

Seguridad social latinoamericana

#11
Octubre 2024

**Envejecimiento,
bienestar y reformas
previsionales**

PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO

Berenice Ramírez López
Sergio Carpenter
Lucía Cortes da Costa
Jorge Tonatiuh Martínez Aviña
Luz Dary Naranjo Colorado
Natalia Guinsburg
Julio César Gaiada
Sandra Montiel

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



CLACSO



PLATAFORMAS PARA
EL DIÁLOGO SOCIAL

Seguridad social latinoamericana no. 11 : envejecimiento, bienestar y reformas previsionales / Lucia Cortes da Costa ... [et al.]. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2024.

Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-933-3

1. Seguridad Social. 2. Industrialización. 3. Pensiones. I. Cortes da Costa, Lucia
CDD 301

PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial

Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres,
Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho
el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

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

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina.

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Coordinadores del Grupo de Trabajo

Berenice Patricia Ramírez López

Instituto de Investigaciones Económicas

Universidad Nacional Autónoma de

México

México

berenice@unam.mx

Sergio Carpenter

Instituto Argentino para el Desarrollo

Económico

Argentina

sicv2005@yahoo.com.ar





Contenido

5 Presentación

Berenice Ramírez López
Sergio Carpenter

TEMAS FUNDAMENTALES

9 Apontamentos sobre o Governo digital e a Seguridade Social no Brasil

Lucia Cortes da Costa

19 Industrialización y pensiones en Estados Unidos y Canadá

Jorge Tonatiuh Martínez Aviña

30 La Pensión de Vejez de Alto Riesgo en la legislación colombiana

¿Y su futuro incierto en la
Reforma Pensional del 2024?

Luz Dary Naranjo Colorado

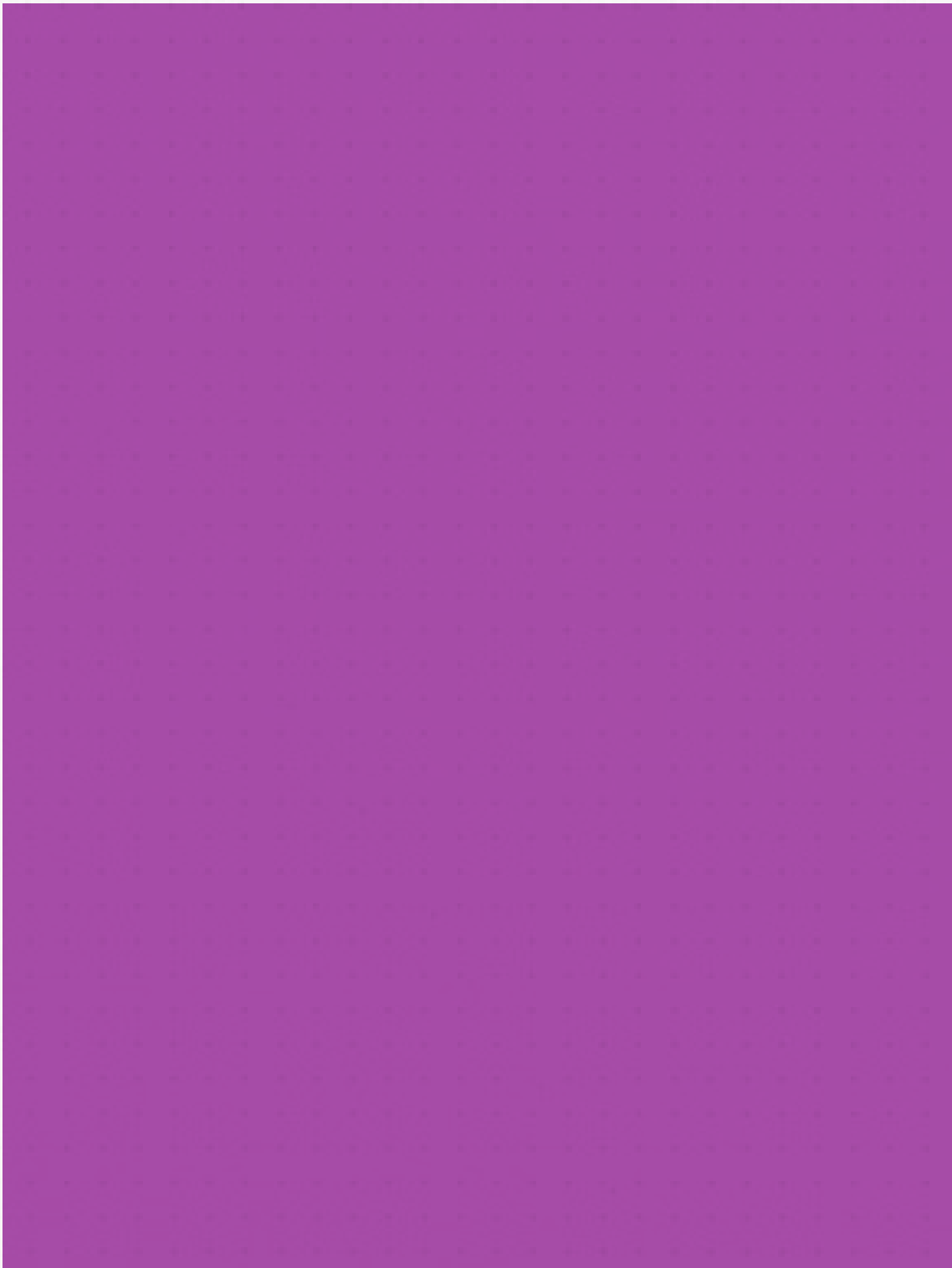
44 Informalidad laboral de las mujeres con responsabilidades familiares mediante un modelo de DID no lineal

Natalia Guinsburg
Julio César Gaiada

57 Las Políticas Previsionales y Sanitarias en la pandemia COVID-19 y sus alcances en Personas Mayores

Sandra Montiel







Presentación

La edición número 11 de “Seguridad Social Latinoamericana” recoge el análisis de diversos temas que contribuyen a la reflexión de la seguridad social y los sistemas previsionales contemporáneos de la región.

El número abre con el artículo *Apontamentos sobre o Governo digital e a Seguridade Social no Brasil (Apuntes sobre gobierno digital y seguridad social en Brasil)* de Lucia Cortes da Costa quien desarrolla el impacto de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las actividades gubernamentales, en las nuevas dinámicas laborales y en la organización del mercado laboral. El análisis aborda el caso de Brasil, pero destaca aspectos generales que deberían ser tomados en cuenta en la transición que están sufriendo las sociedades actuales, invadidas por dinámicas de red que revolucionan la forma en que se comunican las personas, transformando también el mercado de trabajo y por lo tanto a las relaciones sociales en general. Resalta que ante este contexto aumentan situaciones de riesgo como son el incremento de las ocupaciones laborales precarias, así como las más delicadas, las de vigilancia que los algoritmos ocasionan al seguir las preferencias de las personas. En el contexto de las desigualdades sociales, la exclusión digital podría empeorar las condiciones de vida de la población que reclama derechos, entre ellos de seguridad social ya que, sin acceso ni manejo de las TIC, la exclusión se mantiene y profundiza.

Los regímenes de pensiones avanzan en su construcción durante el proceso de industrialización de los países, ya que es cuando se establece de manera regular la relación capital/trabajo. Para acercarse al análisis de

este proceso en América, Jorge Tonatiuh Martínez Aviña desarrolla en su artículo *Industrialización y pensiones en Estados Unidos y Canadá* el inicio de este proceso. Encuentra que las pensiones denominadas ocupacionales financiadas por los empleadores son las que predominan en las primeras experiencias de previsión. Son iniciativas de los empleadores para enfrentar los altos costos de los riesgos de trabajo y la presión de los trabajadores por contar con beneficios y servicios de salud y de pensiones. Destaca las características y las diferencias entre los diseños que se instrumentaron en los Estados Unidos y en Canadá durante el siglo XIX, antes de la construcción de un sistema de seguridad social público.

Luz Dary Naranjo aborda en su artículo *La Pensión de Vejez de Alto Riesgo en la legislación colombiana: ¿Y su futuro incierto en la Reforma Pensional del 2024?*, los efectos que se derivan para grupos específicos de las reformas que parcialmente se hacen a los regímenes de pensiones cuando se observa que la longevidad y la informalidad junto a las nuevas formas de contratación se manifiesta en contra de las posibilidades de obtener pensión. Destaca que la reducción de semanas de cotización podría significar también reducción de los beneficios y estas consideraciones generales no se articula con especificaciones que existen para cierto tipo de trabajo como pueden ser los que están ocupados en actividades riesgosas, con este interés se analizan las reformas recientes de Colombia y concluye con diversas preguntas que los trabajadores de alto riesgo se hacen ante estas disposiciones.

El análisis del empleo en condiciones de informalidad que se ha generalizado en la región se acentúa si se entrecruza con el trabajo de cuidados, con esta perspectiva Natalia Guinsburg y Julio César Gaiada desarrollan su artículo *Informalidad laboral de las mujeres con responsabilidades familiares mediante un modelo de DID no lineal*. Para su análisis inician con una evaluación de las políticas de empleo que a partir de 2020 otorgó mayor atención a las cuestiones de género y cuidados, para posteriormente evaluar si han impactado en la informalidad laboral entre mujeres de 25 a 59 años con responsabilidades familiares y sin título terciario o

universitario en Argentina. Para ello, utilizan la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y un modelo no lineal de Diferencias en Diferencias y se analiza el período de 2013 a 2023.

Este número cierra con el artículo de Sandra Montiel *Las Políticas Previsionales y Sanitarias en la pandemia COVID-19 y sus alcances en Personas Mayores*. Destaca que las políticas sanitarias de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) afectaron a las personas mayores de 60 años en aspectos que acentuaron su dependencia, al interrumpir actividades diarias en diferentes espacios sociales que vulneraron su autonomía. Situación que se agudizó con el largo periodo en que cerraron los centros geriátricos. Con base en el análisis de lo sucedido en Misiones, Argentina llama la atención de estos y otros aspectos como la regresión en las percepciones y representaciones de la sociedad que volvió a visibilizar a esta población de forma generalizada como frágiles y vulnerables, por lo que es necesario diseñar políticas específicas ante situaciones de riesgos sociales o de pandemias futuras para dar respuesta a grupos poblacionales con necesidades específicas.

Sin más, les dejamos revisando y analizando Seguridad Social Latinoamericana en su décima edición, a la espera de retroalimentación de parte de nuestros lectores.

Berenice Ramírez López

Sergio Carpenter

Coordinadores del Grupo de Trabajo CLACSO

Seguridad Social y Sistemas de Pensiones

TEMAS FUNDAMENTALES

Seguridadsocial latinoamericana
Número 11 • Octubre 2024



Apontamentos sobre o Governo digital e a Seguridade Social no Brasil

Lucia Cortes da Costa*

Introdução

O final do Século XX foi marcado pelo avanço das ideias neoliberais, por um processo intenso de globalização econômica, financeirização da riqueza, elevando os padrões de desigualdades, ao mesmo tempo em que as inovações tecnológicas permitiram o surgimento da economia digital que se torna fortalecida no século XXI. O Estado, seguindo a lógica da racionalidade liberal, implementa o uso de ferramentas digitais no setor público, alterando a forma de relacionamento com a sociedade. O governo digital surge como ferramenta para racionalizar e dar maior eficiência ao setor público, num contexto de ajustes fiscais e reformas na administração pública voltada para a redução da máquina administrativa e do funcionalismo público.

1 – Economia e governo digital

O uso da internet na década de 1990 colocou uma série de mudanças na sociedade, o uso civil de sistemas de localização por satélite - GPS, o uso

* Dra. Em Serviço Social. Pesquisadora Bolsa Produtividade CNPq. Docente da Universidade Estadual de Ponta Grossa – Brasil. Investigadora do Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad Social e Sistemas de Pensões.

de meios de comunicações digitais (World Wide Web - www - que ampliou o uso da internet), a tecnologia nos meios de comunicações pessoais (telefones celulares com uso de imagem e som) mudaram a vida em sociedade e as rotinas de milhares de pessoas.

O uso de Big Data, da Internet das Coisas (IoT) e a Inteligência Artificial (IA) na Web 4.0 são os norteadores das perspectivas do armazenamento e processamento de dados e solicitações tanto das máquinas entre si, quanto das máquinas e seus usuários. Pode-se caminhar para uma relação simbiótica entre sujeitos informacionais humanos e máquinas. (Guimarães; Rocha, 2021, P.7)

A ideia de sociedade em rede (Castell, 2002) colocou em debate as novas formas de interação na sociedade moderna, marcada pela distensão da relação tempo/espaço. Muitas possibilidades se colocaram na sociedade, no setor privado o surgimento do e-commerce como nova forma de inserção das empresas no mercado, pesquisas de comportamento e até identificação de estilos de vida em grupos sociais, vinculando a informação ao mercado com oferta de produtos. Os sistemas dotados de algoritmos de inteligência artificial (IA) podem interpretar as demandas dos usuários das redes de comunicações e indicar estilos de vida e mesmo direcionar buscas na web. Surge o debate sobre o “capitalismo de vigilância”, em que há meios de rastrear as pessoas, seus interesses e gosto, acessar dados pessoais com invasão na esfera da privacidade, como nova forma de economia digital (Zuboff, 2019).

