Covid 19.
16	4 de junio de 2020	Decreto 815 de 2020	Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 de 2020”y”se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Por su parte, en este contexto de cambio normativo no sólo participó el Gobierno Nacional sino también la autoridad de trabajo representada por el Ministerio del Trabajo³, el cual promulgó las Circulares 22 y la 33 del mismo año, a saber:

3 Definir la naturaleza administrativa y las funciones de esta entidad.

Cuadro 2. Circulares del Ministerio del Trabajo promulgadas en el marco de la emergencia económica, social y ecológica en Colombia

Nº	Fecha	Norma	Entidad encargada	Asunto
1	19 de marzo de 2020	Circular 022 de 2020	Ministerio de Trabajo	Fiscalización laboral rigurosa a las decisiones laborales de empleadores durante la emergencia sanitaria.
2	17 de abril de 2020	Circular 033 de 2020	Ministerio de Trabajo	Medidas de protección al empleo en la fase de mitigación del nuevo coronavirus Covid-19.

Finalmente, ya pasados los meses de vigencia del estado de excepción constitucional, se tuvo un primer antecedente de participación por el congreso de la República traducido en la promulgación de la Ley 2060 de 2020. Sin perjuicio del rol del congreso en la producción de derecho, como actor representativo del sistema legislativo colombiano, para efectos de precisión metodológica, el derecho creado por este actor deberá analizarse desde dos perspectivas. Por un lado, estarán las normas creadas en el marco coyuntural de la emergencia económica, social y ecológica en Colombia. Y por el otro, las normas promulgadas durante el segundo periodo legislativo del año 2020 y el primero del 2021, como sigue:

Cuadro 3. Norma promulgada por el Congreso en el marco de la emergencia económica, social y ecológica en Colombia

Nº	Fecha	Norma	Entidad encargada	Asunto
1	22 de octubre de 2020	Ley 2060 de 2020	Congreso de la República de Colombia	Modifica el plan de apoyo al empleo formal y el sistema de pago de la prima de servicios.

Cuadro 4. Norma promulgada por el Congreso durante el primer semestre del año 2021, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica en Colombia

Nº	Fecha	Norma	Asunto
1	12 de mayo de 2021	Ley 2088 de 2021	Por la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones
2	15 de julio de 2021	Ley 2021 de 2021	Por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones.
3	29 de julio de 2021	Ley 2109 de 2021	Por medio del cual se fomenta la orientación socio-ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media.
4	29 de julio de 2021	Ley 2114 de 2021	Por medio de la cual se amplía la licencia de paternidad, se crea la licencia parental compartida, la licencia parental flexible de tiempo parcial, se modifica el artículo 236 y se adiciona el artículo 241a del código sustantivo del trabajo, y se dictan otras disposiciones.
5	29 de julio de 2021	Ley 2115 de 2021	Por la cual se crean garantías de acceso a servicios financieros para mujeres y hombres cabeza de familia, se adiciona la ley 82 de 1993 modificada por la ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones.
6	29 de julio de 2021	Ley 2117 de 2021	Por medio del cual se adiciona la ley 1429 de 2010, la ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones.
7	30 de julio de 2021	Ley 2119 de 2021	Por medio del cual se establecen medidas para fortalecer la conciencia educativa para el trabajo en la educación básica secundaria, educación media y educación superior y se dictan otras disposiciones en materia de inserción laboral para jóvenes.
8	3 de agosto de 2021	Ley 2121 de 2021	Por medio de la cual se crea el régimen de trabajo remoto y se establecen normas para promoverlo, regularlo y se dictan otras disposiciones.
9	4 de agosto de 2021	Ley 2125 de 2021	Por medio de la cual se establecen incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres y se dictan otras disposiciones - Ley "Creo en ti".
10	10 de agosto de 2021	Ley 2141 de 2021	Por medio de la cual se modifican los artículos 239 y 240 del CST, con el fin de establecer el fuero de paternidad.

LA CONSTRUCCIÓN DEL CONTEXTO DE CAMBIO

Considerada la propuesta metodológica, para la presentación de las intenciones descriptivas que subyacen a este documento, en lo que sigue se construirá el contexto del cambio normativo, en clave de analizar desde una perspectiva socio-jurídica de análisis del contenido de

los decretos más relevantes, determinando sus intenciones, efectos y alcances.

DECRETO 488 DE 2020

En el análisis del presente Decreto encontramos varias situaciones que nos llevan a ver el reflejo de los cambios normativos. “Hablabamos de las Cesantías”: a lo largo de la normatividad colombiana se les ha dado una vocación especial a las cesantías de los colombianos; las cuales buscaban que, por un lado, cuando el trabajador quedara cesante, tuviera un ahorro que le permitiera vivir con dignidad, mientras encontraba otro empleo; Por otro lado, estas podrían ser solicitadas para invertir en vivienda o en educación, generando mejoramiento en la calidad de vida para el trabajador y su familia. Con este decreto la alternativa que encuentra el gobierno en momentos de crisis para ayudar a los trabajadores, es que ellos retiren sus cesantías, y sobrevivan, sin apoyo del estado, veamos lo que dice el decreto, en su artículo tercero:

Artículo 3. Retiro de Cesantías. Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, el trabajador que haya presentado una disminución de su ingreso mensual, certificada por su empleador, podrá retirar cada mes de su cuenta de cesantías el monto que le permita compensar dicha reducción, con el fin de mantener su ingreso constante. Esta disposición aplica únicamente para retiros de los fondos administrados por Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías de carácter privado. (Presidencia de la República de Colombia, 2020a)

Lo que exterioriza, el decreto en su articulado es la forma en la que el gobierno apoya a los trabajadores, dejando de lado las necesidades apremiantes del trabajador, no busca ni propone soluciones de índole social: como auxilios u otros mecanismos de apoyo que les permita sobrellevar la crisis generada por la pandemia. Modifica la norma frente al uso de las cesantías y con ello se erosiona el ahorro de los trabajadores. Forjando un cambio de visión por parte del Estado, donde en situaciones de dificultades graves para los trabajadores, les plantea como única alternativa, “use sus ahorros si los tiene”. Y como consecuencia, si no tiene ahorros, sobreviva solo.

Esta nueva forma de solucionar los problemas económicos de los trabajadores en una situación tan grave como la concebida por la pandemia. Lleva a determinar que este gobierno se desentendió de la suerte de sus trabajadores, violentando su dignidad.

DECRETO 500 DE 2020

En el presente decreto se modifica la distribución de los recursos de las Administradoras de Riesgos laborales, de carácter público ARL, destinando un porcentaje de los recursos de las cotizaciones para apoyar a la emergencia económica social y ecológica del Covid-19.

La modificación en la distribución en el porcentaje de la cotización, será para la promoción educación y prevención en riesgos laborales. Igualmente, para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos y diagnósticos.

La pregunta que se hacen todos los afiliados al Sistema de Riesgos Laborales, es por qué el Estado no financia dichas necesidades y lo hace con el pago de cotizaciones dirigidas a las ARL; qué sucederá si se presenta en el futuro un detrimento económico en las ARL, quién deberá responder por las prestaciones económicas a las que tienen derecho los trabajadores afiliados en el Sistema General de Riesgos Laborales, como son: subsidio por incapacidad temporal, indemnización por incapacidad permanente o parcial, pensión de invalidez.

DECRETO 770 DE 2020

El Decreto 770 del 2020 ha sido llamado “Reforma Laboral Ilegítima”. En términos generales este decreto habla de modificar la jornada laboral de 8 horas diarias a 12 horas, para cumplir las 48 horas a la semana en 4 días, esta modificación puede crear un aumento en los riesgos laborales, por el cansancio y pérdida de atención en jornadas largas.

De la misma forma, el concertar “acuerdos mutuos” sobre el plazo en los pagos de prestaciones sociales, como las primas, o el pago de horas extras, pueden constituir situaciones desfavorables a futuro para los trabajadores, teniendo presente la relación de poder que tienen los empleadores frente a los trabajadores. El tema de “Acuerdos mutuos” se traduce en “aceptas o renunciadas”.

Por último, el decreto según se evidencia en su articulado, puede aprovechar la situación tan compleja que vive el país frente a la empleabilidad y como se dice en voz baja, lograr una “reforma realizada por la puerta de atrás”, aprovechando la desolación y confinamiento obligatorio de los trabajadores, para dar un certero golpe acabando con las conquistas laborales conseguidas con años de esfuerzo y negociación.

Siendo conducente en el análisis propuesto en este trabajo, se proyectará una mirada a las normas más trascendentales promulgadas durante el segundo periodo legislativo del año 2020 y el primero del 2021, como sigue.

LEY 2088 DEL 2021

La ley 2088 del 2021 es denominada “El trabajo en casa en Colombia”. Fue expedida para regular la nueva forma de realizar las actividades laborales en casa, generada por el confinamiento que se dio por la pandemia, y las diferencias con la modalidad del teletrabajo. Será una norma transitoria mientras se logran adecuar las empresas a la presencialidad sin riesgos de contagio.

Es importante aclarar que “El Trabajo en Casa” no modifica la naturaleza de los contratos, ni las clases de contrato que se hayan suscrito entre empleadores y trabajadores.

En principio pareciera no necesaria esta ley, porque lo que manifiesta es que los empleadores deben respetar la jornada laboral, los horarios de trabajo, los descansos, las vacaciones, el pago de salarios, prestaciones sociales, la seguridad social integral. Aclara que al trabajador que tenga derecho al auxilio de transporte se le modificará transitoriamente por auxilio a la conectividad.

El trabajador puede usar sus propios equipos para el trabajo, según acuerdo con el empleador, o si no los posee el empleador debe proveer los equipos, sistemas de información, conexión de software y demás materias necesarios para desarrollar las actividades laborales.

Lo anterior solo recuerda las obligaciones del empleador y también las de los trabajadores. Entonces, como se justifica esta norma, se necesita una norma para recordarle al empleador el cumplimiento de las obligaciones pactadas en un contrato de trabajo.

De la misma forma, la norma le pone de presente al empleador que, si no cumple con los horarios pactados en la jornada laboral, se puede configurar una modalidad de acoso laboral.

Para terminar esta reflexión, lo que vemos es que muchos empleadores (no todos, valga la aclaración), como es lógico, no tienen entronizada la cultura del respeto a los derechos laborales y la dignidad de los trabajadores y por ello es necesario el desgaste de hacer normas para puntualizar los derechos humanos laborales altamente promulgados por las instituciones internacionales como lo es la Organización Internacional del Trabajo y nacionales, como se define en el articulado la Constitución Política de Colombia.

LEY 2021 DE 2021

La ley 2021 del 2021 resuelve reducir “la jornada laboral semanal de manera gradual. Sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones”.

En principio cuando a través de los medios de comunicación se divulgó la noticia que la Jornada Laboral en Colombia se reduciría

de 48 horas a la semana a 42 horas semanales. Todos quedamos impactados.

Con la ley 2021 del 2021, se modificaría el Código Sustantivo de Trabajo en el Capítulo II Artículo 161. En su regla general, jornada laboral de 8 horas diarias y 48 horas semanales, con algunas reglas de excepción.

Para el análisis se establece que la ley dice que la reducción de la jornada laboral semanal, no disminuirá el pago del salario y demás prestaciones sociales.

Cuando se revisó el tema de la gradualidad, se encontró que hasta julio del año 2023 se verá reflejada la disminución de 48 horas semanales a 47 horas semanales. Luego en julio del año 2024 se notará la disminución a 46 horas semanales. Posteriormente, en julio del año 2025 se percibirá la rebaja a 44 horas semanales y por último hasta julio del año 2026 se conocerá la disminución a la jornada de las anunciadas 42 horas semanales.

Finalmente, mucho alboroto a la solicitud aclamada por las organizaciones sindicales y las centrales obreras del país a la reducción de la jornada laboral de 8 horas diarias y 48 horas semanales durante años. A la respuesta que dio el gobierno por medio de la mencionada ley que solo se logrará hasta julio del año 2026.

LEY 2115 DE 2021

De acuerdo a esta ley,

... se crean garantías de acceso a servicios financieros para mujeres y hombres cabeza de familia, se adiciona a la Ley 82 de 1993 modificada por la Ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones. (Congreso de la República de Colombia, 2021e)

La ley establece que los beneficios a servicios financieros serán para mujeres y hombres cabeza de familia, a las mujeres activas y retiradas de las Fuerzas Militares y de Policía que sean cabeza de familia, y a las mujeres y hombres cabeza de familia que vivan en zonas rurales, luego de realizar el estudio de crédito respectivo.

En materia de inserción financiera, protección social y emprendimiento.

La ley busca hacer prevalecer oportunidades para acceder a vivienda, por medio de mecanismos de apoyo y el acompañamiento del Ministerio de Vivienda.

En términos generales la ley propende por el apoyo y fortalecimiento para mujeres y hombres cabeza de familia, en el mejoramiento de oportunidades y calidad de vida digna.

Esta ley es importante, pero le falta la reglamentación, porque deben intervenir varias instituciones del Estado, ejemplo el Gobierno, el Ministerio de Vivienda, informes del Departamento Nacional de Planeación.

LEY 2117 DE 2021

La presente ley tiene por objeto:

Adicionar las Leyes 1429 de 2010 y 823 de 2003, con el fin de fortalecer y promover la igualdad de la mujer en sectores económicos donde históricamente han tenido poca participación, establecer medidas para el acceso a la educación sin estereotipos y así permitir la incorporación de las mujeres, en especial las mujeres cabeza de familia, en los diferentes sectores productivos del país con un salario justo que les permita mejorar sus condiciones de vida y disminuya la brecha salarial entre hombres y mujeres. (Congreso de la República de Colombia, 2021f)

En la ley se establece que el Ministerio de Comercio, acompañado del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, el Ministerio de Educación Nacional y El Ministerio de trabajo. Se apoyarán según sus funciones para fortalecer y promover la igualdad de la mujer.

Esta ley, si se lograra reglamentar, sería un gran impulso a las mujeres y una oportunidad valiosa en igualdad y dignidad. Sin embargo, para esto se necesita de la voluntad de un grupo de instituciones gubernamentales.

LEY 2121 DE 2021

La presente ley tiene por objeto

...crear una nueva forma de ejecución del contrato de trabajo, denominada trabajo remoto, la cual será pactada de manera voluntaria por las partes y podrá ser desarrollada a través de las tecnologías existentes y nuevas, u otros medios y mecanismos que permitan ejercer la labor contratada de manera remota. Esta nueva forma de ejecución del contrato de trabajo se efectuará de manera remota en su totalidad e implica una vinculación laboral con el reconocimiento de los derechos y garantías derivadas de un contrato de trabajo. (Congreso de la República de Colombia, 2021g)

Se puede enfatizar de la ley lo siguiente:

- Crea una nueva forma de ejecución de contrato denominado Trabajo Remoto.
- Es pactada de manera voluntaria por las partes.

- Podrá ser desarrollada por medio de tecnologías nuevas y otros medios.
- Busca adaptarse a una nueva forma de vida laboral, que se adaptó de forma imperfecta por la pandemia.
- Por ahora no modifica los derechos y deberes de empleadores y trabajadores que se estipulan en el Código Sustantivo de Trabajo.

En general la norma no trae novedades sustanciales distintas a unas pautas que se dictan para la ejecución de un trabajo.

CONCLUSIONES

Las normas concebidas a la luz de la pandemia de Covid-19 en Colombia corresponden en primer lugar a los Decretos 488, 500 y 770 del año 2020.

Con los decretos mencionados no se lograron nuevos estándares de protección social ni de garantías para los trabajadores colombianos, por el contrario, se vio destacado en cada uno de ellos situaciones que permiten analizar que fueron expedidos de forma rápida y sin medir las consecuencias de empatía que se buscan de un gobierno, cuando sus habitantes están expuestos a cambios radicales en el empleo y en las condiciones de vida y dignidad.

Con respecto a las leyes 2088, 2021, 2115, 2117, 2121 del año 2021, se puede concluir que se expidieron únicamente para llenar unos vacíos normativos existentes como el trabajo en casa, el trabajo remoto, las oportunidades de hombres y mujeres cabeza de familia. Con relación a la disminución de la jornada laboral se analizó que fue más un espejismo, que se evaporó por la inclusión de la gradualidad. Con ella se prolongó en el tiempo de forma exagerada la expectativa de la disminución.

Por todo lo anterior, se puede afirmar que los estándares de protección en materia de beneficios asistenciales y económicos existentes en el sistema normativo de la seguridad social en Colombia, con anterioridad a los cambios traídos por la pandemia no generaron un nuevo estándar de protección y nuevas garantías.

En Colombia para concretar el principio de progresividad y no regresividad en materia laboral se hace obligatorio citar el Artículo 53 de la Constitución Política de Colombia:

El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad

en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores. (Congreso de la República de Colombia, 1991, énfasis propio)

Se destaca la parte en *italica*, donde dice la ley que no se pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

Para finalizar, se puede decir que no existió plasmado el principio de progresividad, ni en los decretos ni en las leyes. También se puede afirmar que con relación a los decretos transitorios en su articulado se vio una maniobra hacia la regresividad, porque los estándares de protección en materia de beneficios en la normatividad laboral y la seguridad social se vieron vulnerados.

BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de la República de Colombia (1950, 5 de agosto). *Código Sustantivo del Trabajo. Decreto-ley 2663 de 1950*. Disponible en: https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/11/CODIGO-SUSTANTIVO-DEL-TRABAJO-DECRETO-LEY-2663-DE-1950-16_10_2014.pdf.
- Congreso de la República de Colombia (1991). *Constitución Política de la República de Colombia (Segunda edición corregida, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991)*. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>.
- Congreso de la República de Colombia (2020, 22 de octubre). *Ley 2060*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202060%20DEL%2022%20DE%20OCTUBRE%20DE%202020.pdf>.
- Congreso de la República de Colombia (2021a, 12 de mayo). *Ley 2088*. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2088_2021.html.
- Congreso de la República de Colombia (2021b, 15 de julio). *Ley 2101*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/>

[normativa/LEY%202101%20DEL%2015%20DE%20JULIO%20DE%202021.pdf](#).

Congreso de la República de Colombia (2021c, 29 de julio). *Ley 2109*. Disponible en: <https://www.cerlatam.com/normatividad/congreso-ley-2109-de-2021/>.

Congreso de la República de Colombia (2021d, 29 de julio). *Ley 2114*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202114%20DEL%2029%20DE%20JULIO%20DE%202021.pdf>.

Congreso de la República de Colombia (2021e, 29 de julio). *Ley 2115*. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168046>.

Congreso de la República de Colombia (2021f, 29 de julio). *Ley 2117*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202117%20DEL%2029%20DE%20JULIO%20DE%202021.pdf>.

Congreso de la República de Colombia (2021g, 3 de agosto). *Ley 2121*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202121%20DEL%203%20DE%20AGOSTO%20DE%202021.pdf>.

Ministerio de Trabajo de Colombia (2020, 16 de abril). *Decreto 582*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20582%20DEL%2016%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>.

Presidencia de la República de Colombia (2020a, 27 de marzo). *Decreto 488*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20488%20DEL%2027%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>.

Presidencia de la República de Colombia (2020b, 31 de marzo). *Decreto 500*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20500%20DEL%2031%20DE%20MARZO%202020.pdf>.

Presidencia de la República de Colombia (2020c, 15 de abril). *Decreto 552*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20552%20DEL%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>.

Presidencia de la República de Colombia (2020d, 15 de abril). *Decreto 553*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20553%20DEL%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>.

- Presidencia de la República de Colombia (2020e, 15 de abril). *Decreto 558*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20558%20DEL%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>.
- Presidencia de la República de Colombia (2020f, 16 de abril). *Decreto 582*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20582%20DEL%2016%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>.
- Presidencia de la República de Colombia (2020g, 8 de mayo). *Decreto 639*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20639%20DEL%208%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>.
- Presidencia de la República de Colombia (2020h, 3 de junio). *Decreto 771*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20771%20DEL%203%20DE%20JUNIO%20DE%202020.pdf>.
- Presidencia de la República de Colombia (2020i, 4 de junio). *Decreto 803*. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20803%20DEL%204%20DE%20JUNIO%20DE%202020.pdf>.

IMPACTOS EN LA MOVILIDAD PREVISIONAL ARGENTINA DE LAS DOS PANDEMIAS (LA NEOLIBERAL Y LA DEL CORONAVIRUS) Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA ANTE LA EMERGENCIA DEL COVID-19

Carlos Martínez

DESDE HACE seis décadas la Constitución Nacional de la República Argentina reconoce el derecho a la movilidad previsional, lo que resulta acorde a la persistencia, en el país, de una importante inflación.

Atento a ello, partiendo de dicho marco general histórico y jurídico de la movilidad previsional argentina, se profundiza en la situación y perspectivas concernientes a las dos pandemias del título.

La primera, desatada en Argentina en 2016-2019, ha consistido en una restauración conservadora traducida en un fuerte ajuste real del valor de las jubilaciones y pensiones, vía su desactualización.

La segunda, de Covid-19 (marzo 2020 a la actualidad), afecta especialmente a la salud y los ingresos de la población adulto mayor por el menor financiamiento y las variables de la fórmula de movilidad.

Dado que, la reciente pandemia neoliberal no es la primera ola en azotar el país, resulta especialmente relevante, por su carácter novedoso, dar cuenta de las respuestas que el sistema de seguridad social nacional, entendido en un sentido amplio, ha brindado ante la irrupción del Coronavirus.

Interesa entonces analizar el conjunto de lo sucedido y hecho durante las dos pandemias en materia previsional y de lo que todavía queda por hacer.

INTRODUCCIÓN

En Beveridge (1942), se identifica la suficiencia o intensidad de las prestaciones (cobertura vertical) como uno de los principios de la seguridad social, según Mesa-Lago (2004). Ello consiste en que el valor de las prestaciones impida una caída significativa en el nivel de vida por la contingencia cubierta (verbigracia, vejez).

En detalle, al momento de determinar el valor del haber previsional confluyen cinco elementos: la definición de los ingresos laborales a considerar como base de cálculo, la actualización de los mismos al momento en que se calcula el haber inicial, la tasa de sustitución a aplicar, los topes de haberes máximos y mínimos y la movilidad.

La movilidad no es, entonces, el único componente responsable del valor, históricamente insuficiente, de las prestaciones previsionales argentinas, aunque es clara su importancia, dado que, tal como se muestra en el siguiente cuadro, la inflación es un fenómeno que pervive en la economía argentina tanto en décadas de crecimiento como de estancamiento económico.

Cuadro 1. Inflación y crecimiento en Argentina 1943-2023, por década

Década	Inflación Anual (IPC-GBA)	Crecimiento Anual del PBI (Real)	Crecimiento Anual de la Población	Crecimiento Anual del PBI per cápita
1943-1953	20%	3%	2%	2%
1953-1963	29%	3%	2%	1%
1963-1973	29%	5%	2%	3%
1973-1983	183%	1%	2%	0%
1983-1993	316%	2%	2%	0%
1993-2003	4%	1%	2%	0%
2003-2013	19%	5%	1%	4%
2013-2023	39%	0%	1%	-1%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos para la inflación 1943-2006 y 2017-2021, del Gobierno de la Provincia de San Luis para la inflación 2007-2016, de la Ley de Presupuesto de la Nación 2023 para la inflación y el PBI 2022-2023, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe para la población 1950-2023 y el PBI 1943-1963, del Banco Mundial para el PBI 1963-2013, del Ministerio de Economía de la Nación para el PBI 2014-2021.

Partiendo de este marco macro, previo al análisis de lo sucedido durante las dos pandemias corresponde presentar una apretada síntesis de la movilidad previsional en Argentina con anterioridad a dichos sucesos.

LA MOVILIDAD PREVISIONAL EN ARGENTINA ANTES DE LAS PANDEMIAS

Siguiendo a Martínez (2021), recién a mediados del Siglo XX, se empieza a contemplar expresamente a la movilidad previsional en las normas que consagran derechos y garantías referidos a la seguridad social.

Ni la Constitución de 1853, ni sus reformas de 1860, 1866 y 1898 mencionan a la población de edad avanzada ni a la seguridad social (excepto por la potestad de “dar pensiones” para el Congreso, que sigue una tradición de beneficios graciables que se remonta a tiempos coloniales). Así que, mucho menos tratan la temática de la movilidad previsional.

En 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, establece que: “toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la vejez...” en tanto “...causa ajena a su voluntad...” que “...la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia” (Artículo XVI), sin precisar sobre movilidad.

Localmente, un primer antecedente en materia de movilidad es la Ley N° 13.478, de 1948, que establece un suplemento variable al haber, compensando cambios en el costo de vida.

Retomando el ámbito internacional, todavía en 1948, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) elaboró la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” (Artículo 22), detallando que ello incluye: “derecho a los seguros en caso de...” “...vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (Artículo 25), sin ahondar en la movilidad.

En 1949, nuevamente en el nivel doméstico, se reforma la Constitución (reforma democráticamente sancionada y derogada en 1956 por un gobierno dictatorial) incorporando un Artículo 37 de derechos especiales, que incluye una pléyade de derechos de la ancianidad (a la asistencia, vivienda, alimentación, vestido, cuidado de la salud física, de la salud moral, esparcimiento, trabajo, respeto y tranquilidad), que no mencionan a la seguridad social. Tampoco, en el apartado dedicado al derecho a la seguridad social (derechos especiales del trabajador) se aclara si la vejez es parte de “ciertos períodos de la vida” de “in-

suficiencias o inaptitudes”, traducidas en “disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo”.

En 1952, el Convenio 102 de Norma Mínima de Seguridad Social, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece que: “los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez...” “... serán revisados cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida” (Artículo 65, Inciso 10). Argentina, tras un largo trámite recién ratificó este Convenio en 2016.

En 1954, la Ley N° 14.370 autoriza a: “establecer suplementos móviles o bonificaciones sobre el haber de las jubilaciones y pensiones (...) en consideración a las oscilaciones del costo de la vida” (Artículo 1°).

En 1957, tras anularse de facto la Constitución de 1949, como parte del fallido intento de reforma constitucional amplia por parte de la dictadura, apenas si se incorpora un artículo (el 14 bis), que incluye algunos derechos sociales contemplados en la norma derogada. Entre ellos, el derecho a la seguridad social, sobre el que aclara que la normativa en la materia debe consagrar: “jubilaciones y pensiones móviles”, dando a la movilidad jubilatoria rango constitucional.

En 1958, la Ley N° 14.499, determina que: “El haber de la jubilación ordinaria será equivalente al 82% móvil, de la remuneración mensual asignada al cargo, a la fecha del cese” (Artículo 2°), refiriendo explícitamente a la movilidad de la tasa de sustitución establecida.

En 1966 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vigente desde 1976 y ratificado por Argentina en 1986, reconoce: “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”, sin hablar de movilidad.

En 1968, una nueva dictadura firma el Decreto — Ley (eufemismo usado en Argentina para “leyes” hechas cuando un gobierno de facto cierra el Congreso) N° 18.037, por el que se establece que: “La movilidad se efectuará mediante un coeficiente fijado por el Poder Ejecutivo en función de las variaciones del nivel general de remuneraciones” (Artículo 51). Relacionando ingresos laborales de actividad y prestaciones de pasividad en materia de movilidad previsional.

En 1976, la última dictadura cívico-militar elimina la movilidad automática mediante índices y variables prestablecidas vía el Decreto-Ley N° 21.451, de 1976, en el marco del desgobierno económico promovido por el régimen, en el que, en menos de ocho años, los precios se multiplicaron por 10.000.

En 1993, la Ley N° 24.241 de reforma previsional restablece el ajuste automático, acorde a la variación semestral del Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO).

En 1994 se reforma la Constitución Nacional, estableciendo como función del Congreso: “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos (...) en particular respecto de...” “los ancianos” (Artículo 75, Inciso 23) y otorgando rango constitucional a determinados Convenios Internacionales (que incluyen la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (Artículo 75, Inciso 22).

En 1995, la Ley N° 24.463, retrocede a un esquema de movilidad no automática, facultando al Congreso a establecerla cada año en la Ley de Presupuesto.

En 1997, dada la inconstitucionalidad de la ley anterior (declarada por el Poder Judicial), el Decreto N° 833/97 reemplaza al AMPO por el MOPRE (Módulo Previsional), cuyo valor se mantuvo constante durante más de una década, sin que ello resultase problemático en los primeros años, dada la deflación acumulada de 3% registrada en el quinquenio 1997-2001.

En 2002-2008, tras el estallido del régimen de convertibilidad del peso y el resurgimiento de la inflación, era clara la necesidad de incrementar el valor nominal de las jubilaciones y pensiones. Como señalan Larrufa, Gaya, Carpenter y Martínez (2018), estos aumentos no automáticos, en los primeros años se centraron en las prestaciones más bajas, en torno al haber mínimo¹, para luego extenderse al resto².

En 2008, la Ley N° 26.417 establece un índice semestral de actualización con la forma de una función por tramos, aplicándose siempre el de resultado más bajo. El primer tramo considera, en partes iguales, la variación semestral de los salarios y el cambio anual en los recursos tributarios medios (por beneficio al pago) afectados por ley al pago de jubilaciones y pensiones (sin tener en cuenta aportes contingentes del tesoro nacional). El segundo tramo computa la mitad (para darle proporcionalidad semestral) del crecimiento anual del promedio de los recursos totales (sin aportes del tesoro) de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) por beneficio al pago, expandiendo ese valor en un 3%.

1 En 2002 mediante el Decreto N° 1.275/02 (subsidio complementario, no remunerativo ni bonificable), en 2003 a través del Decreto N° 391/03, en 2004 por los Decretos N° 1.194/03, 683/04 y 1.199/04 (que alcanzó a todas las prestaciones no mayores a \$1.000) y en 2005 por los Decretos N° 748/05 y 1.273/05.

2 En 2006 por el Decreto N° 764/06, en 2007 por la Ley N° 26.198 (de presupuesto 2007) y por el Decreto N° 1.346/07 y en 2008 por el Decreto N° 279/08.

LAS DOS PANDEMIAS

Además de los impactos directos en términos de enfermedad y muerte, la pandemia de Covid-19, a nivel económico, explica, en buena medida la reducción de la producción mundial en 2020, que, medida en dólares estadounidenses y según el Banco Mundial, disminuyó un 3,3% (un 16,4% en América Latina y el Caribe).

En cuanto a lo que hemos dado en llamar la “pandemia neoliberal”, vale consignar que en la región llegan a su fin una serie de gobiernos populares de larga trayectoria, para ser reemplazados por regímenes neoliberales, tales los casos de Argentina (2015, tras 12 años), Brasil (2016, tras 13 años), Ecuador (2017, tras 10 años), El Salvador (2019, tras 10 años), Bolivia (2019, tras 14 años) y Uruguay (2019, tras 15 años), con casos extremos como el golpe de estado en Bolivia o el “golpe blando” epítome del *lawfare* en Brasil.

LA PANDEMIA NEOLIBERAL Y SUS EFECTOS SOBRE LA MOVILIDAD PREVISIONAL EN ARGENTINA

Algunos datos económicos centrales de la tercera ola de la pandemia neoliberal en Argentina, coincidiendo cada una de ellas con un respectivo ciclo de megaendeudamiento, tal como analiza Manzanelli (2017), son más elocuentes si se toma de línea de base la evolución 2011-2015 y si se comparan con 2020 (cual justa entre ambas pandemias).

El producto real por habitante, retrocedió 2,9% de 2011 a 2015, 7,8% de 2015 a 2019 y 10,8% en 2020. La inflación (índice de precios al consumidor, tomando como fuente al gobierno de la provincia de San Luis³), fue de una media anual de 31,3% en 2011-2015, 40,2% en 2015-2019 y 41,8% en 2020 (levemente mayor a la media del cuatrienio neoliberal, pero muy por debajo del 50,0% de 2018 y del 57,6% de 2019). Y el desempleo, según el Banco Mundial, pasó de 7,2% en 2011 a 7,6 en 2015, 9,8% en 2019 y 11,7% en 2020.

Siguiendo a Carpenter (2019), durante la pandemia neoliberal creció la segmentación del sistema, al crearse la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) suerte de submínimo⁴, la autodenominada Reparación Histórica (que, con la excusa de recomponer haberes y reducir la litigiosidad introdujo mayores diferenciaciones en materia de haber inicial, por ejemplo, por la vía de la actualización de la

3 En UBA (2010) se explican los problemas técnicos de los índices de precios elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos entre 2007 y 2015, que impiden usar dicha fuente.

4 Paga 80% del haber previsional mínimo y no genera una pensión derivada por fallecimiento de titular.

base de cálculo, aunque su verdadero rol, tal como puede apreciarse al leerse el articulado de la Ley N° 27.260, que la estableció, fue el de brulote de un enorme blanqueo de capitales, que alcanzó hasta a la misma familia presidencial) y a través de garantizar que la jubilación mínima no fuese inferior al 82% del salario mínimo, vital y móvil, con la salvedad de que dicho reaseguro solamente corresponde a los beneficios completamente contributivos, dejando fuera a dos tercios de la población jubilada, que percibe prestaciones semicontributivas, originadas en moratorias previsionales, generando, de esta forma, una especie de supramínimo.

Corresponde, entonces, detallar la reforma en la movilidad previsional realizada en el marco de la pandemia neoliberal, a fines del año 2017, y que operó sobre el sistema de seguridad social argentino en 2018 y en 2019.

Pero antes de profundizar en la Ley N° 27.426, sancionada a sangre y fuego a fines de 2017, vale la pena detenerse en una norma previa, votada por el mismo Congreso Nacional apenas unos meses antes: la Ley N° 27.360, de ratificación argentina de la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores del año 2015, que reafirma que: “toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna” (Artículo 17). Es conveniente recordar esta garantía a la hora de considerar los resultados de la movilidad neoliberal.

Volviendo a la Ley N° 27.426, la misma, en su formulación original, proponía reemplazar el índice de movilidad semestral por entonces vigente, por la mera actualización trimestral de los haberes según la inflación del trimestre previo.

En el marco del debate parlamentario de la norma, se matizó esta indexación lisa y llana, incorporando en la fórmula de cálculo (con un peso del 30%), la evolución de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE).

Es interesante analizar los cambios que presenta la movilidad, a nivel conceptual, respecto a su formulación previa (que había logrado muy buenos resultados en relación al crecimiento real de los haberes, incluso en escenarios macroeconómicos adversos).

Reducir el intervalo de movilidad a la mitad (pasando de semestral a trimestral) es una forma de reconocer la elevada y creciente inflación, así como la desconfianza en relación a la propia capacidad y/o voluntad de reducirla.