Uma transformação vem ocorrendo em todo o mundo e alcançará a cada um de nós. A economia do futuro é digital e cresce a um ritmo 2,5 vezes superior aos demais setores. Globalmente, deve representar US\$ 23 trilhões em 2025 e, localmente, atingir 25% do PIB Brasileiro já em 2021. (Brasil, 2018, pg.5)

O uso intensivo de computadores nos espaços domésticos potencializou o e-commerce e a venda *on line* e fez o comércio físico rever suas práticas.

O mundo *on line* cheio de possibilidades foi aclamado de forma entusiasmada como forma de ampliar o acesso a informações, mercadorias, serviços e experiências. No entanto, no Século XXI também se tornaram evidentes os riscos de uma sociedade de rede, da ausência de marco regulatório na internet e o perigo do uso de redes sociais como forma de divulgação de Fake News, ideologias de extrema direita e forma de atacar pessoas (Cyberbullying nas redes sociais), instituições e a própria democracia.

No mundo do trabalho novas formas de uso da força de trabalho mediada pelo acesso às plataformas digitais, num contexto de baixo crescimento econômico e desemprego, fragmentou e precarizou as relações de trabalho. Conforme Antunes, Braga (2009, p.8) “Infoproletários busca revelar a face sombria dessa atividade globalizada: a tendência à alienação do trabalho informacional”. O crescimento das atividades de trabalho relacionadas ao uso de plataformas digitais é um fenômeno com forte impacto na informalização do trabalho, com repercussões sobre os direitos do trabalho e à seguridade social.

Conforme IBGE – PNAD-Contínua 2022, “As plataformas digitais de trabalho são uma parte específica da economia digital. Elas conectam trabalhadores a empresas e clientes e têm assumido uma importância crescente no mundo do trabalho.” Pode-se afirmar que os recursos tecnológicos desenvolvidos pela robótica, a inteligência artificial, a internet das coisas, os big-datas e a computação em nuvem, possibilitaram o desenvolvimento da economia digital. Um novo padrão tecnológico na forma de produzir, consumir e de estabelecer relações de trabalho, de lazer, de convívio e relações sociais.

No sentido de dar a dimensão desses trabalhadores de plataforma no Brasil, o IBGE- PNAD-Continua de 2022, registrou:

No Brasil, no 4o trimestre de 2022, a população ocupada de 14 anos ou mais de idade, exclusive os empregados no setor público e militares, foi

estimada em 87,2 milhões de pessoas, das quais 2,1 milhões realizavam trabalho por meio de plataformas digitais de serviços ou obtinham clientes e efetuavam vendas por meio de plataformas de comércio eletrônico no trabalho principal. Desse total, 1 490 mil pessoas trabalhavam por meio de aplicativos de serviços, e 628 mil utilizavam plataformas de comércio.

No setor privado a economia digital já se estabeleceu acirrando a concorrência e favorecendo formas precarizadas de trabalho. Mas também no setor público há forte impacto das mudanças tecnológicas, com a construção do governo digital e com impacto para os trabalhadores desse setor com adoção de metas de produtividade, trabalho remoto e remuneração variável.

Dentro das mudanças colocadas pelo uso intensivo de tecnologia no setor público, uma questão relevante é a redução do número de funcionários, seguindo a direção da reforma administrativa gerencial já colocada pela Emenda Constitucional 19/1998 que incluiu no art. 37 da Constituição Federal o princípio da eficiência. Dando seguimento a agenda de reforma administrativa sob a perspectiva gerencial, está em tramitação uma proposta de emenda constitucional (PEC 32/2020) que propõe incluir no Art. 37 como princípio da administração pública a inovação, além de propor a redução dos direitos dos servidores públicos. A administração no setor público passa a ser concebida de forma gerencial, sob a perspectiva da lógica neoliberal, com a concorrência e a busca incessante de redução de custos, funcionando como uma empresa. “Assim, é preciso encarar que a iminência da 4ª Revolução Industrial (4ª RI ou Indústria 4.0) é um momento de agudização da modernização capitalista, diga-se de passagem, altamente financeirizada e informacional.” (Souza, E.A.; Anunciação, L.2020 p. 216).

A proposta de uso de tecnologia de informação na área das políticas de seguridade social está dentro da estratégia de ampliar o governo eletrônico (e-gov) e migrar para o governo digital, como inovação para relação

Estado e sociedade/cidadão. Sobre o governo eletrônico, (Dias; Sano; Medeiros, 2019) colocam esse conceito relacionado as mudanças na administração pública de caráter gerencial.

Já as concepções dentro do que se denomina de governo eletrônico surgiram como parte da agenda das reformas administrativas do que se chamou de Nova Administração Pública no âmbito dos sistemas políticos democráticos liberais durante o início dos anos 1990 (2019, p.36)

A prestação de serviços eletrônicos pelo governo foi analisada como uma inovação, capaz de reduzir custos e de aumentar a eficiência do setor público.

(...) não basta apenas implementar elementos tecnológicos nos governos, mas sim perceber a necessidade de mudanças culturais pelos que fazem a administração pública, alinhadas ao uso dessas tecnologias, o que envolve mudanças nas rotinas de processo, mudanças legais e mudanças comportamentais, visando a uma maior eficácia, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos aos cidadãos. (Dias; Sano; Medeiros, 2019, pg. 37)

Na proposta de reforma da administração pública gerencial, a adoção do governo eletrônico no ano de 2000, foi apresentada como meio para ampliar a participação da sociedade nas questões públicas, orientar o desenho de políticas públicas, inovando na oferta de serviços para o cidadão, para o setor privado, com transparência, rapidez e eficiência.

Com base nos conceitos expostos, pode-se inferir que o governo eletrônico é uma ferramenta de que os gestores dispõem para dinamizar e incrementar a gestão pública, o que inclui ações de melhorias nas operações entre governo e empresas, governo e cidadão, governo e empregado e entre diferentes unidades e níveis de governo, tudo isso com o emprego das TICs. (Dias; Sano; Medeiros, 2019, pg. 40)

Na transformação do governo digital, o Decreto 9.319/2018 estabeleceu a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), com a

inserção das transformações digitais em três áreas: e-administração que envolve a relação do governo com o funcionalismo, servidores públicos e o cidadão, os e-serviços através de canais para o cidadão acessar serviços públicos, e na parte da participação cidadã o e-democracia. “...o Governo digital corresponde ao emprego de tecnologias de informação e comunicação na prestação de serviços públicos” (Cristóvam; Saikali; Souza, 2020, pg.1). O modelo de governança na era digital, se insere dentro da proposta de reforma do Estado e da máquina administrativa estabelecida pela EC 19/1998. (Costa, 2006). Um aspecto relevante dentro do governo digital é a necessidade de estabelecer uma cultura institucional, modificando valores e formas de agir da burocracia pública, o que afeta diretamente o servidor público na forma de prestação de serviços que passam a ser realizados por meio de ferramentas digitais e tecnologia de informação e comunicação (TIC).

Pode-se verificar que a estratégia de governo eletrônico e sua migração para o governo digital é uma tendência que se estabeleceu na administração pública brasileira desde as décadas de 1990 e 2000 e, no contexto da pandemia por Covid-19 (2020-2021) houve uma intensificação de canais digitais em razão da necessidade de isolamento social, os meios de acesso aos serviços públicos passou a ser cada vez mais de forma remota. As mudanças na forma de ofertar os serviços públicos foi intensificada pela pandemia, no entanto, a adoção de reformas do Estado e da administração pública está colocada desde a década de 1990, ganha destaque a partir de modelos de governança digital, com ideias liberais de reduzir o funcionalismo público e os gastos com políticas sociais evidentes com as políticas de austeridade fiscal.

2 – O Governo digital nas Políticas de seguridade social

O atendimento da política de assistência social e da previdência social, realizados durante a pandemia por Covid-19, fortaleceu a tendência

de adoção de mecanismos do governo digital no Brasil, com o atendimento remoto da população. Num contexto de grande desigualdade social, de exclusão digital, é preciso refletir como se coloca o acesso aos serviços públicos de seguridade social, uma vez que o público usuário dos serviços de assistência social e de previdência social são marcados por vulnerabilidades. Há que se considerar o que significa ser atendido por meios digitais quando o serviço se destina a população marcada por múltiplas necessidades, na qual a mediação do servidor público é importante elemento para ampliar o acesso aos direitos sociais, traduzindo informações e encaminhamentos.

Na previdência social brasileira o impacto do uso de tecnologia para o atendimento da população já está evidente desde 2017 com o uso de canais remoto por meio de inteligência artificial com o Robô Helô para o agendamento por telefone no 135 ou pelo site e, o desenvolvimento do aplicativo “Meu INSS” disponível para celulares.

Em 2019, com a reorganização e a reestruturação das agências da PS, o INSS passou a disponibilizar praticamente a totalidade dos serviços pelo aplicativo Meu INSS ou pelo telefone 135, inclusive todo o envio de documentação passa a ser digitalizado. Também já se encontra em andamento o projeto-piloto para o teletrabalho (Souza, E.Â.; Anunciação, L.2020. P.227)

Há mudanças importantes na sociedade brasileira, que alteraram as relações de trabalho pela reforma trabalhista de 2017, fragilizaram o acesso aos direitos sociais em virtude das medidas de ajustes fiscais com a adoção do “Novo Regime Fiscal” pela Emenda Constitucional 95/2016 e, da reforma da previdência social em 2019, aprofundando a desigualdade social. Nesse contexto, há uma proposta de reduzir a seguridade social, como sistema de proteção social, que é fundamental para redistribuição de renda e inclusão social de parte da população em situação de pobreza e vulnerabilidade.

No Brasil, a ampla maioria da classe trabalhadora tem baixíssima escolaridade, o que implica dificuldade de acesso aos serviços ofertados pelo sistema on-line, além das dificuldades próprias para a compreensão do funcionamento do sistema, inclusive legal, considerando a rapidez com que as leis mudam e inclusive as regras e normas vigentes na recém-aprovada contrarreforma da PS (Souza, E.Â.; Anunciação, L.2020. p. 228).

O aprofundamento das desigualdades sociais se coloca a partir de transformações na estrutura produtiva do país, com baixos níveis de crescimento econômico e da condição de pobreza de parcela significativa da população². Na reforma do Estado, houve redução da máquina administrativa, intensificação do trabalho para elevar metas de produtividade e reduzir os gastos nas políticas de seguridade social. A tecnologia além de tornar mais intensivo o trabalho, ainda pode ser usada para aumentar o controle sobre a população que demanda foram registrados, desde 2022³. A dimensão de dados que o CadÚnico gerencia é relevante ao integrar-se com a base dados do CNIS, como informa o governo federal.

O aplicativo do Cadastro Único foi integrado ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que dispõe de informações atualizadas de renda e vínculos de mercado formal de trabalho e bases de benefícios previdenciários e assistenciais do INSS – sob a gestão da Dataprev. Ao todo, são mais de 42 bilhões de dados cadastrais e laborais dos cidadãos. De fato, há um controle dos dados dos usuários da Seguridade Social que, para além da sua importância para planejar políticas públicas, também serve como uma forma de vigilância da população em situação de vulnerabilidade e pobreza.

2 IBGE 2022, a população do país é de 203.080.756 pessoas. EM SITUAÇÃO DE POBREZA: os dados do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS-SAGI) em agosto/2024, existem 50.861.422 pessoas em situação de pobreza no país, cadastradas pelo CadÚnico. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/> Acesso em 14 de setembro de 2024.

3 www.cadunico.cidadania.gov.br

Consideração final

A área da seguridade social tem sido afetada pelas transformações sociais, a mudança no padrão demográfico fez elevar demandas de proteção social com aumento da longevidade, fatores relacionados as mudanças econômicas, a precarização do trabalho, afetam a capacidade contributiva dos trabalhadores para a previdência social, catástrofes climáticas criam novas demandas por proteção social para segmentos da sociedade que são afetados em suas condições de vida. Nesse contexto de profundas “metamorfoses” (Becker, 2015) a mudança no padrão tecnológico incorporado nos serviços públicos altera as instituições que operacionalizam os benefícios e serviços da seguridade social, colocando nova forma de relação entre o governo digital e a população.

REFERENCIAS

- Antunes, Ricardo; Braga, Ruy. Infoproletários, degradação real do trabalho virtual. São Paulo. Boitempo, 2009.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital – cidadania e governo/Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. - Brasília: MP, 2018.
- Castells, Manuel. A sociedade em rede. volume I. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- Chaves, Helena Lúcia Augusto; Maria Carmo, Angelina B. de Carvalho de A. Sistemas algorítmicos, lucratividade do capital e implicações nas políticas sociais. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 144, p. 17-32, maio/set. 2022
- Costa, Lucia Cortes da. Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil [livro eletrônico] / Lucia Cortes da Costa. Ponta Grossa, Editora UEPG; São Paulo, Cortez, 2006. 2109 Kb.; e-book. <http://www.uepg.br/editora/>
- Cristóvam, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni. SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de

Direitos Sociais no Brasil. Sequência (Florianópolis), n. 84, p. 209-242, abr. 2020.

Dias, Thiago Ferreira; Sano, Hironobu; Medeiros, Marcos Fernando Machado de. Inovação e tecnologia da comunicação e informação na administração pública. Brasília: Enap, 2019.

Guimarães, Leila Jane Brum Lage Sena; Rocha, Eliane Cristina de Freitas. Práticas informacionais e design thinking. Abordando usuários 3.0 na Ciência da Informação. RDBCI: Rev. Dig. Bibliotec e Ci. Info. Campinas, SP. v.19. e021029. 2021.

Conforme IBGE – PNAD-Contínua 2022. Teletrabalho e trabalho por meio de plataformas digitais 2022. Disponível em: <https://>

biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102035_informativo.pdf

Souza, Edvânia Ângela de. Indústria 4.0: serviço social no sistema previdenciário em tempos da pandemia de COVID-19. R. Kátalysys, Florianópolis, v.25, n. 1, p. 125-136, jan./abr. 2022

Souza, Edvânia Ângela.; ANUNCIAÇÃO, Luís. Narrativas de sofrimento e trabalho profissional do Serviço Social da Previdência Social em tempos de indústria 4.0, Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 138, p. 215-241, maio/ago. 2020

Zuboff, Shoshana. Capitalismo de vigilância. A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Rio de Janeiro. Editora Intrínseca Ltda. 2021.





Industrialización y pensiones en Estados Unidos y Canadá

Jorge Tonatiuh Martínez Aviña*

Introducción

El proceso de industrialización es un factor clave para el desarrollo e implementación de la seguridad social. El continente americano vivió un proceso de urbanización diferenciado entre norte, centro y sur, relacionado con las transformaciones económicas y con los procesos de producción, lo que provocó un andamiaje legislativo con marcados contrastes en materia de seguridad social y pensiones.

Las primeras pensiones en EUA

La historia de las pensiones en Estados Unidos de América se remonta al periodo colonial. El gobierno británico pagaba pensiones a algunos mercenarios por labores especiales; se tiene registro también de que algunas iglesias, como la Presbiteriana y la Morava, otorgaban pensiones a las viudas y huérfanos de sus pastores alrededor de 1740, después de

* Doctorante en Economía en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, maestro en Política y Gestión Energética y Medioambiental por la FLACSO, maestro en Finanzas por la Universidad Anáhuac, licenciado en Economía por la UNAM. Profesor del Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM. jorgetonatiuh@gmail.com | jorgetonatiuh@comunidad.unam.mx

la guerra de independencia se otorgó pensiones denominadas anualidades a sus generales, héroes de guerra y aquellos discapacitados en batalla (Sass, 1997, p. 6). En la actualidad, Estados Unidos es considerado como la nación más poderosa del mundo en términos económicos y militares. Su arribo a la cúspide mundial se dio a lo largo de los últimos tres siglos, donde la migración rural urbana ocasionada por la revolución industrial le dio un nuevo rostro, donde además los avances médicos elevaron sustancialmente la esperanza de vida de sus habitantes.

A diferencia de los países de América Latina, EUA comenzó su proceso de industrialización y burocratización a finales del siglo XIX y comienzos del XX. La distribución de su población urbana y rural cambió a lo largo de 50 años y se incrementó el valor de los activos de los hogares promedio. Mientras que la población se duplicó de 1840 a 1900, el producto interno bruto per cápita se triplicó y el número de personas dedicadas al sector manufacturero se cuadruplicó de 1870 a 1910, alcanzando los 14.2 millones (Sass, 1997, pp. 5-7). Antes de la revolución industrial la esperanza de vida era corta, un hombre promedio nacido en 1850 tenía una esperanza de vida al nacer de 38 años, mientras que una mujer tenía una esperanza de vida al nacer de 40 años, para 1900 la atención de la salud y el nivel de vida en general produjo una creciente población de estadounidenses que superaba los 65 años de vida (DeWitt, 2010, p. 2).

La transición de una sociedad preindustrial a una industrial es también el ocaso del modelo de producción y de la configuración de las relaciones que lo revestían. La vida rural implicaba esquemas de producción económica familiar artesanal, cuando el proceso de desarrollo nacional sentó en las ciudades el centro de la vida económica se inició la migración interna que generó una fuerte dependencia de las personas a una única y exclusiva fuente de ingresos: la fábrica o la burocracia, es decir, a la empresa privada o la pública, terminando con la empresa familiar de subsistencia. Los hogares dejaron de producir bienes para la venta o prestar servicios, cambiaron sus factores de la producción, por sueldos, intereses o dividendos (Sass, 1997, pp. 6-7).

El aparato gubernamental también fue cada vez más robusto, en una sociedad industrializada y en donde la población avanzaba su esperanza de vida, la población necesitaba medios que les brindaran certeza y seguridad económica al llegar a la vejez y dejar el trabajo. Esta transición del modelo económico hizo surgir un modelo de seguridad social, incluido el de aseguramiento en la vejez (DeWitt, 2010, p. 4).

Sin embargo, una política pública nacional tardaría aún años en llegar y dado que la sociedad no es un ente homogéneo que espera entumecido, hubo ciertos sectores de la economía en donde se crearon mecanismos para prevenir la pobreza de sus trabajadores cuando estos dejaran el trabajo. La causalidad, aunque relevante por la economía política que reviste este cambio, no es análisis de este documento, hay textos que posicionan a la demanda de los trabajadores como fuente del beneficio y otros que plantean como originador del seguro a la política gubernamental que buscaba prevenir giros a la izquierda en las elecciones venideras.

Hay momentos destacables que debemos resaltar antes de presentar el surgimiento de las pensiones basadas en la seguridad social en EUA. En 1818, a los veteranos de guerra se les otorgó una pensión por los servicios brindados (Deaton, 1986, pp. 521-525). En las sociedades del mundo ha sido un común denominador pagar un premio a los guerreros sobrevivientes y héroes reconocidos en batalla e incluso por proezas en el deporte. Slater explica las recompensas ganadas en el mundo antiguo bajo la forma de coronas de vegetación, o flores, turbantes enjoyados y metálicos, pero también objetos valiosos, como ropa o dinero en efectivo, o premios que otorgaban la ciudadanía y estatuas y comidas formales, pero las máspreciadas eran aquellas recompensas que libraban del pago de impuestos, de algunas obligaciones civiles y por supuesto el pago de pensiones mensuales (Slater, 2015).

De vuelta al tema, en EUA, casi cincuenta años después de las pensiones a veteranos, se estableció en 1857 el primer plan ocupacional municipal dirigido específicamente a los policías de Nueva York (Deaton, 1986, pp.

521-525). Este fondo denominado *Police Life and Health Insurance Fund*, beneficiaba a los policías discapacitados en servicio o a las familias de los oficiales muertos en cumplimiento del deber. El fondo original se componía de ventas de bienes robados no reclamados, recompensas, contribuciones voluntarias y multas recaudadas por violaciones de las leyes.

Otro momento destacable sucede en 1875, cuando la American Express Company pone a disposición de sus empleados el primer plan ocupacional de pensiones privado en el país, enfocado a sus trabajadores de edad avanzada quienes cumplieran con 20 años de servicio y con 60 de edad. Otra condición era que el gerente general tenía que recomendar a las personas en cuestión para ser susceptibles de elegibilidad, quienes además necesitarían la aprobación de la Junta de Administración (Seburn, 1994, p. 16).

Después en 1900 surge un nuevo mecanismo en términos de población objetivo pues se crea el primer plan ocupacional para un sindicato, que fue promovido por la *Patternmakers Union*, dedicados al diseño industrial; el primer plan de pensiones para las personas trabajadoras de un gobierno subnacional surge en el estado de Massachusetts en 1911; nueve años después se crea el primer plan de retiro para las personas trabajadoras a nivel federal en 1920; otro hito interesante se da en 1926 cuando se dispone la deducibilidad de las contribuciones realizadas por las personas empleadoras a través de la ley de ingresos y de impuestos sobre ingresos, *Revenue Act and Internal Revenue Income Tax* (Deaton, 1986, 521-525).

Este recuento recapitula el surgimiento de planes privados y públicos, gestionados para una empresa en particular o un grupo de empleados de un sector de la economía, se puede observar la elevada fragmentación del sistema, donde diversos modelos convergen. Vemos que a lo largo de más o menos un siglo se formó un sistema complejo, por un lado, se fortalecieron esquemas donde la misma empresa, ya fuera privada o pública gestionaba el plan de pensiones de sus trabajadores; también hay

casos donde el sindicato de una industria gestionaba los recursos para el retiro de todas las personas afiliadas de ese sector; o incluso a nivel subnacional, donde instituciones públicas ofrecían como parte de su abanico de prestaciones a los planes de retiro, las señaladas actividades primordiales de seguridad pública son un ejemplo. Entre 1890 y 1910 el 80% de los trabajadores de la industria ferrocarrilera, empleados bancarios, de las empresas públicas y grandes manufactureras ya tenían planes de pensiones propios (Seburn, 1994, p. 17).

Este es un esbozo de lo que sería el sistema que se mantiene en este país. Décadas después, en 1935, se promulgó la *Social Security Act*, que conjuntó los programas de asistencia en la vejez, un apoyo financiero federal y supervisión de los programas estatales de bienestar para personas mayores; prestaciones para la vejez, que fue el programa de seguridad social (pensiones); seguro de desempleo, de cobertura nacional financiado por la federación y administrado por los estados; ayuda para dependientes, programa de bienestar para niños con carencias (AFDC, por sus siglas en inglés); subvenciones a los estados para el bienestar materno-infantil, financiamiento federal de programas estatales para futuras madres o recién nacidos; salud pública, financiamiento federal de programas estatales de atención a la salud y ayuda a las personas ciegas, financiamiento federal de programas estatales para ayudar a las personas ciegas (DeWitt, 2010, p. 5). Aún en la actualidad, no se ha promovido una reforma que tenga en su centro la capitalización individual como corazón del sistema de jubilaciones en el país para cada uno de los trabajadores del país.

Las primeras pensiones en Canadá

Como se espera de la primera colonia británica en el continente americano, los albores de Canadá tienen un profundo vínculo con Gran Bretaña y las raíces de su política social y económica. Posterior a su constitución como país en 1867 aumentaron los lazos con EUA, en virtud de potentes razones comerciales tejidas desde los años veinte del siglo XX. Los

primeros esfuerzos por dotar a la población trabajadora dentro del territorio de una pensión datan 1850, cuando la *Amalgamated Society of Engineers*¹ otorgó beneficios para el retiro a sus agremiados (Deaton, 1986, 522). Estas menciones son importantes porque la seguridad social en Canadá o *social welfare* como originalmente se denominó, tienen más de un tinte de estos países y al mismo tiempo han retroalimentado el desarrollo de la seguridad social en sus pares (Deaton, 1986, pp. 6-8).

La industrialización de EUA comenzó antes que la de Canadá, con una determinante influencia sobre el país vecino, que entre 1880 y 1900 inició su proceso de migración rural urbano junto a su modernización febril. En veinte años duplicó su población urbana pasando de 14% a 37%. Aunque a finales del siglo XIX seguía siendo una sociedad mayoritariamente rural (Wallace, 1950, p. 386). El movimiento sindical y la legislación industrial se desarrollaron simultáneamente, aunque se reconoce que la causalidad va de las uniones de trabajadores a los marcos legislativos. Alrededor de 1870, el poder legislativo de ambos partidos (liberales y conservadores) parecía entender la necesidad de competir por el favor de las personas trabajadoras de la naciente industria, quienes expresaron su deseo de leyes sociales (Wallace, 1950, p. 386).

Pero el primer paso se dio en beneficio de las personas trabajadoras del gobierno, con la instauración de la *Federal Superannuation Act* de ese mismo año. Esta fue la primera ley de jubilación, el retiro se alcanzaba a los 60 años y se recibía un subsidio anual en el momento de la jubilación a causa de la edad o discapacidad. No había beneficios a los sobrevivientes en caso de fallecimiento del trabajador o jubilado. Las tasas de cotización fueron de 2% al 3.5% anual sobre el salario inferior a 600 dólares y del 4% anual sobre el salario superior a 600 dólares (Gobierno de Canadá).

¹ La *Amalgamated Society of Engineers* nace en Gran Bretaña bajo fuertes conflictos laborales, su surgimiento desencadenó la aparición de sociedades hermanas en otros países como EUA, Canadá, Sudáfrica, Malta, Australia y Nueva Zelanda: Ken Buckley, *The role of labour: the amalgamated society of engineers*, *Labour History*. (4):3-10; Australian Society for the Study of Labour History, 1963, p. 2

Unos años después, en 1874, la compañía de ferroviaria *Grand Trunk Railway* (GTR) estableció el primer plan privado de pensiones (Deaton, 1986, p. 522). El modelo implementado fue voluntario y contributivo (Mackinnon, 1997, p. 61). La velocidad con que se transformó la sociedad en las primeras etapas de la industrialización está directamente relacionada con la construcción de vías eficientes de comunicación entre sus distintos polos. Por ende, los ferrocarriles fueron extremadamente importantes en la economía canadiense antes de la Segunda Guerra Mundial, en su apogeo, en la segunda década del siglo XX, entre 1910 y 1920, cerca del 10 por ciento de las personas que laboraban (sin considerar al sector agrícola) lo hacían para una compañía ferrocarrilera.

Siguiendo a Mackinnon (1997, pp. 61-63), los planes de pensiones otorgados por las ferrocarrileras regularmente fueron los primeros en implementarse en distintos países que vivieron este proceso dentro del capitalismo. Los motivos descansan en dos razones principales: i) las tasas de discapacidad eran elevadas por el alto número de accidentes propios de las medidas de seguridad de la época, por lo que se tenían pensiones por discapacidad y ii) las empresas no se podían permitir mantener a empleados que pusieran en riesgo a sus clientes derivado de disminuciones en sus capacidades físicas (vista, oído y reflejos), por tanto, se gestaron pensiones por vejez.