Reemplazar la evolución de los recursos del sistema por el ajuste por precios, ofrece dos claras desventajas yuxtapuestas. Al “desenganchar” el incremento nominal de los haberes del de los recursos que los financian (presente, en forma explícita, en el segundo tramo de la

fórmula derogada en 2017) se corre el riesgo de no poder sostener el nivel de prestaciones, a la vez que el indexar el principal componente del gasto público nacional (del gasto de la administración pública nacional 2017, la previsión social representó un 47%, según la cuenta de inversión de dicho año) puede exacerbar procesos de espiralización de la inflación.

Adicionalmente, al reducir el peso de los salarios en la movilidad (que pasaron de representar el 50%, en el primer tramo de la fórmula anterior a un 30% en la de 2017) y eliminar toda referencia a los recursos tributarios del sistema (que representaban, en la norma previa, el otro 50% del primer tramo de la fórmula) la posibilidad de introducir incrementos reales en las prestaciones se reduce muy significativamente.

Por ejemplo, si la recaudación impositiva dirigida al sistema previsional crece 10% y el salario real 5%, con la fórmula anterior correspondería una movilidad de 7,5% y con la de 2017 de 1,5%.

Ello es coherente con el objetivo político, típicamente neoliberal, de reducción de costos empresarios, tanto por la vía de una disminución del salario real como por intermedio de un menor nivel de tributación que, se busca, no afecte tan directa y gravemente las pasividades.

Más allá del tácito reconocimiento de derrota ante el objetivo de reducir la inflación, el hecho de haber pasado de una movilidad que hasta septiembre de 2017 inclusive, era semestral, a otra que, a partir de marzo 2018 pasa a ser trimestral, implicó un desfasaje⁵ que se tradujo en un fuerte ajuste en el valor real de las prestaciones, reducción que, dentro de un ideario neoliberal, tranquilamente puede haber sido el principal objetivo de la reforma.

LA MOVILIDAD PREVISIONAL EN ARGENTINA DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

En diciembre de 2019, tras el cambio de gobierno (pero pre-pandemia de Covid-19), se sancionó la Ley N° 27.541 de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública que, entre múltiples temáticas, aborda la de la movilidad previsional, suspendiendo por seis meses (que luego se extenderían a otros seis) la aplicación de la fórmula establecida en 2017.

5 Dado por el hecho de que la movilidad de septiembre de 2017 tuvo en cuenta el movimiento de las variables contempladas en su fórmula durante el primer semestre de 2017, mientras que la movilidad de marzo de 2018 consideró la evolución de precios y salarios del cuarto trimestre de 2017, adquiriendo así, el tercer trimestre de 2017 (en el que el RIPE creció un 7,1% y los precios un 5,3%) el estatus de trimestre perdido.

Así, durante todo 2020 los incrementos nominales en los haberes de las jubilaciones y pensiones dejaron de ser automáticos y se efectuaron según los valores que, en cada trimestre, determinó el Poder Ejecutivo Nacional. Dado que el primero de estos aumentos (marzo 2020), incluyó tanto un incremento porcentual como otro correspondiente a una suma fija, no es posible referir, en sentido estricto, a un único valor de movilidad para dicho año, sino a un rango, que va desde un 35,3% para quienes percibían el haber mínimo (63% del total de los beneficios a marzo de 2020) a un 24,3% para quienes cobraban el haber máximo (apenas 1% del total de los beneficios).

A fines de 2020 se sanciona la Ley N° 27.609 que deroga definitivamente la reforma en la movilidad jubilatoria sancionada apenas tres años antes y, pese a lo largo del período de consulta y a lo rico de las opiniones expertas y del debate desarrollado, determina que la mejor alternativa a la norma perimida es no innovar demasiado y volver a un esquema prácticamente idéntico al que funcionó en 2009-2017, con dos salvedades menores. Por un lado, se mantiene, de la reforma de 2017, los ajustes trimestrales (en vez de semestrales) y, por otra parte, no se deroga la garantía de 82% del salario mínimo para el haber mínimo de las prestaciones completamente contributivas, ni se lo extiende a las semicontributivas.

Este último aspecto parecería una omisión menor, ya que en sus primeros 62 meses de funcionamiento tal garantía solamente se activo en 21, en los que implicó una media de 3,8% de aumento por encima del haber mínimo general. Sin embargo, desde octubre de 2022, al calor de un incremento del salario mínimo más dinámico que la movilidad previsional general, resurge este aspecto diferenciador, resabio neoliberal que implica, en los cinco meses que se extienden hasta febrero de 2023, inclusive, que “los jubilados merecedores” cobren una mínima un 6,4% más elevada (con un pico de 10,8% previsto para febrero de 2023) que la de quienes “no cumplieron” según el discurso estigmatizante vigente en muchos medios concentrados de comunicación y sectores de la población.

En materia de resultados de la movilidad, a continuación, se presenta lo sucedido con el haber mínimo, los salarios y los precios en diciembre 2008 — diciembre 2017 (Ley N° 26.417), diciembre 2017 — diciembre 2019 (Ley N° 27.426) y diciembre 2019 — septiembre 2021 (Leyes N° 27.541 y 27.609).

Cuadro 2. Haber mínimo, IPC — San Luis y RIPTE. Diciembre 2008 — septiembre 2021

Período	Movilidad Acumulada	IPC — San Luis Acumulado	Índice RIPTE Acumulado	Movilidad Real	Salario Real
Diciembre 2008 — Diciembre 2017	950,2%	799,8%	901,8%	18,8%	12,8%
Diciembre 2017 — Diciembre 2019	94,1%	136,4%	88,5%	-17,9%	-20,3%
Diciembre 2019 — Diciembre 2021	106,6%	113,7%	106,9%	-6,2%	-6,0%

Fuente: elaboración propia en base a la normativa vigente y a datos del gobierno de la Provincia de San Luis y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la nación.

Bajo la fórmula de movilidad que se venía aplicando al momento de empezar la tercera ola de la pandemia neoliberal, y en un contexto de importante crecimiento del salario real, el poder de compra de las prestaciones previsionales logró incrementarse en un 50% más que dicho aumento de los salarios.

En contrapartida, en apenas dos años de reinado de la movilidad previsional neoliberal, y en un marco en el que el salario perdió más de un quinto de su valor, la suerte del sector pasivo no fue mucho mejor, acompañando muy de cerca tal merma, al verse reducida la capacidad de compra de sus prestaciones en un sexto y retrocediendo en dos años más que lo avanzado en los nueve anteriores.

Por último, a dos años del fin del de la pandemia neoliberal, pero a casi dos años del comienzo de la pandemia de Covid-19, tanto los salarios como los haberes de la seguridad social han sufrido, ante tamaño marco inédito a nivel mundial, una merma real menor a la producida por el neo-neoliberalismo, pero acumulada a ella.

Por más allá de la movilidad previsional, es necesario mostrar el conjunto de las respuestas que la seguridad social argentina, entendida en un sentido amplio, brindó ante el escenario inédito producido por la pandemia de Covid-19, montado sobre los efectos (y las necesidades de reparación que los mismos implican) de la pandemia neoliberal precedente.

LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

Además de los que corresponden a la movilidad, otros hitos del sistema de seguridad social argentino (en un sentido amplio) desde marzo

de 2020 hasta la actualidad, han configurado la forma en que las instituciones de la seguridad social del país han respondido a la pandemia, en términos de creación de nuevas prestaciones y novedosas formas de inclusión en las existentes, yendo más allá de la suficiencia en las garantías de protección y profundizando en los déficits de cobertura, al considerar tanto los que se han buscado resolver en el período, como aquellos que se vislumbran pendientes de respuesta aún.

Así, las dos prestaciones más novedosas y dinámicas en los primeros y (económicamente) peores momentos de la pandemia de Covid-19, que, en un sentido amplio, se pueden relacionar con la seguridad social argentina, son el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP).

El IFE, en 2020 y 2021 (más allá de posteriores ediciones durante 2022, superado lo peor de la pandemia) consistió en tres pagos de un valor cercano a dos tercios del haber previsional mínimo, cada uno, a nueve millones de familias, que, en muchos casos combinados con otras políticas, tales como la Asignación Familiar por Hijo para Protección Social (creada en 2009) y la Tarjeta Alimentar⁶, ofreció contención social en el momento de mayor freno a la actividad económica. Cabe destacar que, también en muchos casos, fue la única política de asistencia recibida por parte de diversos hogares argentinos, por lo que su implementación permitió al Estado conocer la situación de extrema vulnerabilidad de los mismos. Pero, así como ese fue un potencial del IFE bien aprovechado, tal como se analiza en Dinerstein (2020), no ocurrió lo mismo con el debate público que el IFE disparó en relación a su conversión en una prestación de carácter permanente, en la línea de los programas de Ingreso Básico Universal (IBU), posibilidad que, finalmente, no fue concretada y que, de hecho, en el marco de los últimos anuncios oficiales sobre “reconversión de planes sociales en empleos genuinos”, parece cada vez más lejana, dada la negativa de desmercantilizar el acceso a los ingresos.

Por su parte, el programa de ATP apuntó a otro sector de la población, también muy golpeado por el escenario pandémico, el de las empresas y trabajadores/as de diversos sectores cuya actividad se vio fuertemente restringida a raíz de la pandemia de Covid-19. La ATP permitió sostener los niveles de empleo ante tal situación, abonando el Estado, durante siete meses, una parte significativa de los salarios de tres millones de trabajadores/as de unas 300.000 empresas. Ello

6 Operativa desde mediados de diciembre de 2019, que ha alcanzado a dos millones de personas, consiste en la más urgente medida implementada para paliar los efectos de la pandemia neoliberal, como parte de las políticas públicas inscriptas en el marco del Plan Argentina contra el Hambre.

incidió en que la caída del empleo y los salarios fuese mucho menor que la merma de la producción.

Otras importantes políticas de ingresos, más específicas, aplicadas en esta pandemia, van desde el apoyo a un sector particularmente golpeado, como el cultural, mediante el Bono Sostener Cultura, que alcanzó a más de 30.000 artistas, hasta el Programa Acompañar, que cubre por seis meses, con el salario mínimo, a víctimas de violencia de género y sin ingresos previsionales o laborales propios, particularmente importante el contexto de las medidas de aislamiento social preventivo por la pandemia de Covid-19, en el que se disparó este flagelo, tal como se detalla en Couto, Carmona y Martínez (2021).

Vale la pena destacar otros dos tipos de políticas implementadas durante la pandemia de Covid-19 en Argentina: aquellas que implicaron una transferencia de ingresos (directa o indirecta) hacia la población adulto mayor jubilada y/o pensionada y las que permitieron (o permitirían) incrementar la amplitud o alcance de la cobertura previsional.

Respecto a la primera de estas cuestiones, como punto inicial, la cobertura de salud volvió a ampliar el listado de medicamentos gratuitos para personas jubiladas y/o pensionadas, a casi dos centenares de elementos, tras el recorte que había sufrido durante la pandemia neoliberal, beneficiando a tres millones y medio de personas, en ítems imprescindibles para la supervivencia, cuyo valor de mercado suele representar un quinto del haber previsional mínimo.

También se ampliaron los descuentos y reintegros del impuesto al valor agregado para consumos realizados con tarjeta de débito, para todas las personas alcanzadas por la seguridad social.

En un rango más amplio, particularmente importante para la población pasiva, dada la particular composición de su canasta de consumo, el congelamiento de las tarifas de los servicios de electricidad, gas y agua corriente también fue un alivio económico, tras los brutales incrementos aplicados durante la pandemia neoliberal, que dispararon la pobreza energética en el país, tal como detalla Sacco (2017).

En lo más álgido de la pandemia, se suspendió el pago de cuotas y se condonaron intereses (lo que implicó, dada la inflación, una importante quita real) para millones de personas beneficiarias de jubilaciones, pensiones y otras prestaciones de la seguridad social. Cabe resaltar lo perverso del mecanismo desarrollado durante la pandemia neoliberal, que, a la vez que reducía fuertemente el poder de compra de las prestaciones, ofrecía, masivamente, a las personas perjudicadas por dicha política, el “beneficio” de solicitar préstamos a la institución previsional. Así, de los recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (originalmen-

te compuesto por los activos financieros estatizados al momento de la eliminación del régimen de capitalización individual privado), en diciembre de 2015 2,4% correspondía a préstamos a jubilados/as y pensionados/as, mientras que en diciembre de 2019 era 5,2%, además de un 3,2% adicional por préstamos a quienes percibían otras prestaciones de la seguridad social (como asignaciones familiares y pensiones no contributivas), universo, este último, que, dado su bajo nivel de ingresos, se había preservado financieramente, antes de la pandemia neoliberal, al no contemplarse para el mismo la posibilidad de acceder a créditos, otorgados por el organismo de seguridad social, y pagaderos con sus magras prestaciones.

Finalmente, en forma directa, aunque sin ser pagos permanentes (por lo que no se consideraron, en este trabajo, al analizar la movilidad previsional), se abonaron, con una escala progresiva al haber que percibía cada persona, una serie de bonos extraordinarios, de diciembre de 2019 a diciembre de 2021 (sin contar posteriores pagos realizados durante 2022): de hasta \$5.000 en diciembre de 2019 y enero de 2020, de \$3.000 en abril de 2020 (a 4,5 millones de personas), de \$1.500 en abril y en mayo de 2021 (a 5 millones de personas), de hasta \$5.000 en agosto de 2021 (a 6 millones de personas) y de hasta \$8.000 en diciembre de 2021 (a 4,5 millones de personas).

En cuanto a la atención de colectivos sociales excluidos (o en riesgo de exclusión) del cobro de jubilaciones, se destacan dos políticas implementadas en el período.

La primera de estas políticas fue establecida, en julio de 2021, por el Decreto N° 475/21, y consiste en el reconocimiento de aportes por tareas de cuidado, que permite computar (para cumplir con el requisito de 30 años de servicios con aportes) a mujeres y/o personas gestantes, año de servicio por cada hijo/a nacido/a con vida y un año adicional a ello por cada hijo/a con discapacidad, adoptado/a o por quien se haya cobrado la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. A sabiendas de que la moratoria previsional, que solamente permite declarar años de servicios con aportes que se encuentren entre la mayoría de edad de la persona (18 años) y 2003, es una ventana de acceso que cada vez se va cerrando más (una mujer que cumpla la edad jubilatoria mínima en 2021 solamente puede acreditar por moratoria 23 años de los 30 requeridos), esta política, se estima, permitirá jubilarse a más de 150.000 mujeres, solamente en 2021, que, de no haberse implementado, no habrían accedido al sistema previsional. Es importante señalar la diferencia entre esta alternativa de cobertura y la ofrecida antes y durante la pandemia neoliberal. Con anterioridad a tal debacle, la moratoria ha sido una herramienta muy útil para universalizar la cobertura y que, a posteriori, tiene un gran impacto

de género (dado que la gran mayoría de las personas beneficiadas son mujeres), aunque adolece de un enfoque de género a priori. En plena pandemia neoliberal, para reemplazar a este mecanismo de moratoria (cuyo vencimiento, según estaba previamente estipulado, operaría en 2016), se crea la Pensión Universal para el Adulto Mayor, que además de no ofrecer pensión para derechohabientes y de pagar solamente un 80% del haber mínimo en forma permanente (la moratoria implica el descuento, del monto del haber, del valor de la cuota de la misma, pero solamente durante los primeros cinco años de percepción), brinda cobertura, a varones y mujeres, recién a los 65 años, dejando fuera a las mujeres menores de esa edad pero mayores de 60 años. Ante la injusticia que ello implicaba, se extendió, la moratoria, solamente para las mujeres, por tres años más, y en 2019, año electoral, por otros tres años, por lo que, de no mediar cambio al respecto, vencería en 2022, dada su extensión por algunos meses más hasta fines de tal año y en espera de, antes de dicha fecha, la sanción de una ley, que ya cuenta con aprobación del Senado, de moratoria permanente.

La otra política que busca dar cobertura a personas sin acceso al sistema, viene dada por el Decreto N° 674/21, de septiembre de 2021, que crea la prestación anticipada, retomando una política similar implementada en 2004. En este caso, se reconoce explícitamente, dentro de los efectos de la pandemia de Covid-19, el recrudecimiento del edadismo (discriminación a las personas de edad avanzada), que ha incrementado el desempleo entre quienes están cerca de cumplir la edad jubilatoria, con el agravante de que se trata de desempleo de larga duración (esto es, que se extiende por más de un año). Ante tal situación, la prestación de marras posibilita el cobro de un ingreso de la seguridad social a quienes ya hayan cumplido con el requisito de 30 años de servicios con aportes, pero no el de edad mínima para jubilarse, aunque estando a menos de cinco años de alcanzarlo (es decir, a mujeres de entre 55 y 59 años y a varones de entre 60 y 64) y se encuentren en situación de desempleo. Tal ingreso consiste en un 80% del haber que les tocará cobrar una vez cumplida la edad mínima que contempla la ley previsional general. Se estima que ello brindaría una solución a la desesperada situación de algunas decenas de miles de personas (con amplia mayoría de varones) que el mercado de trabajo considera muy viejas para trabajar y el sistema previsional muy jóvenes para jubilarse.

Hasta aquí los avances en materia de resolución de déficits de cobertura, pero, antes de cerrar este texto, es imprescindible profundizar en una gran cuenta pendiente de la seguridad social argentina, en pos de lograr la cobertura universal, para la que se propone una opción de política.

TRANSFORMANDO LA IDEA DE VEJEZ

La mayor deuda de la seguridad social argentina es, en opinión de quien suscribe este texto, la jubilación para personas travestis, transexuales, trans y transgénero, pero no es la mayor por su costo financiero, sino por su impacto social.