Otra empresa, también ferrocarrilera y que de hecho absorbería a la GTR sería la *Canadian Pacific Railway* (CPR), que en 1903 estableció su plan de pensiones. Las características de su modelo de pensiones lo hacían de beneficio definido donde los trabajadores con 10 años de servicio tendrían derecho a pensiones a la edad de 65 años, que era la edad de jubilación obligatoria. El cálculo de las pensiones se hacía sobre la base del ingreso mensual promedio de los últimos 10 años de servicio, monto que se multiplicaría por un 1% por año de cada año adicional. Por lo tanto, un trabajador con 20 años de servicio podría recibir una pensión del 20% de su salario mensual promedio de los 10 años anteriores. También se tiene registro que para los empleados con una salud deteriorada se podría

acudir al Comité de Pensiones para recomendar una pensión, siempre que la edad del trabajador fuera de entre 60 a 64 años y, en circunstancias muy excepcionales, para un trabajador menor de 60 años (Mackinnon, 1997, pp. 61-63).

La base financiera del modelo de pensiones del CPR requirió de \$ 250,000 dólares para iniciar el fondo de pensiones, a los que se sumaron anualmente bajo el concepto de aportaciones, \$ 80,000 dólares hasta 1911, dado el crecimiento exponencial del empleo, el monto anual creció hasta \$ 750,000 dólares a finales de los veinte. Sin menospreciar estas cifras, —y para dimensionar la responsabilidad financiera que implica el pago de pensiones—, llegados los años treinta, el fondo se vació por completo, a razón del número de pensionados. Después de 1933, el pago de las pensiones se realizaría bajo un modelo de reparto (Mackinnon, 1997, p. 66).

La CPR fue la primera compañía en el país en establecer un plan de pensiones donde los empleados no contribuían al financiamiento, solamente lo hacía la empresa.² La puesta en marcha fue una política reactiva, derivada del envejecimiento de trabajadores con más de dos décadas de trabajo. Aunque de inicio fuese un programa donde sólo el empleador contribuía, con el pasar de los días, incrementó en el número de pensionados y por ende de los costos que esto representaba, se decidió (en 1937) realizar modificaciones. La principal fue que todo aquel trabajador que no aportará al fondo de pensiones recibiría, cuando decidiera retirarse, la pensión mínima (\$ 20 dólares). El porcentaje solicitado fue de 3 por ciento, elevándose a 5% en los cincuenta. La contraprestación alcanzada por los trabajadores evidentemente fue mantener los beneficios previsionales sobre el mínimo, pero también, lograron, tres asientos de siete, en el Comité de Pensiones (Mackinnon, 1997, pp. 62-64).

- 2 Se conocen como planes no contributivos o pensiones sociales a aquellas donde el empleado y/o empleador no realizan aportaciones para el financiamiento, es el gobierno quien se encarga de hacer el pago de las pensiones, normalmente, bajo demanda. Por el contrario, los esquemas contributivos son aquellos donde el empleado, el empleador y/o el gobierno si realiza(n) aportaciones.

La CPR también fue una empresa que utilizó al beneficio como una herramienta de coerción, sumamente criticable dentro de la negociación colectiva y es que alrededor del año 1900, inmersa en la negociación con los sindicatos que representaban a sus trabajadores calificados y semi-calificados amenazó, y en los hechos realizó, la quita de beneficios previsionales a aquellas personas que decidiesen ejercer su derecho a la huelga (Mackinnon, 1997, pp. 62-64). Una de las lecciones que podemos resaltar de esta parte de la historia previsional de Canadá es que el gobierno tampoco actuó en consecuencia de la decisión de retirar la posibilidad de pensionarse cuando cada trabajador tomaba la decisión de protestar activamente a través del cese de operaciones. Y que dados los deplorables términos de la economía durante los años treinta se consideró como un lujo mantener un trabajo sin importar la existencia de una posibilidad real para el retiro y la jubilación.

Cerrando los párrafos de la CPR y regresando unos cuantos años en esta breve historia, en 1876, nace el primer plan de pensiones subnacional destinado a las personas empleadas por la provincia de Quebec (*Superannuation Aid Fund*). Pocos años después en 1880, la Ciudad de Hamilton en Ontario pone en marcha su plan de pensiones, por lo que es reconocido como la primera municipalidad en pagar pensiones (Deaton, 1986, pp. 522-524).

Dos sucesos significativos ocurren recién iniciado el siglo XX. El primero en 1908 con la publicación de la *Government Annuities Act*, donde el gobierno, alentado por el crecimiento en el número de problemas y las demandas sociales relacionados con los adultos mayores, puso en marcha este programa para que las personas pudieran adquirir anualidades garantizadas por el propio gobierno y pensadas desde la lógica del ahorro individual (Karimi, 2017, p. 55). Se estableció que el Departamento de Comercio y Negocios gestionaría estos productos financieros a una tasa de descuento preferencial (Morgan, 1952, p. 135). El segundo momento ocurre en 1919 con la publicación de la *Income War Tax Act*, que permitió

la deducibilidad a los empleadores de las contribuciones realizadas a los planes de pensiones (Karimi, 2017, p. 112)

Conclusiones

La relación que tienen ambos países es conocida, comparten la frontera más extensa en el mundo y forman parte del tratado de libre comercio más sólido (y del que México es parte), que además genera utilidades relevantes para ambos países. Sus sociedades comparten niveles de vida similares, medidos a través del ingreso per cápita. Ambos perteneces al Grupo de los Siete, es decir, que forman parte de la élite dentro de los países con mayor poderío económico, militar y político. No obstante, sus sistemas de pensiones difieren en buena medida, estatus determinado por su historia.

La transición de una sociedad preindustrial a una industrial y el cambio en el modelo de producción y reconfiguración de las relaciones capital-trabajo son fuente de los modelos de pensiones, ya sean ocupacionales, de seguridad social o no contributivas. En EUA los planes ocupacionales fueron innovadores y ampliamente utilizados, el ejemplo está en lo propuesto por la American Express Company, mientras que los primeros trabajadores al servicio del gobierno en tener uno fueron los del estado de Massachusetts en 1911 y en 1920 las personas trabajadoras a nivel federal tendrían el beneficio. En Canadá, por otro lado, los agremiados de la *Amalgamated Society of Engineers* (1850) fueron los primeros con beneficios para el retiro y en 1870 publicarían la primera ley de jubilación dedicada a los servidores públicos. En Canadá, a diferencia de Estados Unidos la *social welfare*, tiene un profundo vínculo con el planteamiento conceptual de la seguridad social de Gran Bretaña.

REFERENCIAS

- Deaton Richard, (1986). The political economy of pensions: power, politics, and social change. A comparative study of Canada, Britain, and United States, University of Warwick School of Industrial and Business Studies, 1986. Disponible en http://wrap.warwick.ac.uk/4038/1/WRAP_THESIS_Deaton_1986.pdf
- DeWitt Larry, (2010). The Development of Social Security in America, SSA, *Social Security Bulletin*, Vol. 70 No. 3.
- Gobierno de Canadá, Public Service Pension Plan History, Disponible en <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/pension-plan/plan-information/public-service-pension-plan-history.html>
- Mackinnon Mary, (1997). Providing for faithful servants: pensions at the Canadian Pacific Railway, *Social Science History*, Cambridge University Press, Vol. 21, núm. 1. (59-83).
- Morgan John, (1952). Old Age Pensions in Canada: A Review and a Result, *Social Service Review*, Vol. 26, No. 2, junio.
- NYC, PPF History. Disponible en https://www1.nyc.gov/html/nycppf/html/about_ppf/ppf_history.shtml
- Karimi Sirvan, (2017). Beyond the welfare state. Postwar social settlement and public pension policy in Canada and Australia, University of Toronto Press, Toronto.
- Sass Steven, (1997). The promise of private pensions. The first hundred years, Harvard University Press, Cambridge.
- Seburn Patrick, (1991). Evolution of employer-provided defined benefit pensions, *Monthly Labor Review*, Vol. 114, núm. 12, 16-23, Washington D.C. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/41843854>
- Slater William, (2015). The Process of Agonistic Rewards, *Classical Association of Canada*, Vol. 69, No. 1/ 2, 147-169.
- Wallace Elisabeth, (1950). The Origin of the Social Welfare State in Canada, 1867-1900, *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Economique et de Science politique* Vol. 16, No. 3, (383-393).
-



La Pensión de Vejez de Alto Riesgo en la legislación colombiana

¿Y su futuro incierto en la Reforma Pensional del 2024?

Luz Dary Naranjo Colorado*

1. Introducción

El riesgo es una condición inherente a la vida humana, tanto individual como colectivamente, el cual se incrementa en razón directa con la intensificación y extensión de las actividades productivas y con la creciente complejización del entramado socioeconómico que vincula a las poblaciones (Giraldo Guerrero e Imitola Correa, 2021: p.11). Así, el riesgo se define como la factibilidad en que suceden hechos que alteren, interrumpan, reviertan o cancelen el desenvolvimiento normal y deseable de los actos de personas y objetos, afectando el modo o momento en que se previeron (Jiménez, 2007: p. 59).

* Doctora en Procesos Sociales y Políticos en América Latina. Magíster en Derecho Procesal, Especialista en Derecho Administrativo, Especialista en Derecho Laboral y Seguridad Social. Abogada, Licenciada en Ciencias Sociales. Investigadora Principal del Centro de Investigación en Economía Social y Solidaria CODEMA-CIESS. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones. Correo electrónico: luzdanananjoc@gmail.com / ORCID 0000-0003-3689-8687. luzdanananjoc@gmail.com.

En términos de las pensiones de alto riesgo⁴, a la luz de la Ley 100 de 1993, con posterioridad se promulgo la Ley 860 de 2003, la cual amplió los parámetros actuariales de cantidad de semanas cotizables y deducciones de nómina encaminadas a fortalecer la liquidez de este sistema, sin variar el espíritu de la Ley 100 de 1993. Estos cambios normativos se conservaron hasta la sanción de la Ley 1562 de 2012, que modificó temas de la estructura del Sistema General de Seguridad Social y Pensiones, la que se ha preconizado y operado desde la primera mitad de los años noventa. Este panorama de las pensiones en general, ha seguido los cambios hasta la expedida Ley 2381 de 2024 la cual modifico la arquitectura pensional de Colombia. En efecto, este ámbito pensional ordinario se rige por los artículos 6, 13, 29, 46, 48 y 53 de la Constitución de 1991, las Leyes 100 de 1993, 860 de 2003 y 1562 de 2012 —esta última, que acompaña tangencialmente al problema que guía a este artículo— y la sucesión de normas y decretos que reglamentan las implementaciones de esta política e institucionalidad (Álvarez y Murcia, 2023: pp. 12-13).

2. Descripción jurídica de la pensión de vejez de Alto riesgo

El objeto de este escrito es explicar la pensión de vejez de alto riesgo, cuyo norma principal es el Decreto 2090 del 28 de julio de 2003, el cual unificó la reglamentación dispersa casuísticamente, para poder abordar y dictaminar las disposiciones que presiden la pensión de vejez de alto riesgo; por tanto, se seleccionan siete grupos ocupacionales de trabajadores públicos y privados, como consta en el artículo segundo de este Decreto 2090 de 2003; específicamente, se manifestó sobre las actividades como la minería de socavones y subterráneos, las zonas rodeadas por valores calóricos elevados o por radiaciones ionizantes, o con contacto con compuestos cancerígenos, los técnicos de tránsito aéreo contratados por la

4 Relacionadas con actividades laborales de mayor riesgo para la salud de las personas trabajadoras (nota del editor)

Aerocivil o entidad homóloga, los cuerpos de bomberos cuyo personal cumpla con la función de apagar incendios y los empleados del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC que se dediquen a vigilar reclusos en prisiones intramurales (González y Mesa, 2019: p. 455-456).

El Decreto 2090 de 2003 proporcionó unificación a la regulación de la pensión de vejez de alto riesgo, en vista de que la Ley 100 de 1993, facultó extraordinariamente a la Rama Ejecutiva para expedir, reemplazar, la normatividad que concierne a este particular, por lo que emitió estas normas que equiparan a los empleados privados y públicos. Con relación a este enfoque del Decreto Legislativo 2090 de 2003, se decretó que los empleadores efectuarán la adición de una decena de puntos porcentuales a la jubilación de los trabajadores en riesgo considerable y acreditado documentalmente ante las autoridades de rigor. Esta uniformidad se explica en el Acto Legislativo 001 del 25 de julio de 2005, el cual reforma la legislación con relación a que ninguna convención colectiva negociará, prerrogativas pensionales que disten de la homogeneidad legal del Sistema General de Seguridad Social y Pensiones —SGSSP—, lo que deroga casi todos los regímenes especiales, con excepción del militar, ni percibir más de trece mesadas anuales, ni veinticinco salarios mínimos como pensión (Gómez y Posada, 2012: pp. 11-12). La sostenibilidad financiera se proclamó como un derrotero constitucional que reformó la Carta de 1991 (Monsalve, 2020: pp. 5, 8), ya que interviene para asegurar la paridad contable y económica de aportes y desembolsos, si bien de modo algo interino, puesto que cuando los números no solían cuadrar a mediano y largo término, con antelación al cambio legislativo de 2024, se reajustaban las erogaciones salariales o empresariales, o la cantidad de cotizantes, o el período de contribuciones (Ruiz, 2017: pp. 2, 8. Cfr. *Ibid.*: p. 9).

Las estipulaciones jurídicas de la pensión de vejez de alto riesgo, en Colombia han generado demandas judiciales, por la proliferación de reglamentaciones no completamente supletorias en la sucesión de Decretos y su redacción compleja, lo que permite las multiplicidades hermenéuticas

en la jurisprudencia emanada de los juzgados y las altas cortes, y que influye también en las secuelas actuariales heterogéneas para cada accionante de estos pronunciamientos en los estrados, debido a que hasta la fecha sigue la vigencia residual de los Decretos 758 de 1990 y 1281 de 1994, aunque su aplicación se modifica porque los cotizantes en los que inciden estas leyes envejecen y se retiran del mercado de trabajo. (Álvarez y Murcia, 2023: pp. 3-4).

Conjuntamente, este Decreto 2090 de 2003 fue modificado, por el Decreto 2655 de 2014, que prorrogó la transición de este régimen especial hasta el 31 de diciembre de 2024. Estos cambios que actúan sobre los cronogramas y los parámetros numéricos de tiempo, cuantía o definición ocupacional de los interesados en las reglas de la pensión de vejez de alto riesgo, (Buitrago, 2014: pp. 80-81. Cfr. Monsalve, 2020: p. 129) indica la discrepancia entre la justicia social y la economía de mercado, frente a los requerimientos y planificaciones de las finanzas estatales y de los inversionistas institucionales, quienes hacen parte del ahorro pensional y prestacional, para que estos agentes realicen movimientos bursátiles o corporativos (transacciones que se acompañan regularmente con trasposos de títulos de deuda pública o privada), o en su defecto, las operaciones que se tornan en el anclaje pecuniario de megaproyectos económicos en infraestructura física, o alternativamente, aquellas actividades que -presentan los empresariales en otros renglones de la economía, que pueden ubicarse en ramas terciaria, secundaria o primaria (Giraldo, 2006: p. 382).

La Ley 860 de 2003, precisa las pautas para reconocer la pensión de vejez de alto riesgo para determinados trabajadores entre ellos: el personal del Departamento Administrativo de Seguridad —DAS(entidad liquidada en el año 2011) en lo que concernía a la edad, valores de la cotización, ingreso base de liquidación —IBL— y traslado del ahorro individual capitalizado a la prima media, como lo resuelve el artículo 2.º, párrafos del uno al siete; a renglón seguido, un artículo intercalado determina los parámetros para incluir en esta clasificación a los empleados del Cuerpo

Técnico de Investigaciones —CTI— de la Fiscalía General de la Nación, siempre y cuando se efectuarán labores de policía judicial, o que trabajan como guardaespaldas o conductores del CTI, una vez que se confirmará la vulnerabilidad según los criterios de riesgo, de acuerdo con lo señalado en los parágrafos 1º al 5.º de ese artículo nuevo e intercalado que se agregó por el artículo 1.º de la Ley 1223 de 2008 a esta Ley 860 de 2003, cuya exequibilidad se aceptó mediante la Sentencia C-866-04 del 7 de septiembre de 2004, por parte de la Corte Constitucional.

Igualmente, la Ley 797 de 2003 cambió las reglas relacionadas con la pensión de vejez de alto riesgo, frente al requisito de semanas de cotización solicitando setecientas (700) semanas continuas o discontinuas en actividades de mayor riesgo, la edad de retiro de 55 años y la consecución de las semanas totales contempladas por el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo noveno de la Ley 797 de 2003, norma que endureció los mandatos de cotización y duración de la vida laboral de los y las trabajadoras (González Flechas y Mesa Velasco, 2019: p. 456).

En relación con el tema, estos dos tratadistas aseguran que el Acto Legislativo 01 de 2005, modificó de forma perjudicial al sistema pensional colombiano, con su vigencia se terminaron recortando los derechos y beneficios jubilatorios de la población asalariada e independiente, en función de asegurar una disminución de la brecha presupuestaria, a costa de las y los trabajadores, colombianos. (González Flechas y Mesa Velasco, 2019: p. 458).

Consiguientemente, con el monitoreo de estas situaciones anunciadas, el Decreto Ley 2090 de 2003 delega en varias autoridades, la supervisión de los requerimientos para acceder a la pensión de vejez de alto riesgo, donde los trabajadores tendrán que demostrar la verificación de los requisitos cronológicos y ocupacionales que les posibiliten gozar de la pensión de vejez de alto riesgo, de modo similar a las constataciones exigidas por

el sistema pensional ordinario (Cárdenas Gutiérrez y Jiménez Cifuentes, 2022: p. 8).

Este ejercicio pretende prolongar las estimaciones hasta que empaten con el número que surge de acrecentar las sesenta semanas anuales reconocibles para pensiones de alto riesgo que equiparen el período usual de cotización de mil trescientas (1300) semanas, que son iguales a veinticinco (25) años, es decir, con ese ritmo, el retiro para esta clase de trabajadoras(es) ocurriría a los 45 años, si bien, se recuerda que el máximo de edad descontable para estos asalariados acaece hasta los 50 años como piso para esta disminución, según se observa en la Tabla 1.

Tabla 1. Densidades cronológicas de cotización: PP.V.AR / semanas de ley ordinarias

Edad de retiro PP. V. AR (en número de años)	N.º de Semanas cotizables en régimen especial de PP. V. AR	SS. PP. V. AR /1300	SS. PP. V. AR /52
55	700	<u>0,53846</u>	<u>13,46154</u>
54	760	0,58462	14,61538
53	820	0,63077	15,76923
52	880	0,67692	16,92308
51	940	0,72308	18,07692
50	1000	<u>0,76923</u>	<u>19,23077</u>
49	1060	0,81538	20,38462
48	1120	0,86154	21,53846
47	1180	0,90769	22,69231
46	1240	0,95385	23,84615
45	1300	1,00000	25,00000

Fuente: elaboración propia.

Junto con lo anterior, se calculó esta serie de cocientes por otro lustro, para coincidir con los 45 años, datos que se resaltaron con rojo en las Tablas 1 y 2, con la pretensión de preguntar qué acontecería matemáticamente si la vida laboral entera se emplease en acciones de alto riesgo, absorbiendo todas las 1300 semanas cotizables, hoy en día. Esta tendencia

aritmética señala que las densidades crecen de manera lineal, a razón de 1,1538 por año. De hecho, las cifras de la columna tres se comportan como frecuencias relativas, como proporción de las Pensiones de Alto Riesgo, respecto al total en forma ordinaria, mientras sus acompañantes de la cuarta columna expresan frecuencias absolutas traducidas en el número de años, por medio de este método estadístico.

Los datos conforme se acumulan los números de la tercera columna, en el lustro descendente de los 55 a los 50 años, hay un diferencial de 0,2312 (=23,12 %), que se equipara con que esa cima de mil semanas cotizables como máximo ahora para las Pensiones de Alto Riesgo, equivale a 19,23 años laborados en tales tareas. En términos relativos, se infiere que, para evitar un quinquenio de exposición y percibir la jubilación con antelación mayor, las y los trabajadores deben casi que gastar un 23,12 % de tiempo, o sea, casi una cuarta parte de su vida de trabajo, inducidos a un empeño aumentado de 5,77 años más, al restar entre sí los números subrayados en la Tabla 1.

Tabla 2. Diferencias de densidades cronológicas de cotización

Edad de retiro PP. V. AR (en número de años)	Diferencia de densida- des cronológicas: PP. AR 1300), en semanas.	Diferencia de densidades cronológicas (PP. AR 52), en años.
55	0	0
54	0,04615	1,15385
53	0,04615	1,15385
52	0,04615	1,15385
51	0,04615	1,15385
50	0,04615	1,15385
49	0,04615	1,15385
48	0,04615	1,15385
47	0,04615	1,15385
46	0,04615	1,15385
45	0,04615	1,15385

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 2 trae las diferencias de cada densidad cronológica, de nuevo, con la segunda columna vista en proporción de semanas, pues su divisor es 1300, mientras en la tercera su divisor es 52, tornándola en un índice anual. Se aprecia más en detalle la linealidad de este crecimiento. Con todo, lo interesante de estas observaciones es que el esfuerzo laboral y su compensación se detienen abruptamente, si no es que arbitrariamente, al imponer como barrera los cincuenta años, o sea, cuando habrían transcurrido 19,23 años, o el 76,23 % de la vida laboral.

Este cambio actúa como un inconveniente, para los trabajadores, que se desenvuelven- en actividades de alto riesgo manifiesto durante períodos superiores a los 13,46 o 19,23 años, tal como surge en la investigación de estas densidades cronológicas de cotización, pese a que estas solo suben de manera regular, no geométrica. Así mismo, en fracción de las semanas, como cerciora la columna dos de la Tabla 2, la cual crece a razón constante anual de 0.04615 (=4,615 %).

El contenido jurídico de la Pensión de Vejez de Alto Riegos y su impacto socioeconómico en Colombia

La Pensión de Vejez de Alto Riegos, en las actividades económicas, que se enumeran en el artículo 1º del Decreto-Ley 2090 de 2003 y que sufren una serie de contingencias puntuales circundantes a aquellas actividades laborales, es enteramente acertado, puesto que confiere prelación al factor humano y a sus urgencias, para que por lo menos en el enunciado jurídico, se mantenga la prudencia, la estabilidad y la eficiencia fiscal con eventualidades colaterales significativas, en Colombia. (Monsalve, 2020: p. 3).

La reforma pensional —Ley 3081— de 2024 y las Pensiones de Vejez de Alto Riesgo

La reforma pensional y los efectos, con relación a la Pensión de Vejez de Alto Riesgo. No existe una referencia puntual, con relación al tema. La Ley 2381 del 16 de julio de 2024; es de orden general es decir, no hace referencia, a la pensión de vejez de alto riesgo, en especial trabaja la transición, refiriéndose a los trabajadores que tengan novecientas (900) o más semanas, o trabajadoras que acumulen setecientos cincuenta (750) o más semanas cotizadas, los cuales siguen en Colpensiones o en los Fondos de Pensiones, no experimentarán cambios; a diferencia de esa inalterabilidad en las condiciones de dichos asalariados, para los hombres y mujeres que se hallen debajo de tales rangos sí habrá consecuencias, tal como lo promulga el artículo 75 de la ley 2381 de 2024 (Cfr. Barona Llanos, 2024). De la misma forma, la Reforma pensional desarrolla los pilares.

Conclusiones

La anterior investigación que versó sobre el entrelazamiento de las piezas socioeconómicas y legales de las pensiones de vejez de alto riesgo en Colombia, deja entrever que el modelo privado-público que se evidencio en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, también imprimió un carácter positivista a sus consideraciones sobre este temario puntual, pues el recorrido de la normatividad, cuyo rumbo principal desde hace dos o tres décadas en este asunto particular es el Decreto Ley 2090 de 2003, el cual es compatible con la legislación que rige al Sistema General de la Seguridad Social en Pensiones, se infiere que el tratamiento metodológico del problema abunda más en la promulgación de los estándares de semanas cotizadas y periodizaciones de la edad de retiro descontable si se acrecientan los lapsos laborados en actividades con riesgo notorio, pero se capta que esta legislación no explora otros parámetros de índole actuarial que podrían coadyuvar a enriquecer las regulaciones, para que el manejo de estos índices cuantitativos suministre en lo sucesivo,

un mayor disfrute de los derechos fundamentales a una pensión digna y no solo su obtención por el desempeño de las o los trabajadores en Actividades laborales de Alto Riesgo.

Por tanto, reconociendo un indicador presentado en esa literatura macroeconómica estándar, se evidenció matemáticamente que la secuencia de crecimiento de las densidades temporales de cotización, tanto en proporción de semanas, como en número de años, se acrecientan a un ritmo predecible y constante de 4,615 % anual, o de 1,15 años más de actividades de altos riesgos por cada año que se decreta el reembolso de lo cotizado por nómina por vía de la jubilación.

La Ley 2381 o reforma pensional de 2024, no hace referencia en sus articulado, a las pensiones de vejez de alto riesgo, pero incide indirectamente sobre el ámbito de las Pensiones de vejez de alto riesgo, generando dudas ya que solo hace referencia al sistema de cuatro pilares, cuyo hilo conductor es más referente a la operatividad de los rangos remuneratorios; con todo, se admite que la influencia de esta reforma se sentirá más en los empleos que devenguen más de 2,3 Salarios Mínimos Legales Vigentes, y de tasar el remanente con las reglas de la entidad donde se consignó el ahorro pensional, trátase de Colpensiones o de los Fondos de Pensiones.

Frente a las pensiones de alto riesgo en el Decreto 2090 de 2023, las cuales se encuentran actualmente como parte del régimen de prima media con prestación definida en Colpensiones, (Barona, 2024). En el futuro, las trabajadoras y los trabajadores que trabajan en actividades de alto riesgo, listadas en las normas, donde su ingreso base de liquidación fuera de 2.3 o más salarios mínimos legales vigentes, y que no fueron mencionado en el desarrollo en la reforma pensional del 2024, se están preguntando como los cambios en el sistema pensional los va afectar directamente, interrogantes validos como los siguientes: ¿siguen en Colpensiones, están obligados a afiliarse a un fondo de pensiones privado? ¿Se extendería los

beneficios actuales? ¿cómo y quién asumiría los actuales beneficios? ¿los beneficios serán suprimidos?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arévalo, Decsi, La protección del adulto mayor: entre la dádiva y el derecho, en: Le Bonniec, Yves y Rodríguez Salazar, Óscar (Eds.), (2006), *Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacia un nuevo sistema de protección social*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 283-322. https://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/catalogo/Libros_Digitalizados/O_Crecimiento_Equidad_Ciudadania_2006a.pdf

Buitrago (2011). El nuevo derecho a la seguridad social del Acto Legislativo 01 de 2005 en Colombia: un caso específico de antinomia o contradicción al interior del bloque de constitucionalidad. *Revista Pensamiento Jurídico*; (39).