Siguiendo a Martínez y Torres (2021), el grado de invisibilización de esta población, no solamente, pero también, en la política de seguridad social, es tal que, como se consigna en MECON (2020), recién en el proyecto de Ley de Presupuesto 2021 aparecen los vocablos travesti, transexual, transgénero y trans en la principal norma económica del Estado Nacional.

En relación al acceso a las prestaciones de la seguridad social, cabe recordar que la Constitución Nacional establece como una de las funciones del Congreso, el: “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos” (Artículo 75, Inciso 23) y que la precitada Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores define que ser: “libre, exento del temor y de la miseria” requiere acceder a: “condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales”, explicitando que se entiende por: “Discriminación múltiple” a “Cualquier distinción, exclusión o restricción...” “fundada en dos o más factores de discriminación”, lo que permite aproximar al concepto de interseccionalidad que, en el marco de los estudios de género, aborda las discriminaciones yuxtapuestas.

Así, el pleno acceso a la seguridad social forma parte de la construcción (más incipiente que inconclusa en la Argentina actual) de lo que Berkins (2005) define como ciudadanía travestí, transexual y transgénero.

El problema, para esta población, no está centrado en la dificultad para acreditar los 30 años de servicios con aportes, como en el caso de las mujeres destinatarias del reconocimiento por tareas de cuidado, ni en no tener la edad suficiente (pero sí los aportes) como sucede con los varones beneficiados de la prestación anticipada por desempleo, sino en la superposición de exclusiones que incorpora elementos de ambos tipos de problemáticas.

Referir a la cobertura de la contingencia de vejez o de edad avanzada, requiere, para esta población, visibilizar las múltiples situaciones de exclusión social que atraviesa, con un fuerte impacto en su demografía.

Ello es reconocido oficialmente por el Estado argentino, en los considerandos del Decreto N° 721/20 de Cupo Laboral Trans (que

antecedió e impulsó la sanción de la Ley N° 27.636 Diana Sacayán - Lohana Berkins, que terminó de institucionalizar este derecho), al asentar que dicho colectivo presenta: “una expectativa de vida de entre TREINTA Y CINCO (35) y CUARENTA (40) años aproximadamente”.

De esta forma, tal como menciona Rada Schultze (2020), la esperanza de vida de la población trans argentina apenas si se aproxima a la mitad de la que corresponde a los varones (73) y las mujeres (80) cis del país.

Dada esta realidad, requerir a las personas trans, como a las cis, un mínimo de 60/65 años para acceder a la jubilación por vejez es igual a garantizar su exclusión masiva de la previsión social en Argentina.

Para ilustrar el punto vale realizar el siguiente paralelismo: según datos del Banco Mundial, en el año 2019 la esperanza de vida en la República Centroatricana era de 53 años. En ese contexto, plantear una edad mínima de acceso a la jubilación superior a los 50/55 años, en ese país, equivaldría a impedir, en los hechos, el acceso al sistema a la gran mayoría de la población. Y la esperanza de vida centroafricana supera en, al menos, 15 años, a la de la población trans argentina.

De cara al desarrollo tanto de una de una propuesta de opción de política que posibilite la ampliación de las coberturas para este sector de la población argentina, como de las estrategias de viabilización de tal alternativa, tendientes a impulsar los acuerdos políticos y sociales necesarios para su implementación, resulta de utilidad destacar tres antecedentes muy valiosos de la seguridad social argentina (en sentido amplio) en relación al reconocimiento de derechos previsionales para las disidencias sexuales: la posibilidad de acceso de convivientes del mismo sexo (incluso reconociendo el binarismo de esta definición de “el mismo” o “el otro” sexo) a pensiones por viudez por parte de la ANSES, el tratamiento brindado a la población trans en reconocimiento de períodos de aportes por tareas de cuidado y su inclusión en el Programa Acompañar.

En relación al primero de estos antecedentes, la Resolución de ANSES N° 671/08, del mes de agosto de 2008, permitió acceder a la pensión por viudez a convivientes del mismo sexo que la persona fallecida, casi dos años antes de la sanción de la Ley N° 26.618 de Matrimonio Igualitario, por lo que se trata de un avance normativo pionero en el reconocimiento de derechos de las disidencias, que permitió dar cobertura, en sus primeros doce años de vigencia a unas 20.000 personas (8.000 mujeres y 12.000 varones, dado que las estadísticas públicas en la materia no escapan al binarismo).

Respecto al precitado Decreto N° 475/2021 de Reconocimiento de Períodos de Aportes por Tareas de Cuidado, da reconocimiento oficial

a diversos elementos clave en los estudios de géneros, tales como los de discriminación, segregación y segmentación en los mercados de trabajo, interseccionalidad entre género y vulnerabilidad socioeconómica e impactos diferenciales de los procesos de crisis y ajuste fiscal sobre las mujeres y las disidencias. Asimismo, la norma brinda un tratamiento inclusivo al universo cubierto, al referir siempre a: “mujeres y/o personas gestantes”, incorporando, por ejemplo, a los varones trans con capacidad de gestar.

En cuanto al Programa Acompañar, establecido por el Decreto N° 734/20, en todo momento refiere a mujeres y personas LGBT+, en relación a la prestación establecida para quienes sufren violencia de género y no cuentan con ingresos laborales ni de jubilaciones y/o pensiones propias.

La propuesta entonces, es la de un régimen previsional diferencial para personas trans. Vale recordar que, en Argentina, solamente en el nivel nacional (sin considerar los previstos para diversas categorías de trabajadores/as del sector público subnacional en distintas provincias y municipios) existen más de cuarenta regímenes diferenciales, que, tal como se analiza en Martínez (2022), contemplan las particularidades de diversas formas de trabajo riesgoso o insalubre, que implican peligro o merma para la salud o envejecimiento prematuro o que, incluso si no afectan en lo inmediato la salud física, implican un agotamiento mental y emocional sostenido debido al permanente riesgo de vida (actividades peligrosas). Entonces, por lo general, se considera que estas situaciones justifican una retirada del mercado de trabajo a una edad inferior a la del régimen general y, en algunos casos, también una cantidad de años de cotización total (siempre, de contar con un mínimo de años de permanencia en las actividades consideradas peligrosas, penosas o insalubres) menor a la que se exige a nivel general.

Dentro de este tipo de regímenes existentes en Argentina, el principal antecedente, por sus parámetros, para la presente propuesta, es el que presenta, por lejos, las edades mínimas de jubilación más bajas: el de los bailarines y las bailarinas del Teatro Colón.

Tal régimen diferencial, creado en 1974 por la Ordenanza N° 29.604 de la (entonces) Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, exige a quienes integran el Ballet Estable o han sido contratados/as por el Teatro Colón para bailar ballet, acreditar veinte años de actuación y les permite jubilarse a los cuarenta (40) años de edad, tanto a varones como a mujeres.

Este régimen diferencial sirve de antecedente para la presente propuesta en tanto la edad mínima que contempla se acerca a la esperanza de vida media de la población trans, sin que ello implique

desconocer las profundas diferencias entre quienes a esa edad ya se encuentran en el último tramo de su existencia y quienes han dedicado treinta años a una formación artística con pocas chances de poder usufructuarse económicamente en la segunda mitad de sus vidas.

Dado que se trata de un colectivo que padece un elevadísimo nivel de exclusión de los sistemas formales de educación y empleo, a raíz de diversas formas de discriminación social y violencia institucional (de hospitalaria a policial), resulta de utilidad, sumar como antecedentes para su atención desde la seguridad social, y por fuera de los regímenes contributivos diferenciales, a las pensiones no contributivas dirigidas a reconocer o reparar un daño producido o permitido por el Estado.

En tal sentido, la presente propuesta se suma al proyecto, presentado por más de una docena de diputadas y diputados nacionales en mayo de 2021, de "Ley de Reparación para Personas Mayores Travestis y Trans" que implica la creación, por diez años, de una pensión no contributiva, explícitamente reconocida como al daño, y de un valor no menor al haber de la PUAM, dirigida a las personas de dicha población de 40 años o más de edad sin cobertura.

Así, cobra centralidad el concepto de superviviente. En tal sentido, el mérito es haber sobrevivido a tanto daño más allá de los 40 años de edad, consiéndolo tal capacidad en un verdadero logro.

Todo ello permite considerar que, en la realidad argentina actual, llegar a la quinta década de vida, para una persona trans, representa alcanzar una edad avanzada, lo que dota de sentido el establecer para la prestación propuesta, una edad mínima de acceso de cuarenta (40) años.

Queda pendiente, entonces, definir si se trata de un régimen previsional no contributivo o, en contraposición, de uno diferencial contributivo o semicontributivo, en cuyo caso habría que especificar el número de años de servicios requeridos y el formato contemplado para los mismos (aportes efectivos, moratoria, acreditación de tareas de cuidado u otros, acordes a la especificidad de este colectivo) que permitan acceder al cobro de la jubilación.

No es posible reconocer las dificultades de la población trans para acreditar años de servicios con aportes sin señalar que, fruto de las múltiples discriminaciones (incluso familiares) con que se les castiga por el mero hecho de transgredir el mandato cis, es norma general la existencia de enormes obstáculos para acceder a credenciales educativas y circuitos laborales (incluso informales), que llevan, en muchos casos, a que las personas trans contemplen la prostitución como la única forma de acceder a un mínimo de medios de vida.

Evitando, explícitamente, el debate dado entre abolicionismo y regulacionismo, que supera largamente el alcance y tamaño del presente capítulo, en términos previsionales, lo central es que, tal como señala Llambí (2019), el trabajo sexual, en Argentina, no permite cotizar a la seguridad social, imposibilitando, así, ir cumpliendo con las condiciones de acceso a una futura jubilación.

Se espera que, a partir de políticas de inclusión, como la precitada Ley N° 27.636 Diana Sacayán - Lohana Berkins de Cupo Laboral Trans, se vayan generando las condiciones para que la población trans logre mayores niveles de formalidad laboral y contributividad.

Sin negar ello, no se puede dejar de admitir que, en el mejor de los casos, el impacto de esta clase de normas (que solo puede trascender el plano de lo simbólico o testimonial si permite motorizar cambios culturales mucho más profundos) resultará gradual y paulatino⁷, por lo que resulta fundamental reconocer las trayectorias vitales y las necesidades de la población trans que, a la actualidad, desobedeció también el mandato de una muerte joven, así como de quienes lo lograrán, en el lapso de, por lo menos, la siguiente década o década y media.

Emprender el camino de brindar cobertura de la seguridad social, a través de un régimen específico para personas trans mayores de cuarenta años de edad, surge, así, como un curso de acción ineludible, para garantizar, en Argentina, una seguridad social para todas las personas.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente capítulo se ha procurado, por un lado, dar cuenta de la situación y evolución de la movilidad previsional argentina en el marco de las pandemias neoliberal y virósica que han golpeado al país desde fines de 2015 y, por otro, profundizar en los desafíos y las respuestas novedosas que la seguridad social nacional ha enfrentado y brindado ante la irrupción del Covid-19, con énfasis en los aspectos relacionados con la cobertura y su distribución entre diferentes colectivos.

Así, siendo la movilidad previsional una institución tan antigua en el país como la endémica inflación (80% anual en los 80 años que van de 1943 a 2023), la misma se haya consagrada como un derecho

7 Como ejemplo de ello puede citarse el caso de la provincia de Buenos Aires (la más grande y populosa del país) que estableció el cupo laboral trans para el ámbito de los gobiernos provincial y municipales de su territorio en 2015, pero recién la reglamentó en 2019 y, a mediados de 2021, según detallan Torres y Papparás (2021) de una muestra de cuatro municipios del área metropolitana de Buenos Aires, solamente uno había empezado a incorporar a su plantel a personas trans en el marco de dicha norma.

a nivel constitucional y ha sufrido diversos avatares a lo largo de las últimos ocho décadas, oscilando entre incrementos no automáticos, generales o focalizados en torno al haber mínimo (lo que ha implicado, en varios momentos de la historia argentina, un achatamiento de la pirámide de haberes) y la implementación de distintas fórmulas de actualización automática.

Al respecto, tras la salida del régimen de convertibilidad del peso al dólar estadounidense, imperante entre 1991 y 2001 y caracterizado por un muy bajo nivel de inflación, que redujo las presiones sobre la movilidad y luego de algunos años de ajustes de haberes no automáticos (y de creciente generalidad), a fines de 2008 se consagró por Ley una fórmula de movilidad que, contemplando la evolución de los salarios y de los recursos tributarios afectados a la seguridad social, permitió acumular, en los nueve años que van de fines de 2008 a fines de 2017 un crecimiento real de los haberes del orden del 19% (superior al 13% de aumento real de los salarios registrado en igual período).

En el marco de la pandemia laboral que azotó a gran parte de la región latinoamericana en 2015-2019, tras el cambio producido en la Ley de movilidad a fines de 2017 (pese a la gran resistencia popular a dicha reforma regresiva), adoptando un mecanismo de ajuste por precios (con un componente menor de actualización por salarios) en solamente dos años la movilidad previsional acumuló un retroceso real del 18% (similar al del salario, que fue del 20%), tanto por el cambio de fórmula en sí como por la transición respecto a la anterior que implicó “olvidarse” de actualizar el valor de las prestaciones durante un trimestre completo.

En 2020, dejada en el pasado la pandemia neoliberal, pero sufriendo todavía en el presente sus efectos, y previo a la llegada a estas tierras del Covid-19, se suspendió la movilidad neoliberal, en una transición de aumentos no automáticos algo mayores para los haberes cercanos al mínimo, que dio lugar a una nueva reforma, a fines de 2020, que reinstaura la forma de calcular la movilidad vigente de 2009 a 2017 (solamente variando de un esquema semestral a uno trimestral). Así, el pésimo contexto macroeconómico y fiscal general producido por el Covid-19, en el caso argentino, operó sobre la tierra arrasada, previamente, por la pandemia neoliberal.

Y tal es la principal conclusión que puede sostenerse sobre esta temática: lo construido a lo largo de nueve años en materia de mejora de los haberes (que, de todos modos, resultan bajos, dado que la movilidad no es el único elemento que participa de su determinación) fue destruido en solamente dos y, posteriormente, tras un 2020 y un 2021 signados por el Coronavirus en los que se verifica otro retroceso del poder de compra de las jubilaciones y pensiones, resta verificar si

la restitución de la fórmula vigente antes de la pandemia neoliberal vuelve a mostrarse como una solución con suficiente potencia como para ofrecer perspectivas de un nuevo crecimiento.

Adicionalmente, y por fuera de la movilidad previsional, se han desplegado en el país, durante la pandemia de Covid-19, una serie de políticas que, desde una concepción amplia de lo que se entiende por seguridad social, han permitido brindar cobertura a millones de personas integrantes de colectivos laborales y poblacionales muy diversos.

Así, el IFE permitió asistir a la población más vulnerable, cubriendo tanto a la que venía cobrando la AUH como a la que empezaba a acceder a la Tarjeta Alimentar e incluso a sectores a los que la ayuda estatal no había logrado llegar antes.

A su vez, la ATP subsidió el empleo en empresas, como las de los sectores turísticos, comerciales y gastronómicos, muy afectadas por el Coronavirus y por las restricciones a la circulación de personas que la prevención de su descontrolada propagación requirió, amortiguando así el impacto sobre la desocupación de la crisis económica global desatada por la pandemia.

Otras prestaciones apuntaron a grupos más específicos afectados por la pandemia, desde artistas hasta víctimas de violencia de género (el único tipo de crimen que registró un crecimiento sostenido durante el aislamiento social preventivo del Coronavirus).

Asimismo, en paralelo, se avanzó con aspectos menos coyunturales que hacen a la cobertura previsional en el corto y largo plazo, desde el reconocimiento de tareas de cuidado para mujeres y otras personas gestantes de cara al cumplimiento de años de servicio para la jubilación hasta abrir la posibilidad de jubilarse para quienes, estando a menos de diez años de la edad mínima jubilatoria y teniendo los 30 años de aportes exigidos se encuentran en situación de desempleo (universo con inmensa mayoría de varones).

Permanece así, tras la prestación anticipada que repercute más en los varones y el reconocimiento de tareas de cuidado que apunta a brindar cobertura a las mujeres, como una importante deuda pendiente del sistema, no saldada antes ni durante la pandemia de Covid-19, la atención de las personas trans, que, en virtud de la bajísima esperanza de vida que presentan hasta la actualidad, requiere repensar el concepto mismo de vejez, asociándola más a los últimos años que a la superación de cierto parámetro general que invisibiliza las diferencias.

En última instancia, la pandemia neoliberal y la de Covid-19 en Argentina, dan cuenta de que el conjunto de políticas e intervenciones desarrolladas para enfrentarlas (salvando la ATP y la prestación

anticipada) implican un reconocimiento implícito de la crisis de la contributividad.

Ello se extiende, incluso, al momento de dar cuenta de los cambios registrados en la fórmula de movilidad aplicada a las prestaciones de la seguridad social nacional en general y a las jubilaciones y pensiones en particular.

Así, el recuperar, desde 2021, la fórmula vigente en 2009-2017, implica reconocer el papel central de los recursos de tipo no contributivo en el financiamiento previsional y su potencial de cara a la mejora en el valor real de las prestaciones previsionales.

Ello obedece al hecho de que dicha fórmula contempla en sus dos tramos el financiamiento impositivo del sistema, esto es, la no contributividad desde el lado de los recursos. En el primer tramo, explícitamente, al asignar idéntico peso a los ingresos tributarios por beneficio que a la evolución de los salarios (entre los que se incluyen, en la alternativa del índice salarial general del INDEC a las remuneraciones de quienes carecen de contributividad en tanto integran el universo del empleo no registrado) y en el segundo tramo, implícitamente, al referir a los recursos totales de la ANSES, que incluyen tanto contributivos, como tributarios y provenientes de rentas de la propiedad.

A su vez, desde el lado del acceso a los beneficios, también la contributividad (cotización previa) cruje como principal vía de acceso a la seguridad social, tanto en un sentido amplio como en el campo preciso de la atención a la contingencia de vejez.

En el primer caso, iniciativas de muy amplio alcance como el IFE y la Tarjeta Alimentar reconocen la necesidad de atender, principalmente, a familias con hijos/as sin acceso al mercado laboral formal y a los beneficios contributivos de la seguridad social (y, en muchos casos, incluso a los no contributivos previamente existentes, como la AUH), mientras que otras políticas, como el Programa Acompañar, directamente dan cuenta de procesos de ampliación de derechos y redefiniciones de la idea misma de seguridad social, al reivindicar a la violencia de género como una contingencia que implica la necesidad de modificar la conformación de un hogar (definido como un conjunto de personas que comparten los alimentos) lo que puede provocar una pérdida significativa de medios de vida justamente para quienes han sido víctimas de dicha violencia.

En cuanto a la cobertura específica de la población adulto mayor, la política, en plena pandemia neoliberal, de paulatino reemplazo de la moratoria previsional por la PUAM, más allá de implicar un ahorro fiscal (por el valor más bajo de las prestaciones, por su menor número por difusión y edad mínima exigida y por no generar pensiones derivadas por fallecimiento de su titular) más que consolidar un de-

recho a la cobertura universal de la población adulto mayor, implicó reconocer la imposibilidad del sistema para brindar acceso, por vías contributivas, a todas las personas, pasando de un régimen semicontributivo a otro directamente no contributivo.

En la misma línea, el reconocimiento de tareas de cuidado al momento de acreditar años de servicios con aportes, tiende a vaciar de su sentido original a la noción tradicional de aportes, que se repiensa en un sentido amplio, en tanto, cuidar a las futuras generaciones de trabajadores/as es sin duda un aporte social por demás relevante, pero no implica un aporte personal (cotización a cargo de quien trabaja que confluye con la contribución patronal pagada por quien emplea) en el sentido monetario del término.

Como corolario final del presente trabajo puede afirmarse que el modelo de seguridad social contributiva (en financiamiento y condiciones de acceso) tambalea en Argentina, aunque quienes obturaron el debate sobre el IBU y buscan frustrar los planes de establecer un mecanismo permanente de moratoria se nieguen a reconocerlo.

NORMATIVA CONSULTADA

Constitución Nacional de la República Argentina de 1853 (con sus reformas de 1860, 1866, 1898, 1949, 1957 y 1994).

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.

Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Convenio 102 de Norma Mínima de la Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1952.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de 2015.

Leyes N° 13.478, 14.370, 14.499, 24.241, 24.463, 26.198, 26.417, 27.260, 27.360, 27.426, 27.541, 27.609 y 27.636.

Decretos-Ley N° 18.037 y 21.451.

Decretos N° 833/97, 1.275/02, 391/03, 1.194/03, 683/04, 1.199/04, 748/05, 1.273/05, 764/06, 1.346/07, 279/08, 721/20, 734/20, 475/21 y 674/21.

Resolución de la Administración Nacional de la Seguridad Social N° 671/08.

Ordenanza de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires N° 29.604.

Proyecto de Ley de Presupuesto 2022.

Cuenta de Inversión 2017.

BIBLIOGRAFÍA

- Berkins, Lohana (2005). Al derecho y al revés. En Berkins, Lohana y Fernández, Josefina, *La gesta del nombre propio. Informe sobre la situación de la comunidad travesti en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo.
- Beveridge, William (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Londres: Her Majesty's Stationery Office.
- Carpenter, Sergio (2019). *Evolución reciente del Sistema Previsional Argentino*. *Márgenes Revista de Economía Política* N° 5. Los Polvorines: UNGS.
- Couto, Bárbara; Carmona, Rodrigo y Martínez, Carlos (2021). Políticas en tiempos de Covid-19. El gasto público multinivel en el territorio del Conurbano Bonaerense. *Revista Argumentos*, 24. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Dinerstein, Nicolás (2020). *El Ingreso Básico Universal: estimación de su factibilidad en Argentina. Un análisis comparativo con el IFE*. *Boletín #2 del Grupo de Trabajo Seguridad Social y sistemas de Pensiones*. Buenos Aires: CLACSO.
- Larrufa, Graciela; Gaya, Raúl, Carpenter, Sergio y Martínez, Carlos (2018). *Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina*. Buenos Aires: ASAP.
- Llambí, Belén (2019). *Trabajo Sexual: El desafío de la integración económica y social del Colectivo de Trabajadoras y Trabajadores Sexuales en Argentina*. Tesina de grado de Licenciatura en Economía, UBA, Buenos Aires.
- Manzanelli, Pablo (2017). Evolución de la deuda pública externa en la Argentina y sus perspectivas. En López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos; Mangas, Martín y Papparás, Ricardo, *Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina Una mirada heterodoxa*. Los Polvorines: UNGS.
- Martínez, Carlos (2021). Derechos Humanos y vulnerabilidad. Pobreza en la tercera edad y movilidad de las prestaciones de la seguridad social. *Revista Argentina de Derecho Común*, 6. Buenos Aires.
- Martínez, Carlos (2022). ¡Viva la diferencia! Regímenes especiales y diferenciales en la previsión social argentina. En Carpenter, Sergio y Chávez Molina, Eduardo (Eds.), *Trabajo y Previsión Social*. Buenos Aires: CLACSO / Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- Martínez, Carlos y Torres, Jacqueline (2021). *Seguridad Social en el conurbano: Una mirada con perspectiva de género*. Ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional y VII Congreso

- Internacional sobre Democracia, organizado por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario.
- MECON (2020). *Presupuesto 2021: el primer Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad Una herramienta de transformación para cerrar brechas de desigualdad*. Buenos Aires: Ministerio de Economía (MECON).
- Mesa-Lago, Carmelo (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 144*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mitchell, Brian (1998). *International historical statistics: the Americas, 1750-1993*. New York: McMillan.
- Rada Schultze, Fernando (2020). Cursos de vida vulnerados. La vejez de las mujeres trans como un derecho negado. *Revista Sociedad*, 41.
- Sacco, Eva (2017). Efecto de los incrementos tarifarios en los hogares de la región metropolitana: una mirada desde la pobreza energética. *Revista Cartografías del Sur*, 5.
- Torres, Jacqueline y Paparás, Ricardo (2021). *Empleo público municipal en perspectiva de género: un estudio exploratorio para cuatro casos en el conurbano bonaerense*. Ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional y VII Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la UNR, Rosario.
- UBA (2010). *Informe técnico de la Universidad de Buenos Aires con relación a la situación del INDEC*. Buenos Aires: UBA.

URUGUAY: A PESAR DE LA PANDEMIA EL GOBIERNO IMPULSA UNA REFORMA REGRESIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Antonio Elías

INTRODUCCIÓN

Dos hechos fundamentales marcaron la agenda política, económica y social del Uruguay a partir de marzo de 2020: el día primero asume la presidencia de la República Dr. Luis Lacalle Pou y el treceavo día se declara la emergencia sanitaria. El nuevo gobierno, una coalición de cinco partidos, se caracteriza por impulsar un programa de reformas en ámbitos fundamentales de la economía y la sociedad con el objetivo explícito de favorecer los intereses del capital en detrimento de los intereses de la clase trabajadora.

El programa y las políticas neoliberales que impulsan tienen antecedentes claros en los gobiernos postdictadura del Partido Colorado (1985-1990 y 1995-2005) y del Partido Nacional (1990-1995).

Las clases dominantes intentan eliminar las conquistas en derechos e ingresos que lograron los trabajadores, los pasivos y las personas en situaciones de pobreza e indigencia en el marco de la política de conciliación de clases de los gobiernos del Frente Amplio (FA) (2005-2020). Por supuesto, continúan y profundizan las medidas políticas favorables a las inversiones directas del capital transnacional y del gran capital nacional que impulsó el FA.

El análisis que se realizará en este documento parte de un enfoque radicalmente opuesto, en tanto se asume que los intereses fun-

damentales a preservar son los de los trabajadores y pasivos. En ese sentido, se asumen como propias las resoluciones de la Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social (ATSS, 2019), que se presentan a continuación:

1. Promover el análisis de todos los componentes del Sistema de Seguridad Social desde una perspectiva integral, totalizante, direccionada por los intereses de los/as trabajadores/as hacia la construcción de un sistema universal, integrado, solidario y público, que fortalezca tanto las prestaciones económicas, sociales y de salud, contributivas y no contributivas, a partir de un sistema de financiamiento progresivo y no-regresivo, incentivando el valor de la Seguridad Social como componente esencial de una vida plena fundada en un patrón de protección social que jerarquiza lo verdaderamente humano.
2. Manifiestar su rechazo a los análisis unilaterales sobre el déficit de la Seguridad Social que oculta sus diferentes componentes, contraponen intereses entre los/as trabajadores/as y entre los diferentes sectores generacionales.
3. Reafirmar su posición contraria al actual sistema mixto, en cuanto afecta el principio de solidaridad de la Seguridad Social, perjudica a los trabajadores y se muestra insustentable, no proporciona la rentabilidad prometida, presenta altísimos costos para los/as trabajadores/as reportando ganancias extraordinarias para las AFAP por gestionar sus ahorros y brinda prestaciones insuficientes.

EL PROGRAMA DE AJUSTE SE EJECUTA SIN CONSIDERAR LA PANDEMIA

Hasta noviembre de 2020, la pandemia fue relativamente controlada. En ese período, con la población en cuarentena, se aprueban dos leyes fundamentales para implantar el programa del capital. Primero, fue la Ley de Urgente Consideración (LUC) aprobada el nueve de julio, que atenta directamente contra los intereses de los trabajadores y responde a los reclamos de las cámaras empresariales, para favorecer al capital a través de la limitación al derecho de huelga, la prohibición de las ocupaciones y piquetes, la reducción del aparato del Estado y su papel regulatorio, la eliminación de monopolios estatales y la pérdida de derechos en la seguridad social (Ley N° 19.889).

Segundo, el Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones del ejercicio 2020-2024, que es la expresión económica y financiera de los lineamientos políticos fijados por el gobierno en la LUC (Ley N° 19.924).

A partir de abril de 2021 la pandemia creció en forma exponencial e incontroladamente —con transmisiones comunitarias a máximo nivel y limitación en la capacidad de respuesta asistencial—, lo que llegó a ubicar a Uruguay entre los tres primeros lugares del mundo en cantidad de casos por millón de habitantes. En mayo, se encontraba en el primer lugar de muertes por millón de habitantes en un lapso de siete días. El número de fallecidos en junio de 2021, fue mayor a la cantidad de muertes que se produjeron en el primer año de la emergencia sanitaria. A partir de julio la vacunación masiva, que se inició tardíamente, redujo radicalmente el número de casos y defunciones.

Durante la emergencia sanitaria el gobierno no ha tomado las medidas económicas paliativas necesarias para frenar el crecimiento de la pobreza y la indigencia en el país, fundamentando que las medidas de restricción fiscal eran imprescindibles para mantener el grado inversor. El ajuste fiscal se está aplicando con rigor en medio de la pandemia, se continúa avanzando en su política de reducción del aparato de estado y en la mercantilización de servicios. Estas políticas son un instrumento para que el Estado se ajuste a las lógicas del capital, para lo cual impulsa: un mayor recorte presupuestal; una rebaja salarial del funcionariado público; una precarización del trabajo; la caída en cantidad y calidad del servicio estatal. Todo ello realizado de manera sistemática para poder avanzar en la mercantilización, entre otros, de la salud y la educación y crear las condiciones la privatización de las empresas públicas.

La crisis sanitaria y las medidas adoptadas para reducir su impacto en la salud de la población generaron una rápida caída de la actividad económica con consecuencias inmediatas en el empleo que impactaron fuertemente en el ingreso de los hogares, en particular de los más vulnerables. Las medidas económicas adoptadas por el gobierno para atender las crecientes necesidades de la población de menores ingresos son más que insuficientes. Recordemos que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señaló que Uruguay invirtió un 0,7% de su Producto Bruto Interno (PBI), siendo uno de los países que invirtió menos en la región.

Esto fue ratificado por el propio gobierno cuando informó a la opinión pública que había destinado US\$144 millones al Ministerio de Desarrollo Social (Mides), US\$48 millones al ministerio de Salud Pública (MSP), US\$17 millones a la licencia de la construcción, US\$26 millones al seguro de enfermedad, US\$238 al seguro de desempleo y US\$25 en otros insumos. Lo que suma US\$498, un 0,9% del PBI.

La resignación de aportes de US\$213 millones, no es precisamente un egreso, pero como contrapartida debería considerarse también el aumento de ingresos que generó la creación del Impuesto Emer-

gencia Sanitaria Covid-19 y el adicional el Impuesto a la Seguridad Social (IASS). Por otra parte, la cifra de resignación de aportes, es insignificante respecto al monto de exenciones tributarias que brinda el gobierno al gran capital.

Por último, los US\$506 millones destinados a garantías para préstamos no son de ninguna manera un gasto realizado en 2020 y su costo real dependerá de cómo se comporten los acreedores.

Las medidas implementadas por el gobierno como la Tarjeta Uruguay Social, las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y la entrega de una canasta de alimentos son más que insuficientes para sostener a las familias uruguayas más vulnerables.

El aumento en la pobreza era en gran medida mitigable. Si bien se necesitaban más recursos para apoyar a todos los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, los montos estimados no son prohibitivos.

Las propuestas del movimiento sindical, conjuntamente con otras organizaciones sociales nucleadas en la Intersocial, buscaban implementar una renta transitoria de emergencia que permitiera asegurar que quienes más lo necesitan cuenten con un ingreso mínimo que les permita acceder a bienes y servicios básicos mientras dure esta situación (Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT 2220)¹.

La propuesta incluía, además, medidas tales como: la protección a las pequeñas y medianas empresas de forma de garantizar los puestos de trabajo; postergar el aumento de tarifas e impuestos y políticas focalizadas de rebaja de tarifas públicas para quienes menos tienen; control de precios de la canasta sanitaria, alimentos básicos y garrafa de gas; no implementar la reducción del gasto público en el momento en que más recursos se requieren para atender la emergencia.

La respuesta del Gobierno a estas propuestas fue un gran ajuste fiscal reduciendo el gasto público en US\$380 millones en el Gobierno Central y en US\$ 280 millones en las Empresas Públicas, aumentando las tarifas y no controlando los precios, todo lo cual incidió en el agravamiento de la crisis económica y social.

Como consecuencia, la crisis sanitaria y la recesión económica han generado un crecimiento de la pobreza, que paso de 8,8% en 2019 a 11,6% en 2020, 100 mil personas cayeron por debajo de la línea de pobreza. La desocupación ronda el 11%, lo que se traduce en unas 190 mil personas sin empleo, mayoritariamente mujeres y jóvenes y unas

1 Recuperado de: <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/3685-propuestas-del-pit-cnt-para-el-dialogo-nacional-por-el-empleo-y-para-atender-la-urgencia-social>).

130 mil sub empleadas. El ingreso medio de los hogares cayó durante el 2020 en un 7.7%.

En vez de atender esas necesidades, el gobierno ha preferido preservar los ingresos y beneficios impositivos del gran capital nacional-extranjero, bajo el supuesto de que van a invertir en el país y serán el motor económico financiero, los “malla oro” en la carrera económica. Todo ello a pesar de que los exportadores se tienen ganancias extraordinarias y que los depósitos en bancos locales y del exterior han aumentado sustancialmente, concentrándose en las cuentas mayores de US\$100.000, las que representan el 2% de las cuentas.

La Ley de Balance de Ejecución Presupuestal y Rendición de Cuentas correspondiente al ejercicio 2020 (Ley N° 19.996), se caracteriza por reflejar los elementos fundamentales de la política de ajuste: rebaja salarial y reducción del número de trabajadores que tienen vínculos laborales con el Estado. Los cuales trabajan mucho más para cubrir la reducción sustancial de personal y en peores condiciones operativas por la falta de insumos y de inversiones. Como consecuencia, cae la capacidad de atender en forma oportuna, en cantidad y calidad los crecientes requerimientos de servicios de una población que padece la emergencia sanitaria y las graves consecuencias económicas y sociales.

En el primer punto de la agenda de cambios institucionales que impulsa el gobierno está la reforma del sistema de seguridad social que, si bien no está definida en detalle, se conoce que aumentará la edad de retiro, reducirá las prestaciones que recibirán los pasivos y aumentará la transferencia de recursos hacia el sistema de Administradoras de fondos de ahorro previsional.

Con el objetivo de reducir el déficit fiscal este gobierno, al igual que el anterior, se plantea una reforma de la seguridad social, centrada básicamente en el Banco de Previsión Social que tuvo un déficit en 2019 de US\$605 millones y paga 795.192 pasividades, dejando de lado el enorme déficit de la Caja Militar que en el mismo año fue de US\$450 millones para atender a solamente 55 mil pasivos.

En el artículo N° 394 de la Ley de Urgente Consideración ya citada, se crea la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS), la cual está integrada mayoritariamente por representantes del gobierno y de los empresarios. La cual analiza la reforma de la seguridad social, centrada básicamente en reducir las prestaciones del Banco de Previsión Social y ampliar el sistema de AFAP.