Giraldo, César, La protección social en Colombia, en: Le Bonniec, Yves y Rodríguez Salazar, Óscar (Eds.), (2006), *Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacia un nuevo sistema de protección social*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 349-400.

Jiménez Moriones, Manuel Fulgencio (2007), *Interventoría de proyectos públicos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), 1.º

ed. http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/CID_Interventoria_2007.pdf

Ruíz, H. (2017). *La solidaridad económica prestacional como elemento integrador del principio de sostenibilidad fiscal en el modelo pensional colombiano*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

Cibergrafía

Álvarez Marroquín, Jolme Andrés y Murcia Quiroga, Manuel (2023), *La aplicación de enfoque diferencial desde la perspectiva y concepción de la seguridad social como derecho humano por parte de las entidades debidamente autorizadas para conceder el derecho a la pensión especial de vejez por actividades de alto riesgo a los trabajadores con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas*. Universidad Libre, Programa de Maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social. https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/28082/TESIS_MANUEL%20MURCIA%20QUIROGA%20-20JOLME%20ANDRES%20ALVAREZ%20MARROQUIN..pdf?sequence=2&isAllowed=y

Azuero Zúñiga, Francisco (2020, *El sistema de pensiones en Colombia Institucionalidad*,

gasto público y sostenibilidad financiera, serie Macroeconomía del Desarrollo; Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Económico, proyecto CEPAL/Unión Europea. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a0dff533-bcc0-46f4-a9d4-17612131bfd4/content>

Cárdenas Gutiérrez, Luz Ángela y Jiménez Cifuentes, Paola Andrea (2022), *El Decreto 2090 del año 2.003 no es un beneficio pensional para la población que ejerce las actividades de alto riesgo en Colombia*; (Monografía para optar por el título de abogado; asesor: Wilson Neftalí Andrade), Cali: Universidad Cooperativa de Colombia, Sede Santiago de Cali, Facultad de Derecho, Área: Seguridad Social. <https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/3cc52b8b-5df3-4aee-886c-1feaba462c0a/content>

Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Dirección Técnica —CARF—, (2024: junio 4), *Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional. Tercera Actualización*. https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-247018%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Gómez Bohórquez, María Alejandra y Posada Estrada, Juliana (2012), *Implicaciones de la derogación del régimen especial de pensión de vejez respecto de los trabajadores que laboran en actividades de alto*

riesgo. (Trabajo de Grado para optar al título de Abogado; Asesor: Juan Diego Sánchez A.); Medellín: Universidad EAFIT, Escuela de Derecho. <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/d82fe6ee-04a9-49d8-a8f9-76d5a1d02e05/content>

González Flechas, Marcela María y Mesa Velasco, Marcela (2019), Principios de progresividad y no regresividad en las pensiones especiales de vejez por actividades de alto riesgo en Colombia. *Revista CES Derecho*. 10, (1), enero–junio, pp. 447-467. <https://revistas.ces.edu.co/index.php/derecho/article/view/5130/3050>

Giraldo Guerrero, Brayan de Jesús y Imitola Correa, Luis Alberto (2021), *Impacto de los principios de no regresión y sostenibilidad económica en la regulación en la pensión de vejez por actividades de alto riesgo*; Trabajo presentado como requisito parcial para optar al título de abogado; directora: Diana Patricia Sánchez); Santa Marta: Universidad del Magdalena, Facultad de Humanidades, Programa de Derecho. <https://rest-repositorio.unimagdalena.edu.co/server/api/core/bitstreams/4ea36843-5737-462b-ba6f-084174142eb7/content>

Londoño, Juan Luis; Frenk, Julio (1997: enero), *Pluralismo estructurado: Hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina*. Documento de Trabajo 353; Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del

Economista jefe. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Pluralismo-estructurado-Hacia-un-modelo-innovador-para-la-reforma-de-los-sistemas-de-salud-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Monsalve Rengifo, Marlen Yurani (2020), *Sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social en pensiones de alto riesgo*; (Artículo presentado para optar al título de Especialista en Derecho de la Seguridad Social; Asesora: Castañeda Duque, Liliana María); Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas- https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/21320/1/MonsalveMarlen_2020_SostenibilidadPensionesRiesgo.pdf

Novedades de la Ley 2381 del 2024: Nuevo Sistema Pensional (2024), *Forvis Mazars*. Actualidad Jurídica y Tributaria, Nuestras Publicaciones. <https://www.forvismazars.com/co/es/insights/nuestras-publicaciones/actualidad-juridica-y-tributaria/2024/nuevo-sistema-pensional>

Villar, Leonardo; Malagón, Jonathan; Vaca, Julio César y Ruiz, Carlos (2013), *Reforma del sistema de pensiones y crecimiento económico: Experiencia de Colombia*, En: Sura Asset Management (2013). *Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica: Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú*; Bogotá: Sura, FEDESARROLLO, pp. 53-103. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1234/Repor_Agosto_2013_Villar_et_al_Capitulo%204.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Normatividad básica

Congreso de la República (1993: 23 de diciembre). Ley 100 de 1993: “*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*”. *Diario Oficial* 41148. Bogotá, Colombia, de 1993. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>

(2003: enero 29). Ley 797 de 2003: “*Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales*”. *Diario Oficial* 45.079. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7223>

(2005: julio 25), Acto Legislativo 01 de 2005: “*por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política*”. *Diario Oficial* No. 45.980. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17236>

(2024: julio 16), Ley 2381 de 2024: “*Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones*”. *Diario Oficial* 52.819. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=157740>

(2003: diciembre 26). Ley 860 de 2003: *Por la cual se reforman algunas disposiciones*

del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 45.415 del 29 de diciembre. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/pdf/ley_0860_2003.pdf

Presidencia de la República (2003: julio 26), Decreto Ley 2090. *“Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.”* Diario Oficial No. 42.262. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9193>

Senado de la República (2024: abril 23), *Proyecto de Ley 0163:* “por medio de la cual se busca garantizar el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez por ocupaciones de alto riesgo para la salud y se dictan otras disposiciones”. *Gaceta del Congreso*; XXXIII, (584), Comisión Séptima Constitucional Permanente. <https://api-congresovisible.uniandes.edu.co/uploads/proyecto-ley/13625/584/24.pdf>

Videografía

Barona Llanos Abogados Consultores (2024: agosto 6), *Reforma Pensional versus pensión de alto riesgo*. YouTube. Duración: 15: 36. <https://www.youtube.com/watch?v=arRStnTJX-g>





Informalidad laboral de las mujeres con responsabilidades familiares mediante un modelo de DID no lineal

Natalia Guinsburg*
Julio César Gaiada**

Introducción

En la última década, Argentina ha experimentado hitos que han marcado profundamente la agenda social y política. Uno de los más significativos fue el movimiento Ni Una Menos, surgido el 3 de junio de 2015 como una expresión masiva de la sociedad destinada a visibilizar la violencia de género. Posteriormente, en 2020, la pandemia de Covid-19 evidenció la importancia de las tareas de cuidado y la sobrerrepresentación de las mujeres en los sectores relacionados con estas labores. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2024), los indicadores desfavorables de actividad laboral y la segmentación horizontal y vertical en el empleo femenino están vinculados a la distribución desigual de las responsabilidades de cuidado. Esto se refleja en la diferente cantidad de tiempo que hombres y mujeres destinan al trabajo doméstico y de

* Universidad de Buenos Aires (UBA) <https://orcid.org/0000-0001-9114-0006>

** Universidad Nacional de La Plata (UNLP) <https://orcid.org/0000-0002-5185-8176>

cuidado no remunerado: las mujeres dedican el doble del tiempo promedio diario a estas actividades.

La gestión presidencial iniciada en diciembre de 2019 trajo consigo un enfoque sensible hacia las políticas de género y diversidades, lo cual se manifestó en la creación del primer Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación (MMGyD). Esto significó asignar mayor presupuesto y jerarquía a las políticas con perspectiva de género. Tal es así que en 2020 se midió por primera vez el aporte del trabajo no remunerado (TNR) al PIB en Argentina, representando el 15,9% del PIB en 2019, 15,3% en 2020, 17,7% en 2021 y 16,8% en 2022. El cálculo reflejaba que TNR era la actividad que más había aportado al PBI, seguida por el comercio y la industria. “En Argentina se dedican 146,1 millones de horas diarias de trabajo gratuitas a las tareas del hogar y los cuidados. Sin embargo, el aporte por género del TNR al PBI es desigual: el 70,2% de estas tareas las realizan las mujeres¹ (MECON, 2023)”.

Al revisar los presupuestos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (o Secretaría de Trabajo, según el período) para 2013-2023, se observa una evolución en la atención prestada al enfoque de género y cuidados en los planes de empleo y capacitación. Inicialmente, los programas se centraban en mejorar la empleabilidad y el registro de jóvenes, trabajadoras de casas particulares y trabajadores agrarios. En 2018, el presupuesto del Ministerio de Trabajo incluyó explícitamente políticas de género, en línea con los lineamientos de la Política General del Gobierno Nacional y las cien iniciativas prioritarias agrupadas en ocho objetivos de Gobierno. Sin embargo, a pesar de esta inclusión, el presupuesto continuó reflejando las generalidades de los años anteriores y no presentó programas específicos para mujeres y cuidados.

1 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/economia-publico-el-aporte-de-los-cuidados-al-pbi-las-brechas-de-genero-en-la-economia#:~:text=De%20acuerdo%20con%20la%20estimaci%C3%B3n,el%20comercio%20y%20la%20industria>.

Durante la gestión gubernamental 2019-2023, la política de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) se centró en fortalecer los instrumentos disponibles, como la formación profesional, la orientación e intermediación laboral, y el empleo promovido, con el objetivo de mejorar tanto la cantidad como la calidad de las oportunidades de inserción y formalización laboral para la población desempleada y en situación de vulnerabilidad. En este contexto y bajo un enfoque amplio de derechos, se impulsó la creación del Programa FOMENTAR (RESOL-2021-647-APN-MT). Este programa estaba destinado a asistir a trabajadoras y trabajadores con dificultades para acceder al empleo formal, proporcionándoles prestaciones para mejorar sus competencias laborales e integrarse en empleos de calidad. La población destinataria se enfocó en grupos considerados prioritarios por el MTEySS debido a su mayor vulnerabilidad en el mercado laboral: jóvenes de 18 a 24 años con estudios secundarios completos como último nivel alcanzado; mujeres de 25 a 59 años sin título terciario o universitario y con menores a cargo; y hombres mayores de 45 años sin título terciario o universitario y con menores a cargo.

El estudio de la economía doméstica y de los cuidados ha sido un tema de interés en el campo de la economía durante mucho tiempo, pero no había recibido un reconocimiento destacado en la ciencia hasta 2023. Ese año, Claudia Goldin fue galardonada con el Premio Nobel de Economía por sus investigaciones sobre las causas de las brechas de género en el mercado laboral y su evolución a lo largo de los últimos dos siglos. En su libro “Career & Family: Women’s Century-Long Journey Toward Equity”, Goldin examina cómo las barreras impuestas por la crianza afectan a mujeres estadounidenses con alto nivel educativo, aunque la informalidad no sea una problemática destacada en ese contexto. Sin embargo, estas enseñanzas son relevantes para Argentina, ya que las barreras de crianza afectan a todas las mujeres, exacerbando las desigualdades según su grupo sociodemográfico.

Los estudios sobre la informalidad laboral pueden abordarse desde la teoría de la segmentación del mercado laboral, el institucionalismo comparado y el enfoque socioeconómico feminista (López-Roldan, 2021; Carrasco et al., 2011; Pérez, 2019; CEPAL, 2022 a, como se cita en Montes de Oca Zavala, V., 2023), los que se apartan de las teorías de la elección racional.

Las teorías de la elección racional postulan que los agentes económicos toman decisiones racionales de acuerdo a comportamientos maximizadores de beneficios, por lo que las ineficiencias del empleo formal y los bajos niveles de productividad laboral, podrían llevar a que ciertos trabajadores, consideren el empleo informal como una opción más “atractiva” que el empleo en el sector formal. Por otra parte, las mujeres con responsabilidades de cuidado podrían encontrar mayor flexibilidad en empleos no registrados. Esta mirada no cuestiona las relaciones de poder ni la desigualdad que subyace en la distribución sexual del trabajo (Ver Weisgras, 2007; Levy, 2008; Ribas & Veras Soares, 2011; Garganta & Gasparini 2012; Pérez Giraldo, 2018; IDESA, 2021).

El objetivo de este documento es evaluar si las políticas de empleo y el cambio en el enfoque de la agenda política, que a partir de 2020 otorgó mayor atención a las cuestiones de género y cuidados, han impactado en la informalidad laboral entre mujeres de 25 a 59 años con responsabilidades familiares y sin título terciario o universitario en Argentina. Para ello, se utiliza un modelo no lineal de Diferencias en Diferencias y se analiza el período de 2013 a 2023, marcando el punto de quiebre en 2021.

Fuente de datos y metodología

Para evaluar el impacto de las políticas de empleo con enfoque de género a partir de 2021, se utilizaron las bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada trimestralmente por el INDEC y que cubre los 31 principales aglomerados urbanos del país. Se emplearon las

bases correspondientes al II y IV trimestre de cada año desde 2013 hasta 2023. Para el análisis de los grupos de tratamiento y control, se filtraron los datos para incluir únicamente a mujeres de 25 a 59 años que se identifican como jefas o cónyuges y están ocupadas. Este grupo de mujeres se considera el principal responsable de las tareas de cuidado en el hogar, lo cual abarca la organización y sostenimiento económico-financiero del hogar, las tareas domésticas, así como el cuidado del cónyuge, personas mayores, con discapacidades y menores.

La evaluación se realizó con un modelo de diferencias en diferencias (DID) no lineal siguiendo la metodología de (Puhani, 2008). El efecto tratamiento sobre el grupo tratado en el tiempo es definido de la siguiente manera:

$$\tau(T = 1, G = 1) = E(Y^1/T = 1, G = 1, X) - E(Y^0/T = 1, G = 1, X) \quad (1)$$

donde Y^1 e Y^0 son el resultado observado y potencial, respectivamente. T y G son variables binarias de tiempo y grupo, que toman valores entre 0 y 1. X es un vector de variables de control, y $E(.)$ es el operador esperanza. La participación del tratamiento está indicada por:

$$I = 1(T = 1, G = 1) = T \times G \quad (2)$$

donde $1(.)$ es la función indicador. La ecuación (2) implica que el grupo $G=1$ es tratado en el período $T=1$. No hay tratamiento para el grupo $G=0$ en cada período (pre y post) así como para ambos grupos cuando $T=0$. La regla observacional para Y viene dada por:

$$Y = I \times Y^1 + (1 - I) \times Y^0 \quad (3)$$

En el modelo lineal, el valor esperado del resultado potencial viene dado por:

$$E[Y^0/T, G, X] = \alpha T + \beta G + \theta X \quad (4)$$

Asimismo, para el grupo tratado el valor esperado del resultado potencial bajo tratamiento es:

$$E[Y^1/T = 1, G = 1, X] = \alpha + \beta + \tau(T = 1, G = 1) + \theta X \quad (5)$$

El resultado potencial no es observado, pero viene modelado por la ecuación (4).

El efecto tratamiento en el modelo lineal sobre el grupo tratado en el período de tratamiento puede identificarse a través de un término de interacción

$$\begin{aligned} E[Y/T, G, X] = \\ TGx[\alpha T + \beta G + \tau(T = 1, G = 1) + \theta X] - (1 - TG)x[\alpha T + \beta G + \theta X] = \\ \alpha T + \beta G + \tau TG + \theta X \quad (6) \end{aligned}$$

Cuando se trata de un modelo de diferencias en diferencias no lineal (*probit, logit o tobit*), el efecto tratamiento sobre el grupo tratado en el período de tratamiento viene dado por:

$$E[Y/T, G, X] = \Phi[\alpha T + \beta G + \tau TG + \theta X] \quad (7)$$

y,

$$\tau(T = 1, G = 1, X) = \Phi[\alpha + \beta + \gamma + \theta X] - \Phi[\alpha + \beta + \theta X] \quad (8)$$

donde $\Phi(\cdot)$ es una función de distribución condicional de la normal estándar. Ya que $\Phi(\cdot)$ es una función de transformación estrictamente monótona, el signo indica la dirección del efecto tratamiento. A diferencia del modelo lineal en el que indica la dirección y la magnitud del efecto tratamiento, en el modelo no lineal el efecto tratamiento es simplemente el efecto incremental del término de interacción (Puhani, 2008). En otras palabras, el efecto tratamiento es la diferencia de dos diferencias

cruzadas: es la diferencia entre la esperanza condicional del resultado observado menos la esperanza cruzada de la esperanza condicional del resultado contrafactual. El efecto tiempo varía por grupo, y por X. Análogamente, las diferencias entre grupos varían en el tiempo, y por X².

El modelo utilizado en este documento es un modelo *probit* para cuya implementación fueron creadas e incorporadas en la base de trabajo las siguientes variables:

Tabla 2. Variables del modelo no lineal de Diferencias en Diferencias

Nombre	Descripción
GT (Grupo de tratamiento)	Variable binaria que toma el valor 1 para mujeres de 25 a 59 años, ocupadas, cónyuges o jefas de hogar con nivel educativo hasta secundaria completa.
GC (Grupo de control)	Variable binaria que toma valor 1 para mujeres de 25 a 59 años, ocupadas, cónyuges o jefas de hogar con nivel educativo terciario/universitario completo y más.
Hogar_10 (Variable de control)	Variable binaria que toma valor 1 cuando hay presencia de niños menores de 10 años en el hogar.
Tratamiento	Variable binaria que toma valor 1 cuando GT es igual a 1 y 0 cuando el GC es igual a 1.
Tiempo	Variable binaria que toma valor 1 desde el segundo semestre de 2021 hasta el cuarto trimestre de 2023 inclusive.
Informal	Variable binaria que toma valor 1 cuando la mujer ocupada del grupo de tratamiento o de control es una asalariada a la que no se le descuenta o no aporta por su cuenta para una jubilación o bien se trata de una trabajadora independiente informal según el criterio adoptado ³ en este documento.

Fuente: elaboración propia.

- 2 El hecho de que las diferencias en el tiempo y entre grupos (así como las diferencias cruzadas) no se mantengan constantes en la esperanza condicional del producto potencial es una implicación natural de la no linealidad del modelo.
- 3 Se consideran trabajadores independientes informales a aquellos cuentapropistas cuyo nivel educativo es inferior a secundario completo y no realizan aportes a una obra social, o aquellos patrones que trabajan para una sociedad jurídicamente no constituida, que no realizan aportes a una obra social y su nivel educativo es inferior a secundaria completa.

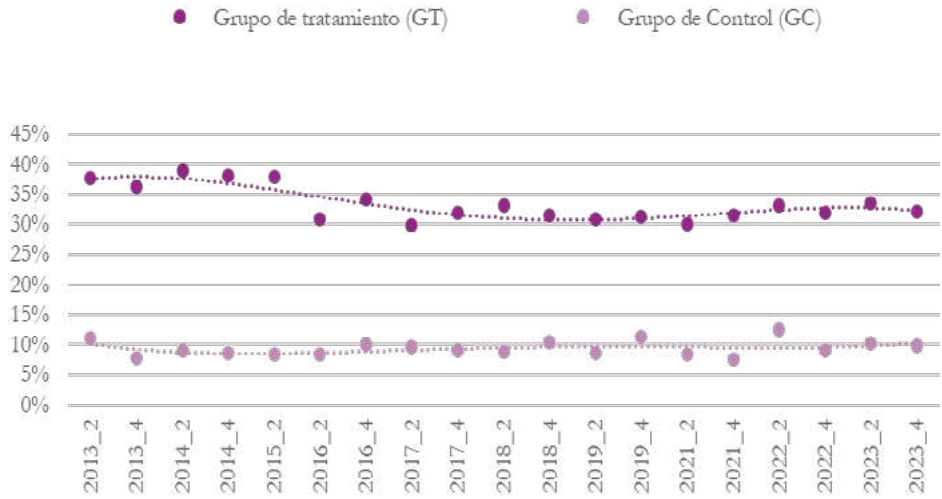
La elección del límite de 10 años para la variable de control se basa en la mayor demanda de cuidados que requieren los niños en esa edad, ya que a medida que crecen y entran en la adolescencia, su independencia aumenta. Además, el límite de 10 años coincide con el rango de edad fértil de las mujeres (de 15 a 49 años) y con las edades establecidas para los grupos de tratamiento y control.

La calidad del ajuste del modelo se evaluó a través del análisis de los residuos y el cálculo de indicadores de ajuste, como los valores p y los errores estándar de los coeficientes estimados.

Resultados

La informalidad laboral para los grupos de tratamiento (GT) y de control (GC) revela una diferencia superior a 20 puntos porcentuales entre ambos grupos. Entre las mujeres jefas o cónyuges de 25 a 59 años con nivel educativo inferior a un título universitario, la informalidad se redujo del 38% en el segundo trimestre de 2013 al 32% en el cuarto trimestre de 2023. Por otro lado, para las mujeres jefas o cónyuges de 25 a 59 años con un título universitario completo o superior, la informalidad laboral se mantuvo alrededor del 10% durante el mismo período.

Gráfico 1. Evolución de la informalidad laboral para GT y GC
(II Trim. 2013 - IV trim. 2013)



Fuente: Estimaciones propias en base datos de la EPH

Tabla 1. Modelo DID no lineal (probit). Efectos de las políticas de empleo luego de 2021 sobre la informalidad laboral en el grupo tratado controlado por menores de 10 años en el hogar

term	estimate	std.error	statistic	p.value	
(Intercept)	-1.4828	0.0113	-131.2089	0e+00	***
Tratamiento	0.9619	0.0121	79.5857	0e+00	***
Tiempo	0.0749	0.0188	3.9754	1e-04	***
hogar_10	0.1415	0.0083	17.1254	0e+00	***
tratamiento:tiempo	-0.0708	0.0214	-3.3160	9e-04	***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Null deviance: 135746 on 123477 degrees of freedom

Residual deviance: 125094 on 123473 degrees of freedom

AIC: 125104

Number of Fisher Scoring iterations: 4

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de la EPH

Del modelo, el coeficiente que nos interesa evaluar es el de la interacción tratamiento-tiempo (GT=1 y T=1). Este coeficiente no es directamente interpretable, aunque su signo determina la dirección del efecto de la interacción sobre la variable dependiente, la informalidad laboral.

La magnitud del efecto tratamiento sobre la informalidad laboral con el modelo probit es:

Tabla 2. Resultados de las esperanzas condicionales antes y después del tratamiento para el grupo de tratamiento y para el grupo de control

Grupo	Tiempo	Esperanza Condicional
Tratamiento	Pre	0.321402
Tratamiento	Post	0.322872
Control	Pre	0.077325
Control	Post	0.088739

Fuente: Estimaciones propias en base a datos de la EPH

$$\tau(T = 1, G = 1, X) = (0.321402 - 0.321402) - (0.088739 - 0.077325) = -0.009944577$$

El efecto tratamiento es la diferencia de dos diferencias cruzadas: la diferencia entre la esperanza condicional del resultado observado menos la esperanza cruzada de la esperanza condicional del resultado contrafactual.

Este resultado indica que para las mujeres a cargo del hogar de 25 a 59 años con menor nivel educativo la probabilidad de ser informal se reduce 1% luego de 2021 respecto del grupo de mujeres con mayor nivel educativo, momento en el que se observa una profundización en el enfoque de género de las políticas sociales y de empleo, ajustado por la presencia de menores de 10 años en el hogar.

Conclusiones

A pesar de la crisis sanitaria, social y económica ocasionada por la pandemia de Covid-19, el conflicto bélico Rusia-Ucrania en febrero de 2022 y la sequía de 2023 que afectaron negativamente la macroeconomía, impactando de manera diferente a los grupos analizados, los resultados

indican que las políticas de empleo con enfoque de género llevadas adelante a partir de 2021 favorecieron una caída del 1% en la probabilidad de que las mujeres incluidas en el grupo de tratamiento fueran trabajadoras informales. Este resultado confirma la necesidad de dar continuidad a políticas transversales tendientes a fortalecer a aquellos sectores generadores de empleos de mayor calidad, políticas de cuidados, de capacitación, educación, infraestructura de cuidado y seguridad alimentaria.

Se espera a futuro poder evaluar los resultados en función de los cambios acaecidos en la agenda política que sobrevino con la nueva gestión gubernamental iniciada en diciembre de 2023.

Esta temática resulta de particular interés en función de los beneficios de la seguridad social a los que acceden en la actualidad y la adquisición de derechos previsionales en el futuro, así como de la sostenibilidad del sistema de seguridad social en general.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS

Angelov Nikolay, Johansson Per, & Lindahl Erica (2016) *Parenthood and the Gender Gap in Pay* Journal of Labor Economics, 34(3), 545-579.

ANSES (2021) *Impacto de las brechas de género en el acceso al derecho a la seguridad social*, Serie Estudios de la Seguridad Social, Dirección General de Planeamiento - Observatorio de la Seguridad Social. https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/202205/DT_Impacto%20de%20las%20brechas.pdf

Becker Gary (1993) *A treatise on the Family*, Enlarged Edition. Harvard University Press.

Becker Gary, Barro Robert (1988) *A Reformulation of the Economic Theory of Fertility*, The Quarterly Journal of Economics, 103(1), 1-25.

Berniell Inés, Berniell Lucila, De la Mata Dolores, Edo María, Marchionni Mariani (2021) *Gender gaps in labor informality: The motherhood effect*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS),

IIE-FCE, Universidad Nacional de La Plata, Argentina - CAF-Development Bank of Latin America, Research Department, Argentina - Universidad de San Andrés, Argentina - Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), IIE-FCE, Universidad Nacional de La Plata and CONICET, Argentina.

Gasparini Leonardo, Albina Iván y Laguinge Luis (2024) *Incidencia Distributiva de las Transferencias de Ingresos: Nuevas Estimaciones para Argentina*. Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 326, Febrero, 2024, CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.

Goldin Claudia (2021) *Career and family: women's century-long journey toward equity* Princeton, New Jersey: Princeton University Press. ISBN 9780691226736 (ebook).