LA SEGURIDAD SOCIAL NO DEBE SER UNA VARIABLE DE AJUSTE

Para analizar un tema de tanta trascendencia para el conjunto de los trabajadores activos y pasivos y, por supuesto, para toda la sociedad,

es imprescindible partir del criterio normativo de la Constitución de la República, la cual determina que:

Las jubilaciones generales y seguros sociales se organizarán en forma de garantizar a todos los trabajadores, patronos, empleados y obreros, retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, enfermedad, invalidez, desocupación forzosa, etc.; y a sus familias, en caso de muerte la pensión correspondiente. La pensión a la vejez constituye un derecho para el que llegue al límite de la edad productiva (...). Los ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios (..) Las prestaciones previstas en el inciso anterior se financiarán sobre la base de: Contribuciones obreras y patronales y demás tributos establecidos por ley y la asistencia financiera que deberá proporcionar el Estado, si fuera necesario. (Constitución de la República Oriental del Uruguay, artículo 67)

El criterio constitucional de otorgar retiros “adecuados”, debe entenderse como el equivalente monetario que permita tener una vida digna a quienes abandonan la actividad productiva y es similar al concepto de salario “justo” para un trabajador activo.

La primera gran reforma regresiva se produjo luego del Golpe de Estado del 27 de junio de 1973, el gobierno dictatorial intervino lo que entonces era el Banco de Previsión Social junto con otras instituciones de seguridad social, culminando en 1979 con la unificación de todos ellos en la Dirección General de la Seguridad Social. (Acto Institucional N° 9, del 25 de octubre de 1979).

Garantizada la integración por la represión y la exclusión de los desacuerdos, la Seguridad Social debería reacomodarse a un nuevo modelo neoliberal de desarrollo económico. Este modelo tenía como característica central la búsqueda de nuevos patrones de acumulación a través de una incorporación más plena al mercado mundial. (...) colocar en mejores condiciones de competitividad al conjunto de la economía y al aparato productivo. Esto significaba la plena subordinación de lo social a lo económico. (Papadópulos, 1992, p. 68)

Con esta reforma se eliminaron causales jubilatorias, se elevaron las edades jubilatorias y se redujo el monto de las jubilaciones y pensiones. Se impuso una reducción de las tasas de aportes patronales y personales a efectos de reducir los costos de producción nacionales. En particular, se eliminó el aporte patronal del 8% que financiaba el importante y beneficioso Sistema de Asignaciones Familiares, sustituyéndolo por 5 puntos del Impuesto al Valor Agregado (IVA), creado en 1972. Se derogaron rentas afectadas a los organismos de seguridad social, recaudadas a través de impuestos a bebidas alcohólicas, rentas

aduaneras e impuestos a carreras de caballos, juegos de azar, etc., que llegaron a explicar más de 10% de los ingresos de las Cajas.

En 1982 se establecieron topes a las jubilaciones, las cuales no podrían exceder de 15 veces el Salario Mínimo Nacional mensual vigente a la fecha del cese o fallecimiento del afiliado. (Acto Institucional No. 13. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 23 de octubre de 1982). El valor real de las pasividades durante la dictadura cívico-militar fue tomado como variable de ajuste, llegando a valores del 26% en 1984, en relación con el valor 100% en 1972.

La restauración de las instituciones democráticas no puso en cuestión las leyes aprobadas por la dictadura, por el contrario, las convalidó los Actos Legislativos de la dictadura cívico militar. (Ley N° 15.738. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay)

La segunda gran reforma regresiva fue la Ley 16713, de creación de las AFAPS, la que por supuesto profundiza la desigualdad. Sosteníamos en 1995 que:

la reforma de la seguridad social debería ser acompañada de una reforma tributaria que permita incorporar impuestos a la renta y la riqueza. En base a esos nuevos impuestos se deberían financiar las políticas asistenciales y distributivas que el Estado crea conveniente. De esa forma los costos de las políticas distributivas lo pagarían quienes tienen más y no los que menos tienen. (Elías, 1995, p. 30)

En efecto, establece una reforma estructural del sistema de jubilaciones y pensiones, que modifica el sistema de reparto administrado por el Estado existente, por un sistema mixto incorporando la participación de agentes privados y obligaciones de capitalización individual, definidas por niveles de ingreso.

El nuevo sistema aumentó las exigencias para acceder a los beneficios y estableció que parte de los aportes personales pasen a financiar el sistema de ahorro individual. Los subsidios por desempleo, las asignaciones familiares y las pensiones no contributivas, entre otras prestaciones, permanecieron dentro de la administración estatal, financiadas como en el régimen anterior. En abril de 1996 comenzó el sistema mixto, con un primer pilar obligatorio de solidaridad intergeneracional a cargo del BPS, y un segundo pilar también obligatorio en ciertos casos, de ahorro individual en las AFAP.

Se aumentó la edad jubilatoria de la mujer (de 55 a 60 años en forma escalonada) se modificó el período de cálculo del sueldo básico jubilatorio y se rebajaron sustancialmente las tasas de remplazo (porcentajes de asignación jubilatoria en base a los aportes y años de

trabajo). Por último, se estableció en 35 el mínimo de años de trabajo requeridos.

La prestación mensual del Régimen de Ahorro Individual está “determinada por el monto acumulado de los aportes” (a los que deben restarse mes a mes las comisiones que cobran las AFAP, su lucro), “sus rentabilidades” (que en algún caso pueden ser negativas), y “de acuerdo a tablas generales de la expectativa de vida”. Es decir: el reino de la incertidumbre, todo lo que no debe ser la seguridad social. (Bertoni, 2020)

Los gobiernos del FA — a pesar que en su programa sostenían que debía eliminarse el lucro de la seguridad social — no promovieron reforma alguna que implicara un cambio de estructura del sistema, manteniendo consecuentemente el sistema mixto y las AFAP, pese a tener mayoría absoluta en el Poder Legislativo en los tres períodos en que gobernó. En la misma dirección favorable al capital, el FA redujo la tasa de aporte patronal en industria y comercio de 12, 5% a 7, 5%, agravando así el déficit de la seguridad social.

El sistema mixto incorpora las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) —un sistema de ahorro individual en que cada quien aporta para su propia pasividad— al sistema de pasividades de solidaridad intergeneracional —donde todos los activos aportan para que puedan cobrar todos los pasivos— le sumó

Este sistema de AFAP implica la incorporación del lucro privado en el sistema de seguridad social, a través de empresas que utilizan los aportes de los trabajadores para obtener beneficios (comisiones) y para realizar inversiones que, teóricamente, multiplicarían el valor de los aportes realizados por los trabajadores.

El cumplimiento del objetivo constitucional de “garantizar retiros adecuados” no ha venido, por supuesto, ni vendrá a través del sistema mixto. Las AFAPs han generado perjuicios importantísimos.

Cae la recaudación del BPS en tanto las AFAP se quedan con aportes de los trabajadores activos que de otra forma percibiría el BPS para financiar las obligaciones del régimen intergeneracional. Un caso paradigmático es el de aquellos trabajadores que, amparados por el Art. 8 de la Ley 16.713, optan por aportar a las AFAP aun cuando tienen ingresos menores a los que exigen afiliación obligatoria. A febrero de 2019 eran 864.753 los trabajadores en esas condiciones, mientras que solamente habían ingresado obligados 72.728 (7,7% del total de afiliados activos a las AFAP).

La jubilación futura (ahora llamada renta vitalicia) de los trabajadores que hoy están aportando a las AFAP depende de la “tasa de interés técnico”, cuyo valor, a partir de 2018, pasó a modificarse se-

mestralmente. Se detallan a continuación las diferentes tasas y sus períodos de vigencia: a partir de 1996, 1.75%; desde diciembre de 2003, 3%; desde julio de 2012 a diciembre de 2017, 1.5%; en el primer semestre de 2018 esta subió a 2,14% para caer sistemáticamente a partir de ese momento, siendo 1.63% en el segundo, 1.36% en el primer semestre de este año, y tan solo 0.73% en el segundo.

A su vez, el monto de la renta vitalicia, condicionada por la tasa de interés técnico, está sujeto a una estimación de la Bolsa Electrónica de Valores de Montevideo, de acuerdo a una decisión discrecional del Banco Central del Uruguay. En otras palabras, los trabajadores que están afiliados a las AFAP (obligados o voluntariamente) se encuentran absolutamente desprotegidos respecto a las decisiones que tome el Banco Central del Uruguay.

Por otra parte, debe reconocerse que durante los gobiernos del FA se tomaron diversas medidas favorables a los trabajadores, tales como reducir los años de trabajo exigidos de 35 a 30, y para el caso de las mujeres, sumar un año adicional por cada hijo (hasta 5) a los años que se computan como trabajados para calcular las pasividades. Se tomaron, también, medidas para posibilitar la renuncia de la afiliación voluntaria a las AFAP entre los 40 y 50 años (Art. 8, Ley 16.713) y otra ley que permite desafiliarse de las AFAP y volver al régimen de reparto a quienes tenían 50 años en 2016 e ingresaron de forma obligatoria (Ley N° 19.590). Esta última ley denominada de los “cincuentones”, le impuso un “diezmo” a quienes eligieron volver al sistema de reparto una reducción de 10% en su jubilación.

A 22 años de implementado el nuevo sistema en Uruguay una minuciosa investigación concluye “que el pilar de capitalización individual está lejos de lograr los supuestos beneficios para los afiliados que se proyectaban al momento de promocionarlo en los años 90”. (...) La reciente creación de un Fideicomiso que administrará un importante ahorro de los trabajadores puede tener un avance en términos de tener coexistiendo un modelo de ahorro colectivo y no lucrativo que contraste con el régimen de AFAP que se pretende eliminar (Bai, 2018).

EL CAPITAL EXIGE UNA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A partir de 2018 el sistema político llega a un consenso en cuanto a la necesidad imperiosa de hacer una reforma al sistema de Seguridad Social. El vocero principal fue el Ministro de Economía del gobierno del FA, Danilo Astori (2018), quien dijo que era el principal desafío macroeconómico y que “sin una transformación que alivie el peso de los aportes a la seguridad social —que exceden los US\$3.200 millones— la situación fiscal puede tornarse insostenible”.

La mira estaba puesta en el Banco de Previsión Social, que en ese año recibió 20.858 millones de pesos en 2018 asistencia financiera (1,14% del PBI). Mientras que las transferencias al Servicio de Retiros Militares (SRM) fueron 14.306 millones de pesos (0,78% del PBI) y a los Servicios de Retiros Policiales (SRP) alcanzan a 6.918 millones de pesos (0,38% del PBI), ambas cajas suman 21.224 millones de pesos (1,16% del PBI).

La asistencia financiera anual per cápita es mucho menor en el BPS, que atiende a 453.836 jubilados (\$46.000), que en la caja militar atiende a 36,502 retirados (\$392.000) y que en la policial que atiende a 19.293 retirados (\$358.000).

Un estudio del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE, 2018), basado en los micro datos de la Encuesta Continua de Hogares 2017, muestra las diferencias en las prestaciones que pagan el BPS y los servicios de retiro militar y policial. Según esa encuesta la mediana del ingreso declarado por concepto de jubilaciones fue de: BPS (\$12.300); Militar (\$18.400); Policial (\$28.000). La mediana de los retirados militares es 50% mayor que la del BPS y la de los retirados policiales es más del doble, 127%. CINVE aclara que en las encuestas suele existir sub-declaración de ingresos.

La focalización en el BPS es explicada, por aquellos que impulsan la reforma, porque recibe 59.170 millones de pesos por la recaudación de siete puntos de IVA y el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS).

El Sistema de Retiros Militares está sujeto a una reforma por ley 19.695 aprobada en diciembre de 2018, cuyos resultados no serán visibles por más de una década (se aplica a los que tienen menos de 15 años de servicio y para jubilarse se necesitan 25 años). El SRP ya procesó su reforma mediante la ley 18.405 de noviembre 2008, cuando la asistencia financiera a ambos era muy similar. Desde entonces mientras la asistencia al SRM creció un 150%, al SRP creció un 57%.

En cuanto al BPS, el aumento de los egresos se explica por el mayor acceso a pasividades. En 2008 los jubilados eran 345.650 y en 2018 ascendieron a la cantidad de 453.836; el aumento de las prestaciones, tales como, la ampliación de la red de protección social de las mujeres con hijos; el aumento de las jubilaciones mínimas. Como consecuencia la jubilación promedio anual aumentó 54% en su poder de compra.

Sin embargo, diversas fuentes confiables indican que no es previsible un aumento sustancial de la Asistencia financiera al Banco de Previsión Social (BPS) hasta 2040. Esta posición ha sido sostenida por Ernesto Murro —Ministro de Trabajo y Seguridad Social—, y Hebert

Galli —Presidente del BPS-, basado en los informes de la Asesoría Económica Actuarial de dicho organismo.

Por su parte, una investigación de CINVE sostiene que

La asistencia que recibe el sistema de seguridad social actualmente es considerable: en 2017 se ubicó cercana al 2,2% del PIB. Si se considera además que los impuestos afectados al BPS representaron el 3,7% del PIB en dicho año, se pone en evidencia que el sistema requiere actualmente de una cuantía importante de recursos por fuera de los aportes de cotizantes para continuar funcionando. Este nivel de asistencia financiera no indica que el sistema sea insostenible desde un punto de vista financiero, dado que la sostenibilidad financiera no implica necesariamente una igualdad estricta entre ingresos contributivos y egresos por prestaciones. (Zunino, 2019, p. 41)

En cualquier caso, sea cual sea el fundamento, las modificaciones del stock de obligaciones a pagar del sistema de seguridad social se procesarán en forma lenta y acumulativa durante un número importante de años. Debe tenerse en cuenta que cuando se reduce el stock de obligaciones que debe pagar el BPS, también se reducen las pasividades que recibirán los trabajadores cuando se jubilen, y demora la incorporación de nuevos pasivos aumentando los años de trabajo.

La solución del sistema político para reducir los costos fue planteada, sin tapujos, en la campaña electoral de 2019. Los candidatos presidenciales Luis Lacalle Pou (Partido Nacional), Daniel Martínez (Frente Amplio), Pablo Mieres (Partido Independiente) y Ernesto Talvi (Partido Colorado) sostuvieron que debía reducirse el déficit fiscal, que el exceso de gasto y el “déficit” del Banco de Previsión Social son componentes fundamentales del este desequilibrio fiscal, y que por lo tanto se debían tomar medidas para reducirlo en el primer año de gobierno.

Desde que se realizó un encuentro de los candidatos presidenciales en el Paraninfo de la Universidad de la República (21/08/2019), está en discusión “el modelo sueco”, una nueva propuesta realizada por Ernesto Talvi (candidato del Partido Colorado), con el apoyo de Pablo Mieres (candidato del Partido Independiente). Al respecto, el 30 de agosto, en un reportaje de “La Diaria”, Jimena Pardo, Vicepresidenta de AFAP República y vocera del Daniel Martínez (candidato del Frente Amplio), afirmó que dicho modelo “Es un instrumento muy bueno, pero hay que verlo en la integralidad y ahí está nuestra diferencia”.

El modelo sueco, implantado en 1994, se basa en las cuentas no-cionales. El cambio fundamental que supone es la formación de cuentas individuales virtuales —al estilo de lo que ocurre en las AFAP, aun-

que sin capitalización— en la que cada trabajador acumularía dinero, que tendrán únicamente valor contable, en la medida en que el sistema seguirá siendo de reparto y los trabajadores activos financiarían las prestaciones presentes de los jubilados. En el momento del retiro, al monto acumulado por cada individuo se le aplicaría una tasa de interés ficta, no fijada de acuerdo a un “retiro adecuado” para el trabajador, sino a la preservación financiera del sistema. Suecia lo implantó para impedir que el gasto en seguridad social superara el 7% del PBI.

Lo que se estaban proponiendo todos los candidatos con posibilidades de ser presidente es mantener el sistema de AFAP con capitalización, y crear un sistema de cuentas personales con la lógica del ahorro individual. Al igual que en el caso de las AFAP, el resultado final, lo que recibirá el trabajador al jubilarse, dependerá de una tasa de interés ficta cuyos únicos objetivos son preservar la estabilidad financiera del sistema.

Todos ellos asumían y asumen que un sistema basado estrictamente en lo que pueda aportar cada persona es la mejor solución para la economía pública, dado que reduce al mínimo la parte que debe financiar el Estado.

LA VERDADERA CAUSA DEL DÉFICIT SON LOS SUBSIDIOS AL CAPITAL

Los aportes personales y patronales a la seguridad social constituyen la fuente principal de financiamiento de los programas de seguridad social. Los trabajadores han mantenido su tasa de aporte a lo largo del tiempo, en cambio los aportes patronales se han modificado, en general a la baja, para incidir en el proceso económico. En efecto, en el sistema de previsión social uruguayo se han creado múltiples normas estableciendo exoneraciones de aportes patronales. Algunas de ellas se enmarcan en exoneraciones de tributos generales y permanentes, otras se aplican para determinadas empresas o actividades y por determinado tiempo.

La amplia gama de excepciones puede ser evaluada desde muy diferentes ópticas: social, económico, político, legal, etc. En las circunstancias actuales, cuando se sostiene que el sistema es deficitario y que deben tomarse medidas para reducir sus costos, es fundamental cuantificar la pérdida de recaudación y quienes son los beneficiarios de la reducción de los aportes y de las exoneraciones que se han otorgado.

En primer lugar, debe destacarse que al igual que se subsidia al capital con exoneraciones tributarias, se lo hace con la reducción de aportes patronales. Actualmente la tasa de aporte de los trabajadores es de 15%, mientras que la de los patrones es la mitad en la mayoría de los casos.

Las cajas de Industria y Comercio, Doméstica y Civil —las empresas del dominio comercial e industrial del Estado— pagan 7,5%. La caja rural tiene un régimen por el cual los patrones pagan por el índice de productividad por hectárea Coneat² del establecimiento multiplicadas por un porcentaje de la Base de Prestaciones y Contribuciones. En la Caja civil, hay tres tipos de aporte, los de la administración central (19,5%), los de los gobiernos departamentales (16,5%) y los ya nombrados de las empresas pública.

Cuadro 1. Masa salarial total declarada por los contribuyentes, recaudación y tasa efectiva de aporte (en millones de dólares)

	Masa salarial	Recaudación efectiva	Aporte personal	Aporte patronal	Tasa efectiva patronal
Industria y comercio	8884	1847	1333	514	5,79%
Civil	4106	1294	616	678	16,52%
Rural	637	107	96	12	1,81%
Construcción	510	113	76	37	7,19%
Doméstico	240	54	36	18	7,50%
Total	14.377	3415	2157	1259	8,75%

Fuente: Recaudación por puntos de aportes jubilatorios. Asesoría económica y actuarial, marzo de 2021.

Como se observa en el cuadro, los trabajadores pagan el 15% y el conjunto de los patrones el 8,75%. La tasa patronal menor es la correspondiente a la caja rural que paga solamente el 1,81%, le sigue la Caja de industria y comercio que paga 5,79%, la Construcción paga 7,19%, la doméstica 7,50%. La única caja que paga más que los trabajadores es la caja civil.

La eliminación de todas las exoneraciones, si se mantuvieran las bajas tasas de aportes, permitiría cubrir el 29% de la asistencia financiera. Las exoneraciones se concentran prácticamente en su totalidad en la Caja de Industria y Comercio y, en esa caja, por cada punto que aumente la tasa de aporte, la eliminación implicaría recaudar 88,8 millones de dólares más. O sea, que el proceso conjunto de aumento de aportes y eliminación de exoneraciones reduciría sustancialmente la asistencia financiera.

2 El Índice CONEAT intenta expresar la relación entre la capacidad de producción de un predio, medida en términos de carne y lana, y las unidades de suelo que lo componen. La ventaja de su uso radica en su fácil comprensión por parte de los agentes.

En cuanto a la definición de fuentes de financiamiento, consideramos que las cotizaciones y los impuestos, son formas de financiamiento complementarias. Los impuestos son tan válidos y genuinos como las aportaciones. Se deben analizar considerando sus impactos en la economía en general y en la justicia social.

Incluimos en el cuadro siguiente los principales impuestos al capital que tienen exoneraciones totales o parciales de mayor monto.

Cuadro 3. Gasto tributario en 2018 como % de asistencia financiera al BPS

	IRAE	Patrimonio	Total
Zonas francas	22,3%	14,4%	36,7%
Ley Prom. INV	26,4%	2,7%	29,1%
Otros	48,5%	78,3%	126,9%
Total	97,2%	95,4%	192,6%

Fuente: Rendición de cuentas 2918, anexo "Estimación del gasto tributario en Uruguay 2015-2018, Art. 184, Ley 19.438.

Como se puede observar en el cuadro, los subsidios al capital en el Impuesto a las Rentas de las Actividades Empresariales y al Impuesto al Patrimonio son equivalentes, cada uno de ellos, a la asistencia financiera al BPS. Quiere decir que si se redujeran a la mitad los subsidios a estos dos impuestos se podría cubrir prácticamente toda la asistencia financiera.

SE CREÓ UNA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA "LEGITIMAR" LA REFORMA

La coalición de partidos que asumió el gobierno en marzo de 2020 creó, por medio de una Ley de Urgente Consideración³, una Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS).

La comisión está integrada mayoritariamente por representantes del gobierno actual y de los empresarios. El presidente de la CESS, el Dr. Rodolfo Saldain (2020), destaca como ideólogo de este proceso a través de la publicación de su último libro. Los cometidos de la CESS son elaborar un diagnóstico del sistema de seguridad social y una propuesta de reforma del mismo. El Informe de Diagnóstico, fue [aprobado el viernes 19 de marzo](#) por 10 votos en 15, votaron a favor los 9 miembros de la coalición de gobierno y la representante del sector empresarial⁴.

3 Ley 19.889 del 8 de julio de 2020. Las leyes de Urgencia deben tratarse en un plazo de 90 días y si no hubiese resolución quedan aprobada automáticamente.

4 Recuperado de: <https://cess.gub.uy/sites/default/files/informes/Informe%20de%20Diagn%C3%B3stico%20del%20Sistema%20Previsional%20Uruguayo.pdf>.

El informe con las Propuestas, formalmente no fue aprobada por la CESS, pero se hizo público un documento con las recomendaciones a elevar al Poder Ejecutivo, firmado por los nueve integrantes de la CESS que son representantes de la coalición que gobierna el país. (CESS, 5 de octubre de 2021).

El eje principal de la propuesta es el mantenimiento de del sistema mixto (numeral 28) en el que se amplía sustancialmente la capitalización y se reduce al mínimo el sistema de reparto.

Por un lado, plantea que todas cajas estatales y paraestatales aporten al sistema de capitalización de las AFAP: “Considerar un escenario conforme al cual los nuevos aportantes de todos los sectores de actividad se incorporen en un régimen mixto con similar diseño que el administrado por el BPS, a cuyo efecto deberán estimarse los costos de transición correspondientes y sus fuentes de financiamiento” (numeral 68).

Por otro lado, recomienda que la incorporación a las AFAP sea “preceptiva o por defecto”, para los nuevos trabajadores que tienen bajos ingresos, manteniendo el subsidio que se da a aquellos que opten voluntariamente “la distribución de los aportes prevista por el art. 8 de la Ley 16.713” (numeral 38).

En ese sentido, reconociendo que los procesos de convergencia pueden ser deseables y justificados cuando se avanza en mejoras de los derechos y prestaciones del sistema, no es compartible que, como en este caso, se generalice un sistema cuyo pilar fundamental es la capitalización individual y un sistema de reparto minimizado.

En efecto, el objetivo del sistema de reparto sea “garantizar un piso de ingreso sustitutivo de las remuneraciones recibidas durante la trayectoria laboral” (numeral 28). El sistema de reparto debe garantizar un nivel de vida adecuado según define el Art. 67 de la Constitución.

Para lo cual recomiendan modifican los parámetros de las pasividades en detrimento de los derechos de los trabajadores, tales como:

El aumento de la edad de retiro a 65 años (numerales 39 y 40). La “elevación gradual de las edades mínimas de acceso a la jubilación o retiro de las personas nacidas luego de la fecha que se estime conveniente” no disminuye el costo humano de trabajar cinco años más, supuesto que tenga acceso a empleo, y perder la posibilidad de recibir una jubilación durante cinco años que, si fuera la mínima, implicaría una pérdida de \$900.000 a valores actuales.

El aumento de la base de cálculo del Salario Básico Jubilatorio a los mejores 300 meses. (numeral 54). Dejando de lado, además, la opción de los 10 últimos años.

La sustitución de la tasa de remplazo, que ya hoy es muy baja, por una Tasa de adquisición de derechos (TAD) que es mucho más baja. Según proponen “podría ubicarse —dependiendo del conjunto de la

reforma— entre 1,1 y 1,35 por ciento del sueldo básico jubilatorio, por cada año de servicios computable”. Por lo cual recomiendan “calcular la asignación de jubilación a través de una tasa de adquisición de derechos, en el rango de valores indicado por cada año de servicios computados, teniendo presente las consideraciones indicadas en este numeral para el incremento de la referida tasa en función de la edad efectiva de jubilación.” (numeral 55).

La reducción de la Tasa de reemplazo en caso de prestaciones por incapacidad laboral, ya que recomiendan “Establecer la asignación de jubilación por incapacidad laboral y subsidio transitorio en una base del 50% del sueldo básico jubilatorio”.

Como aparente contrapartida, se plantea la creación de un Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) en sustitución de la Jubilación mínima. Los parámetros del IMG que recomiendan son los siguientes:

1. Condiciones de acceso, fundamentalmente edad y tiempo de aportación. Causal jubilatoria o 71 años de edad o incapacidad física (numeral 62).
2. Un valor mínimo de referencia. Sugieren el valor de la actual pensión no contributiva por vejez \$ 13.035 (numeral 63).
3. Un valor máximo de ingreso jubilatorio a subsidiar por esta vía. El que sería tres veces el valor mínimo de referencia \$ 39.105 (numeral 64).
4. Una relación de proporcionalidad entre dichos valores y la jubilación correspondiente a los regímenes obligatorios. Para lo cual no tiene definido valores.
5. Consideración de otros ingresos personales conforme criterios a definir (numeral 65).

Las pensiones de sobrevivencia también son afectadas, recomiendan: a) Atenuar la diferenciación por sexos y modificar el límite de ingresos personales, de forma que tengan derecho a la pensión completa quienes tengan ingresos inferiores a un límite a definir. b) Quienes superen dicho límite recibirán una pensión parcial, tanto menor cuanto mayor sea su ingreso. c) Mantener el criterio actual de que los ingresos superiores a un segundo límite a definir no recibirán pensión de sobrevivencia. d) Establecer la posibilidad de revisión periódica de la pensión o el derecho a la misma, en caso de variación no circunstancial de los ingresos del beneficiario. (numeral 91). Todo lo cual implicara, sin duda, un aumento de requerimientos y una baja de las prestaciones.

En lo que tiene que ver con la actualización del valor de las pasividades se establece “como criterio de ajuste inicial de los parámetros

la evolución de la Base de Prestaciones y Contribuciones” y se deja de lado el Índice Medio de Salarios (numeral 66). Debe tenerse en cuenta que uno de los objetivos principales de la coalición de gobierno es eliminar la actualización por el IMS incorporada en la Constitución en 1989. Incluso, dado que no pueden derogar el artículo constitucional, han propuesto que el Instituto Nacional de Estadística modifique la metodología de cálculo para que su evolución considere básicamente los salarios que crecen más lentamente. Tales como, pequeñas y medianas empresas, sectores no sindicalizados, trabajadores rurales, zafrales, etc., que están excluidos de la metodología que se utiliza actualmente.

Para los regímenes especiales proponen: “Aplicar los cambios paramétricos planteados con carácter general (numerales 30 y siguientes del presente informe) a los cinco regímenes Especiales” Recomiendan, también, “Considerar un escenario conforme al cual los nuevos aportantes de todos los sectores de actividad se incorporen en un régimen mixto con similar diseño que el administrado por el BPS, a cuyo efecto deberán estimarse los costos de transición correspondientes y sus fuentes de financiamiento”. (numeral 68)

Esos regímenes son: tres personas públicas no estatales que cubren a notarios, personal bancario, profesionales universitarios, y dos regímenes estatales, uno para personal militar y otro para personal policial.

En el caso de la previsión militar y policial dejan abierto el camino para el mantenimiento de privilegios. “Sin perjuicio de la convergencia de regímenes, mantener una distinción entre las normas aplicables a (i) el personal combatiente y de comando, en el caso de militar, y el personal ejecutivo, en el caso policial, y (ii) el personal que cumple funciones administrativas o de apoyo.” (numeral 69)

Como contrapartida, para neutralizar la resistencia al cambio, la propuesta incluye alternativas de transición graduales. Al respecto recomienda:

1. No modificar las edades jubilatorias de las personas nacidas antes del 1° de abril de 1966.
2. Una elevación gradual de las edades mínimas de acceso a la jubilación o retiro de las personas nacidas luego de la fecha que se estime conveniente” (numeral 40).

Las opciones de fecha son las siguientes “En uno de los escenarios, el proceso se inicia fijando en 61 años la edad jubilatoria para las personas nacidas en 1967, y avanza a razón de un año para los nacidos en años siguientes, hasta culminar en una edad mínima de retiro de 65

años para los nacidos a partir de 1971. En el otro escenario, el proceso se inicia con los nacidos en 1971 y culmina con los nacidos en 1975.”

Otra propuesta gradualista, no menor, es el prorrateo entre sistemas, recomiendan “que el principio general de transición entre regímenes vigente y el que se establezca se base en la proporcionalidad o prorrateo de los lapsos” (numeral 76).

En la misma línea, recomiendan: que los cambios paramétricos que se adopten no sean de aplicación para aquellas personas que configuren cualquier causal en el régimen en el que se encuentren regulados en un plazo de entre 5 y 10 años a partir de la vigencia de la reforma”. Todo lo cual busca reducir el número de personas que se sientan afectados.

CONCLUSIONES

Las propuestas de la coalición de gobierno que pretenden equilibrar las cuentas del Banco de Previsión Social disminuyendo los derechos y prestaciones — ya sea mediante el aumento de la edad de retiro, la reducción de la tasa de remplazo, la eliminación de bonificaciones por tareas insalubres, la reducción de las pensiones por sobrevivencia, etc., son totalmente contrarias a los intereses de los trabajadores.

Debe destacarse que con el nuevo sistema que propone el gobierno se amplía el periodo para calcular el salario básico jubilatorio a 25 años, con lo cual se perderían los beneficios que implican que el monto de la jubilación dependa de los 20 mejores años o de los 10 últimos, lo cual es muy relevante para aquellos que a lo largo de su vida tienen lapsos de tiempo donde no pueden trabajar y/o lo hacen en la informalidad, situación a la que están expuestas en mucho mayor medida a las mujeres que, también, perderían el beneficio de los años por hijo.

Un proyecto alternativo a la propuesta de las clases dominantes fue presentado por la ATSS a la Comisión de Expertos en Seguridad Social, el 15 de enero de 2021 (ATSS, 2021). El proyecto de los trabajadores propone eliminar el sistema de AFAP, que solo favorece al capital, que recibe beneficios en cada una de las etapas del proceso. Para lo cual, entre otras medidas, plantea eliminar el ingreso voluntario a las AFAP subsidiado por los fondos de los trabajadores (Art. 8, Ley 16.713). De esa forma todos los trabajadores afiliados al BPS aportarían el 15% de su salario nominal hasta el monto en el que sea obligatorio afiliarse a las AFAP (actualmente \$67.564).

Para reducir el déficit de la Seguridad Social, son los dueños del capital los que deben aportar más, sea tanto, a través del aumento de los aportes patronales para que pagan la misma tasa que los trabajadores, como reduciendo los subsidios tributarios. En lo que refiere a la seguridad social, la propuesta es aumentar los aportes patronales, por

ejemplo, en Industria y Comercio, que genera el 65% de la masa salarial, los patrones pagan la mitad (7,5%) de lo que pagan los trabajadores (15%). Se deben reducir también las exoneraciones de los aportes patronales que actualmente son casi la cuarta parte de lo que deberían pagar. Obviamente, merece también una profunda revisión el sistema de aportes patronales del sector rural, que es el que porcentualmente menos paga sobre la masa salarial. Los aumentos que se proponen en los aportes patronales, para el caso de los pequeños y medianos productores, y comerciantes, deben aplicarse en forma gradual.

En el caso de las exoneraciones, en primer lugar, deberían revisarse las razones por las cuales fueron otorgadas, y mantener solo aquellas que sean estrictamente imprescindibles. Este proceso de revisión, reducción y eliminación de exoneraciones debería realizarse en forma gradual, considerando las diferentes situaciones, en particular para no perjudicar a los más débiles.

Si los gobiernos, cualquier sea su auto definición ideológica, quieren promover la inversión privada por la vía de subsidios al capital, reduciendo o exonerando los aportes patronales, el costo de los mismos no lo deben pagar los trabajadores con los fondos de sus jubilaciones: los debe pagar el Estado a través de las Rentas Generales.

El XIV Congreso del PIT-CNT, realizado el 5 y 6 de noviembre, tomando el proyecto de ATSS como base resolvió: “reafirmar nuestro ineludible compromiso en la defensa irrestricta e integral de la seguridad social solidaria”, el rechazo “en lo estructural, la vigencia, extensión y profundización del régimen mixto, así como a toda intención de imposición de esquemas de capitalización individual privado y lucrativo, así como todo aquel de base especulativa y contractiva”.

Se rechazó, además, “en lo paramétrico el aumento de la edad de retiro, la reducción de la tasa de reemplazo y la extensión de años de aportes para el cálculo del sueldo básico jubilatorio”.

La resolución del Congreso, aprobada por unanimidad, ratifica “la definición estratégica de promover fuentes alternativas de financiamiento selectivas y progresivas al capital, así como también corregir inequidades de aportación patronal y de prestaciones, en especial las servidas por el servicio de retiro militar”.

El proceso de reforma de la seguridad social en Uruguay, se inscribe en el marco de una ofensiva del capital contra el trabajo, de larga data. La pandemia de Covid-19 empeoró las condiciones de vida en todo el mundo. Los impactos son particularmente profundos en los países, como el nuestro, que depende del comercio internacional, el turismo, las exportaciones de productos básicos y el financiamiento externo.

Uno de los cambios principales que aparece esta ofensiva del capital, profundizada por la pandemia, es la búsqueda de nuevas formas de acumulación que implican aumento de la explotación de la clase trabajadora. Es así que en varios países de la región retornaron las políticas ultra neoliberales de ajuste estructural e hiper austeridad. En ese escenario se inscribe la lucha de los trabajadores activos y pasivos contra el proyecto de reforma de la seguridad social que impulsa el actual gobierno uruguayo.