Goldin Claudia, Pekkala Kerr Sari and Olivetti Claudia (2022) *When the Kids Grow Up: Women's Employment and Earnings across the Family Cycle*. NBER Working Paper No. 30323. <http://www.nber.org/papers/w30323>.

Guinsburg Natalia, Gaiada Julio & Lespada Ernesto (2023) *Divergencia entre el mercado laboral y la pobreza en la Argentina reciente*. Revista Temas Sociológicos N°33, 2023 | ISSN 0719-644X | ISSN 0719-6458 en línea | pp. 161-188 DOI: 10.29344/07196458.33.3573

Levy Santiago (2008): *Good intentions, bad outcome: social policy, informality, and economic growth in México*, Washington DC, The Brookings Institution.

Montes de Oca Zavala Verónica. (2023) *Políticas y sistemas integrales de cuidados de largo plazo para las personas mayores: análisis de experiencias en América Latina y el Caribe*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/158), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) (2013-2023). Ministerio de Economía. <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>

Pérez Giraldo Daniela (2018): *¿Las transferencias condicionadas generan incentivos a la informalidad?*, Universidad de Los Andes, Bogotá.

Puhani Patrick (2008) *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit*, Institute for the Study of Labor. IZA Discussion Paper No.3478, April 2008.

Secretaría de Políticas de inclusión en el Mundo Laboral, MTEySS, (2021). Balance de Gestión 2020-2021.

Secretaría de Empleo (2023) *Guía de Programas de Empleo*, Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Mayo 2023

Sonfield Adam, Hasstedt Kinsey, Kavanaugh Megan and Anderson Ragnar (2013), *The Social and Economic Benefits of Women's Ability to Determine Whether and When to Have Children*, Guttmacher Institute. Obtenido de https://www.guttmacher.org/sites/default/files/report_pdf/social-economic-benefits.pdf

Waisgrais Sebastián (2007). Segmentación del Mercado de Trabajo en Argentina. Una Aproximación a través de la Economía

Informal. 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.



Anexo 1. Tabla 1: Evolución de la informalidad laboral

Año_trim	Grupo de tratamiento (GT)	Grupo de Control (GC)
2013_2	37,8%	11,2%
2013_4	36,3%	7,8%
2014_2	38,9%	9,1%
2014_4	38,0%	8,6%
2015_2	37,8%	8,4%
2016_2	30,9%	8,5%
2016_4	34,2%	10,2%
2017_2	29,8%	9,7%
2017_4	32,0%	9,0%
2018_2	33,2%	8,8%
2018_4	31,4%	10,5%
2019_2	31,0%	8,6%
2019_4	31,4%	11,3%
2021_2	30,2%	8,5%
2021_4	31,5%	7,7%
2022_2	33,1%	12,6%
2022_4	31,9%	9,0%
2023_2	33,5%	10,3%
2023_4	32,1%	9,9%

Fuente: Estimaciones propias en base a microdatos de EPH



Las Políticas Previsionales y Sanitarias en la pandemia COVID-19 y sus alcances en Personas Mayores

Sandra Montiel*

En el año 2020 la aparición de la pandemia COVID-19 a nivel mundial determinó una serie de medidas y políticas de aislamiento social por parte de los Estados Nacionales de todos los países que modificaron absolutamente la dinámica social, económica, política y cultural de todas las sociedades¹. La pandemia tuvo un alto impacto sanitario debido a los millones de contagios y fallecimientos ocurridos en todos los países y regiones de los continentes, y económico ante la paralización absoluta de todas las actividades productivas, laborales y sociales.

García Linera (2020) destaca la importancia del rol del Estado en el contexto de pandemia. Señala que ante la posibilidad inminente de contagios masivos y muertes no fue capaz el sistema capitalista de dar respuestas sanitarias y de cuidados, sino que exclusivamente fueron los Estados

* Universidad Nacional de Misiones, Argentina. Integrante del Grupo de Trabajo Clacso Seguridad Social y sistema de pensiones. sandralmontiel@gmail.com

1 El 11 de marzo la OMS declaró la pandemia. El 12 de Marzo se decretó la Emergencia Sanitaria en la Argentina. Y el 19 de marzo el Gobierno Nacional publicó el DNU 297-20 *“Con el fin de proteger la salud pública frente a la propagación del nuevo coronavirus, se dispuso que todas las personas que habitan o se encuentran temporalmente en las jurisdicciones donde rige esta normativa, deberán permanecer en sus domicilios habituales, solo pudiendo realizar desplazamientos mínimos e indispensables para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos”*.

nacionales los que garantizaron respuestas urgentes a los problemas de salud.

En este contexto en la Argentina la gestión del Gobierno Nacional (2020) implementó una serie de políticas vinculadas a los ingresos de los jubilados y a la obra social Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI), orientados a recuperar el poder adquisitivo de los mismos y garantizar el acceso a medicamentos y a prestaciones de salud y servicios sociales. El gobierno definió entre sus primeras medidas el otorgamiento de bonos especiales, incrementos, reintegros del 15% en compras con tarjeta de débito, la autorización de entrega de medicamentos gratuitos en más de 3.600 marcas comerciales, y la creación del programa de Residencias Cuidadas.

Las políticas sanitarias implementadas fueron prioritariamente de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en los inicios de la pandemia y después el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO) y atención médica con las campañas de vacunación. Uno de los grupos sociales más vulnerables ante esta pandemia fueron las personas mayores de 60 años, quienes vieron interrumpidas sus actividades diarias en diferentes espacios sociales y vulnerada su autonomía e independencia. A ello se debe agregar la regresión en las percepciones y representaciones de la sociedad que volvió a visibilizar a esta población como frágiles y vulnerables.

En este contexto los discursos acentuaron el estigma que posiciona a los viejos como frágiles, vulnerables y dependientes homogeneizando a una población muy amplia y con características muy diferentes. Se volvió a profundizar la asociación entre vejez y enfermedad en los discursos públicos de los gobiernos y medios de comunicación, legitimando una generalización que borra las diferencias e iguala a las personas mayores activas e independientes con los que presentan algún tipo de dependencia.

En la pandemia se visibilizaron los viejismos relacionados con las desiguales condiciones que padecen las personas mayores para el ejercicio de sus derechos. Fundamentalmente se vieron afectados el derecho al respeto por la autonomía personal, al autocuidado y el derecho a la asistencia sanitaria acorde a su condición (Dabove, 2020).

Si hay algo que queda claro, cuando intentamos comprender la forma en la que se encaró la pandemia respecto a los adultos mayores, es que el estigma tiñe cada decisión, cada recomendación, inclusive cada acto de solidaridad y está arraigado a tal punto en nuestro imaginario colectivo, que sin intención lo reproducimos, perdiendo de vista que con su repetición vamos desestimando y desacreditando a los propios adultos mayores (Zunino, 2021).

En la provincia de Misiones se implementaron las medidas sanitarias de ASPO y DISPO con rigurosidad en los controles y cuidados de las personas mayores. A partir de los relatos y de las entrevistas realizadas a personas mayores, a referentes de centros de jubilados y clubes de abuelos, y agentes del PAMI se pueden señalar algunos de los cambios más significativos en este contexto de pandemia².

Las prácticas cotidianas que desarrollaban anteriormente las personas mayores de salidas para realizar compras, controles médicos, caminatas, y asistencia a los Clubes de Abuelos fueron totalmente suspendidas. Estas salidas les posibilitaban contar con un importante grado de autonomía e independencia en relación a la satisfacción de sus demandas de bienes y servicios. En la actualidad han pasado en muchos de los casos a situaciones de dependencia total o parcial de familiares, cuidadores, amigos o voluntarios que colaboran con las compras, los trámites y las

- 2 Este trabajo forma parte de una investigación sobre las políticas previsionales y sanitarias en la Argentina y sus alcances en las personas mayores en el contexto de pandemia Covid-19 en la provincia de Misiones (2020-2022). Se trata de un estudio descriptivo con un diseño metodológico cualitativo. Se realizaron entrevistas durante la pandemia a referentes de Centros de Jubilados y clubes de abuelos, a profesionales del Pami, y en la pos pandemia a personas mayores que concurren a estos espacios.

necesidades cotidianas. Además, la imposibilidad de realizar actividades físicas fuera del hogar generó situaciones de pasividad y sedentarismo que no contribuyeron a mejorar sus condiciones de salud, principalmente en quienes padecían de patologías crónicas y debían realizar en forma permanente caminatas y ejercicios. A ello se agregan los temores, miedos y dolor ante la muerte de seres queridos, amigos, familiares y conocidos en el período de la pandemia.

La situación del hábitat de las personas mayores se vio afectada ante la paralización de las actividades económicas y laborales de todos los trabajadores formales e informales, que generó la reducción de ingresos de miles de grupos familiares en Misiones. Esta nueva situación llevó a la forzosa convivencia de familias extensas ante la necesidad de abaratar los costos de alquileres, siendo mayoritaria la situación de los hijos con sus grupos familiares que fueron a vivir a la casa de sus padres. En muchos de los casos la convivencia fue difícil por la ocupación de los espacios y los cambios en las prácticas cotidianas de las personas mayores. Hubo en este período una importante demanda de subsidios para alquileres y comodatos en el PAMI, y se duplicaron los pedidos de espacios para geriátricos.

La participación en los Centros de Jubilados- Clubes de Abuelos se vio totalmente suspendida durante aproximadamente un año y medio mientras estuvo en vigencia el ASPO y el DISPO, y hasta tanto se cumplieron las diferentes etapas de vacunación. Con el retorno a la “normalidad” la participación en los centros de jubilados y clubes de abuelos se vio significativamente reducida puesto que, muchas personas mayores no volvieron a estos espacios de recreación donde antes concurrían a los talleres, eventos, y cursos. Quienes no regresaron argumentaron tener miedo a salir, a los contagios y falta de voluntad para desarrollar actividades físicas y sociales. En algunos casos los centros de jubilados se cerraron definitivamente y muchos otros no han renovado sus comisiones directivas lo que les dificultó la gestión de trámites ante el PAMI y otros organismos gubernamentales. Los centros de jubilados ante la reducción de

socios se enfrentaron a las dificultades de pago de alquiler, servicios y de los gastos mínimos de funcionamiento. En algunos casos los centros de jubilados se cerraron definitivamente y muchos otros no han renovado sus comisiones directivas lo que les dificulta la gestión de trámites ante el PAMI y otros organismos gubernamentales.

Este cambio es muy significativo en el contexto pospandemia atendiendo a la importancia de estos espacios. Ludi (2013) señala que estos espacios son muy significativos en la vida cotidiana de las personas mayores, puesto que cumplen una función de apoyo en sus procesos de envejecimiento ante las situaciones problemáticas que puedan enfrentar, y las respuestas insuficientes y fragmentadas que brindan sus familias y los organismos estatales.

Las prestaciones médicas de la obra social PAMI presentaron nuevas modalidades de acceso a las personas mayores, se suspendió la atención personalizada, la atención médica se realizaba a través de video llamadas, whatsapp y con recetas virtuales. Este fue un gran cambio en el acceso a los servicios médicos y las dificultades estaban vinculadas a la falta de competencias tecnológicas de las personas mayores en muchos de los casos.

Las prestaciones sociales de la obra social PAMI fueron suspendidas totalmente en el caso del financiamiento de los talleres, cursos y actividades de los centros de jubilados; y retomadas en muchos clubes a mediados del año 2021. La provisión de los servicios de almuerzo y merienda fue reemplazada en un primer momento por viandas que se entregaban en estos espacios, y posteriormente por un bolsín de alimentos una vez al mes. Estos cambios generaron un impacto significativo en la economía de las personas mayores que antes asistían al comedor y que debieron afrontar los costos de todas las comidas diarias y de la compra de alimentos que antes proporcionaba el bolsón alimentario mensual. También fueron suspendidos los subsidios particulares para enfermería, pedicura,

situaciones de urgencias, y todos los aportes para el sostenimiento y mejora de los Centros de Jubilados.

Por último, es importante reflexionar sobre los cambios significativos que produjo la pandemia en las personas mayores. Muchos atravesaron por situaciones difíciles ante la pérdida por fallecimiento de personas cercanas (familiares o amigos), o también el padecimiento de la propia enfermedad del Covid-19 que en algunos casos dejó secuelas en la salud física y mental. Estas diferentes vivencias generan en la actualidad sentimientos encontrados y diferentes en cada caso, algunos señalan la incertidumbre ante el nuevo contexto, miedos y angustias a participar nuevamente en espacios colectivos. Mientras que, otras personas mayores atravesaron la pandemia siempre a la espera de la “vuelta a la normalidad” y con sentimientos de ansiedad por volver a reencontrarse con sus pares y familiares.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Dabove Isolina (2020) Derecho a la vejez en tiempos de pandemia. Revista 49. Facultad de Derecho Uruguay.

García Linera Alvaro. (2020). Pánico global y horizonte aleatorio. Conferencia inaugural del ciclo académico de Sociología y Antropología de la Universidad Nacional de San Martín.

Ludi María del Carmen (2013). *Envejecimiento y espacios grupales*. Buenos Aires. Argentina. Ed. Espacio.

Zunino Stefanía Delbono (2021) Transitan- do la vejez en tiempos de pandemia: una mirada desde la resiliencia. Universidad de la República Uruguay.





Boletín del Grupo de Trabajo
Seguridad social y sistema de pensiones

Número 11 · Octubre 2024