ADENDA

La existencia o no de un proyecto de reforma regresiva de la seguridad social estuvo en cuestión por una fuerte disputa política entre el gobierno y la oposición que se reflejaría en el resultado de un referéndum por el cual la oposición buscaba derogar 135 de los 476 artículos de Ley 19.989, de Urgente Consideración, impulsada por la coalición de gobierno. Dicha ley fue promulgada en 2020 y constituye la columna vertebral legislativa del Gobierno de Lacalle Pou, dado que incluye la normativa fundamental de las reformas a favor del capital planteadas por el Poder Ejecutivo.

El 27 de marzo la coalición de gobierno ganó el referéndum que era clave para su gestión y para definir si se profundizaba o no el proyecto del capital. Según datos de la Corte Electoral, 1.108.360 ciudadanos, el 51%, votaron por el mantenimiento de la Ley de Urgente Consideración, en tanto 1.078.425 personas, cerca del 49 %, votó por la derogación de la Ley. La consulta popular demostró una notoria división política del país en dos mitades, como ya había ocurrido en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2019, que dieron la victoria a Luis Lacalle Pou, del Partido Nacional, sobre el candidato del Frente Amplio, Daniel Martínez.

Inmediatamente después de conocido el resultado del referéndum, el presidente Lacalle Pou dio un mensaje a la ciudadanía en el que reiteró que una de sus principales prioridades era la reforma de la seguridad social: “buscando un proyecto que tenga las mayorías más amplias posibles, pero el proyecto lo vamos a trabajar y vamos a tener una reforma de la seguridad social para los próximos 30 o 40 años”. Lo cual no fue compartido en primera instancia por sectores de la coalición de gobierno y de su propio partido, para los cuales avanzar en una en una reforma de la seguridad social sin el respaldo de sectores de la oposición provocaría la derrota electoral en 2024. Luego de intensos debates dentro de la coalición gobernante se impuso la posición del presidente de continuar con su programa de gobierno impulsando las reformas que serían más resistidas, tales como las referidas a la educación y la seguridad social.

El presidente ordeno que se elaborara un anteproyecto de ley que recibió el 27 de julio (https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2022/noticias/AJ_637/anteproyecto_reforma_seguridad_social.pdf). Este documento fue presentado a los miembros de la coalición gobernante, que lo discutió ampliamente y lo aprobó con pocas modificaciones. El anteproyecto fue presentado, también, al Frente Amplio, que resolvió no dar su posición hasta que se presentara el proyecto al parlamento.

El proyecto de Ley de Reforma de la Seguridad Social ingreso al Senado el 21 de octubre (https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2022/proyectos/10/cons_min_661_disposiciones_generales.pdf).

El eje principal del proyecto de reforma de la seguridad social implica una reducción de las responsabilidades del Estado, en primer lugar, porque amplía el pilar de capitalización, incorporando al sistema mixto a las cajas militar, policial, bancaria, notarial y de profesionales universitarios.

En segundo lugar, porque lo que aportan los trabajadores en el pilar de reparto tiene una prestación definida y está protegido por el Estado (artículo 67 de la Constitución). En cambio, los que aportan a las AFAP generan un fondo de ahorro que dependerá de múltiples factores –tales como el contexto económico mundial y la buena o mala calidad de las inversiones–, pero que, si tuvieran resultados negativos, no tienen el respaldo estatal.

En tercer lugar, porque todos los trabajadores deberán aportar el 5 por ciento de sus ingresos hasta \$107.589 a las AFAP y solo el 10 por ciento al BPS para el régimen de solidaridad intergeneracional. Los que ganen entre \$107.589 y \$215.179 aportaran el 15% a las AFAP y nada al BPS.

Esta reforma regresiva tendrá altos costos de transición, porque los trabajadores disminuyen sus contribuciones al sistema de reparto y aportan al sistema privado, mientras que la mayoría de las jubilaciones en curso de pago y las que se generarán hasta que empiecen a jubilarse por el nuevo sistema deben ser financiadas por el Estado.

El proyecto modifica los parámetros de las pasividades en detrimento de los derechos de los trabajadores. Se destacan: el aumento de la edad de retiro de 60 a 65 años; la reducción del salario básico jubilatorio (SBJ) al considerar los 25 mejores años y no los 20 actuales; la sustitución de la tasa de reemplazo de 45 por ciento con 30 años de trabajo y 60 de edad por una tasa de adquisición de derechos igual (45 por ciento), pero exigiendo 65 años de edad para retirarse.

En la misma lógica de reducir las responsabilidades y los costos del Estado se modifican a la baja las pensiones por viudez y se reduce el ámbito de aplicación de las bonificaciones, considerando solo los puestos de trabajo y no los sectores de actividad.

Como el proyecto no incluye el aumento de los costos al capital, en aportes e impuestos, busca ajustar las cuentas recortando derechos de los futuros pasivos, que tendrán jubilaciones más que insuficientes y, además, la mitad de los cuales no tendrán como mantenerse entre los 60 y los 65 años. Así lo demuestra un informe realizado por Graciela Sanromán (Depto. de Economía, F. de Ciencias Sociales, UDELAR), para la Comisión de Expertos en Seguridad Social, (<https://cess.gub.uy/es/node/332>). En dicho informe se sostiene que:

Los trabajos empíricos disponibles indican que por cada 100 trabajadores que postergan su retiro por cambios en el sistema de pensiones, menos de 50 continúan trabajando; el resto corresponde principalmente a trabajadores que pasan a estar en situación de desempleo, aunque también se observan situaciones de enfermedad, invalidez, o inactividad.

Indica, a su vez, que “Aumentar las edades aumenta el empleo de los mayores, pero también el número de trabajadores en seguro de desempleo, enfermedad o invalidez”. Lo que implica “aumentos (importantes en magnitud) de la cantidad de prestaciones por seguro de desempleo, enfermedad e invalidez en ese tramo etario”. En buen romance la reforma la pagarán los trabajadores con la pérdida de calidad de vida.

Sin embargo, el gobierno sostiene que mejorara la situación de los que tienen menores ingresos. La pregunta es cómo puede ser eso, si se reduce el salario básico jubilatorio, la tasa de remplazo y se cobrarán 5 años menos. La aparente respuesta es el “Suplemento Solidario”, que en gran medida es financiado por el propio trabajador con lo que deja de cobrar durante cinco años. Una persona que actualmente se podría jubilar con 30 años de trabajo y 60 de edad, a la que le correspondería recibir la jubilación mínima \$15.750, dejará de cobrar esa jubilación durante 60 meses, lo que significaría una pérdida de \$945.000. Si, además, es parte de aquellos que no consiguen empleo perdería, también, el derecho al Fondo Nacional de Salud que financia la atención médica de los trabajadores activos y de los pasivos.

El movimiento sindical rechazó totalmente el proyecto de Ley (<https://www.pitcnt.uy/novedades/item/5192-posicion-general-del-pit-cnt-sobre-el-proyecto-de-reforma-jubilatoria-del-gobierno>).

El Frente Amplio, por su parte, decidió rechazar la reforma en general, pero creo una comisión con el objetivo de votar o tratar de modificar algunos artículos que pudieran ser compartibles (<https://www.frenteampio.uy/noticias/12-noticias/2467-resolucion-del-plenario-nacional-sobre-reforma-jubilatoria>).

Más allá del rechazo de la oposición política y social, la coalición gobernante tiene las mayorías necesarias en ambas cámaras para

aprobar el proyecto de reforma presentado, salvo que surjan diferencias insalvables en sus propias filas.

Como las leyes con iniciativa del Poder Ejecutivo no pueden ser sometidas a referéndum, en el movimiento sindical se maneja la posibilidad de plantear un plebiscito, junto con las elecciones nacionales de octubre de 2024, para eliminar las AFAP a través de una reforma constitucional que prohíba la participación de empresas privadas en el sistema de seguridad social.

BIBLIOGRAFÍA

- Astori, Danilo (2018). Sin una reforma la seguridad social la situación fiscal puede tornarse insostenible. *Semanario Crónicas*. Recuperado de: <https://www.cronicas.com.uy/economia/sin-una-reforma-la-seguridad-social-la-situacion-fiscal-puede-tornarse-insostenible/>
- Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social (2021). *El sistema de seguridad social en el siglo XXI*. Resolución de la Mesa Ejecutiva Ampliada del 10/04/2019. Recuperado de: <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-01/El%20sistema%20de%20seguridad%20social%20en%20el%20Uruguay%20del%20siglo%20XXI%2C%20ATSS.pdf>.
- Bai, Hugo (2018). Análisis crítico del régimen de ahorro individual. Hacia un modelo más solidario y sin lucro. En *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO / CLATE.
- Bertoni, Adolfo (2020). *La seguridad social desde la dictadura a la fecha*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2020/12/la-seguridad-social-desde-la-dictadura-a-la-fecha/>
- Elías, Antonio (1995). Los límites de una reforma necesaria. *Debates y Propuestas, Revista del Instituto Fernando Otorgués*, 1, 26-31. Montevideo.
- Elías, Antonio (2019). La seguridad social es un derecho constitucional, no una variable de ajuste. *Propuestas y Debates*, 2, 7-14. Montevideo.
- Elías, Antonio (2020). Uruguay ante la probable alternancia. *Nuestra América XXI Desafíos y Alternativas*, 35. Ciudad de México.
- Elías, Antonio (2020). El fin del ciclo electoral 2019-2020 y de quince años de gobiernos progresistas. *Nuestra América XXI Desafíos y Alternativas*, 49. Ciudad de México.

- Elías, Antonio (2020). La continuidad del proyecto del capital con legitimación social. En Santana Santos, Roberto; Villarreal, María y Pitillo, João Claudio (Orgs.), *América Latina na encruzilhada: lawfare, golpes e luta de classes*. San Pablo: Editorial Autonomía Literaria de Brasil.
- Lorenzo, Fernando (2020), El sistema de pensiones en el Uruguay: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. *Macroeconomía del Desarrollo, 204* (LC/TS.2020/60). Santiago de Chile: CEPAL.
- Papadópulos, Jorge (1992). *Seguridad Social y Política en Uruguay*. Montevideo: Centro de Información y Estudios del Uruguay.
- Saldain, Rodolfo (2020). *La era de los nuevos viejos. Longevidad, trabajo y jubilación en el siglo XXI*. Montevideo: s/d.
- Zunino, Gonzalo (Coord.) (2019, setiembre). *Presente y futuro del sistema de seguridad social en Uruguay*. Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas.

LEYES Y NORMATIVAS

- Ley N° 19.590. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 28 de diciembre de 2017, <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19590-2017>.
- Ley N° 19.889. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 14 de julio de 2020. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19889-2020>
- Ley N° 19.924. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 30 de diciembre de 2020. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19924-2020>
- Ley N° 19.996. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, 9 de noviembre de 2021. Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/ley-19996>.

SOBRE LOS AUTORES Y LAS AUTORAS

BERENICE RAMÍREZ LÓPEZ

Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Socióloga, Maestra y doctora en Estudios Latinoamericanos. Coordinadora del Seminario de Teoría del Desarrollo del IIEc. Co-coordinadora del Grupo de Trabajo Seguridad Social y Sistemas de Pensiones de CLACSO.

SERGIO CARPENTER

Economista y Secretario del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Docente en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional Guillermo Brown. Co-coordinador del GT CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones.

CLAUDIO LARA

Economista. Director del Centro de Estudios, Formación y Capacitación, MEGA II. Miembro de la Sociedad de Economía Política Latinoamericana, SEPLA. Miembro de la Red de Economía Mundial, REDEM. Miembro de Grupos de Trabajo de CLACSO: Integración y Unidad Latinoamericana; Crisis y Economía Mundial; y Seguridad Social.

SILVANIA MEJÍAS GODOY

Bachiller en Humanidades y Ciencias Sociales, Licenciada en Sociología y Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Chile. Lleva desempeñándose como docente universitaria en diversas cátedras dentro de la Universidad de Chile. Es parte del Grupo de Trabajo CLACSO: Seguridad social y sistemas de pensiones. Sus ámbitos de investigación son temáticas en torno a Estado, neoliberalismo, subsidiaridad, conflicto social, movimiento estudiantil, seguridad social y trabajo, lo que se ve reflejado en diversos artículos de su autoría. Integra el Equipo Directivo del Núcleo Teoría Social Hoy, del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

LUCIA CORTES DA COSTA

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-Doutorado na Universitat Autònoma de Barcelona — UAB, Espanha. Docente na Universidade Estadual de Ponta Grossa — Paraná, Brasil. Docente no curso de graduação em Serviço Social e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas. Pesquisadora Produtividade CNPq, líder de Grupo de Pesquisa CNPq — Agenda social do Mercosul e proteção social no Brasil. Membro do GT Seguridad Social, CLACSO.

ROSA MARIA MARQUES

Profesora del Programa de Posgrado en Economía Política de la PUCSP; posdoctorado en la Université Pierre Mendès France y en la Universidad de Buenos Aires; expresidente de la Sociedad Brasileña de Economía Política y de la Asociación Brasileña de Economía de la Salud; miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones.

SOLANGE BERWIG

Trabajadora Social. Doctora en Trabajo Social y Políticas Públicas. Profesora del Curso de Trabajo Social y del Programa de Posgrado en Políticas Públicas de la Universidad Federal del Pampa (UNIPAMPA). Vicelíder del Grupo de Investigación Trabajo, Formación Profesional y Políticas Sociales en Latinoamérica. Es parte del Grupo de Trabajo CLACSO: Seguridad social y sistemas de pensiones.

KATIUSKA KING

Doctora en Estudios sobre Desarrollo de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), docente-investigadora de la Universidad Central del Ecuador y directora del Proyecto “Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador”. Ministra Coordinadora de Política Económica del

Ecuador (2010-2011). Consultora internacional. Áreas de interés: financiamiento para el desarrollo, políticas públicas, economía política internacional, flujos financieros ilícitos y política económica.

CÉSAR CARRANZA

Doctor en Economía del Desarrollo por FLACSO Ecuador, profesor titular e investigador en la Universidad Central del Ecuador y profesor invitado de FLACSO Ecuador. Fue funcionario de Naciones Unidas y ha trabajado como consultor para la CEPAL, UNICEF, ACNUR, PMA, PNUD. Áreas de interés: teorías del desarrollo, alternativas al desarrollo, economía heterodoxa, economía política internacional, protección social, soberanía alimentaria y nutrición.

ROSARIO MALDONADO

Doctoranda e Investigadora de la Universidad Pablo de Olavide y consultora de instituciones públicas e internacionales. Maestría en Economía del Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Economista de la Escuela Superior Politécnica del Litoral. Entre 2004 y 2017 desempeñó distintos cargos en la función pública del gobierno de Ecuador. Áreas de interés: modelación actuarial, análisis de información y procesamiento de micro data.

ISALÍA NAVA BOLAÑOS

Es Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Licenciada en Economía. Egresada de la maestría en Demografía y el doctorado en Estudios de Población, de El Colegio de México. En 2012 obtuvo el primer lugar del Premio Gustavo Cabrera Acevedo otorgado por El Colegio de México, en la modalidad de investigación en población. Obtuvo el reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos 2017, en el área de investigación en ciencias económicas-administrativas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación y publicaciones son sobre demografía y economía. Impacto económico del cambio poblacional. Economía y envejecimiento de la población. Género y economía.

ABRAHAM GRANADOS MARTÍNEZ

Economista por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), con Maestría en Estudios Urbanos por El Colegio de México y Doctor en Economía por la UNAM. Actualmente es Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y es parte del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.

LUZ DARY NARANJO COLORADO

PhD en Procesos Sociales y Políticos en América Latina de la Universidad de Arte y Ciencias Sociales ARCIS, Santiago de Chile. Investigadora Principal del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzado CIEAC-CODEMA. Líder de los grupos de Investigación “Flora Tristán” y GIEAC. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad Social y Sistemas de Pensiones.

CARLOS MARTÍNEZ

Doctorando e Investigador — Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Licenciado en Economía y Docente de Economía de la Seguridad Social de la Universidad de Buenos Aires. Profesor de Posgrado y consultor de organismos públicos, internacionales y asociaciones de trabajadores/as.

ANTONIO ELÍAS

Máster en Desarrollo Económico (UIA-España) y en Administración Pública (CIDE-México), docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (1985-2017). Actualmente director del Instituto de Estudios Sindicales (INESUR-Uruguay), asesor de la Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social (ATSS), directivo de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA), miembro de los GT de CLACSO, Crisis y Economía Mundial y de Seguridad Social y Sistema de Pensiones, integrante de la Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM).

Este libro reúne diez artículos que reflexionan sobre distintos aspectos del espacio problemático que habitualmente se denomina como “Seguridad Social” y que refieren a siete países de nuestra América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Uruguay.

El contenido del conjunto es heterogéneo, aunque pueden distinguirse ciertas problemáticas y rasgos comunes. Una primera mirada destaca la existencia de una tensión inexorablemente presente en dicho espacio, con independencia de las diferencias existentes en sus regímenes de bienestar, sistemas de seguridad y protección social y modelos de financiamiento de pensiones.

Otro aspecto que se destaca refiere a la conformación de regímenes previsionales especiales, que tienen un funcionamiento diferente a los institutos construidos para la totalidad de la población. Estos regímenes, entre los cuales se cuentan paradigmáticamente los regímenes de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad, o de los organismos autónomos del sector público, ofrecen prestaciones y condiciones de acceso más generosas que los regímenes generales, abonando una “cultura del privilegio”

De la Introducción.



CLACSO

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