



#5

Junio 2021

# Seguridad social latinoamericana

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



**CLACSO**

## **PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO**

Berenice P. Ramírez L.  
Rosa María Marques  
Solange Emilene Berwig  
Sergio Carpenter  
Katuska King  
Carol Serrano



Seguridad social latinoamericana / Berenice Patricia Ramírez López ... [et al.] ;  
coordinación general de Sergio Carpenter ; Berenice Patricia Ramírez López.-  
1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2021.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-722-921-9

1. Seguridad Social. I. Ramírez López, Berenice Patricia. II. Carpenter, Sergio, coord. III.  
Ramírez López, Berenice Patricia, coord.  
CDD 361.980



**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 - Secretaria Ejecutiva  
María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones  
Gustavo Lema - Director de Comunicación e Información

### Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial  
Solange Victory - Gestión Editorial  
Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

### Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora  
Cecilia Gofman, Giovanni Daza, Rodolfo Gómez, Teresa Arteaga  
y Tomás Bontempo.

© 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>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia  
Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi.  
La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre  
el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones  
e interpretaciones expresadas.

### Coordinadoras/es

**Sergio Carpenter**

Instituto Argentino para el Desarrollo Económico  
Argentina  
[sicv2005@yahoo.com.ar](mailto:sicv2005@yahoo.com.ar)

**Berenice Patricia Ramírez López**

Instituto de Investigaciones Económicas  
Universidad Nacional Autónoma de México  
México  
[berenice@unam.mx](mailto:berenice@unam.mx)

*Nota: Los artículos son responsabilidad de los autores.*



# Contenido

## 5 Presentación

Berenice Ramírez y Sergio Carpenter

### COYUNTURA

## 9 Las reformas recientes al Sistema Privado de Capitalización Individual en México

Berenice P. Ramírez López

### TEMAS FUNDAMENTALES

## 23 Políticas sociales en la post-pandemia: ¿hay algo nuevo en el frente?

Rosa Maria Marques  
Solange Emilene Berwig

## 42 Una mirada sobre las pensiones no contributivas en la Argentina

Sergio Carpenter

### INFORMACIÓN

## 62 Proyecto: Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador (FDE)

Katuska King  
Carol Serrano



# | Presentación

La puesta en marcha del Boletín No. 5 ha atravesado por varios eventos que han retrasado su aparición. Los acontecimientos regionales, en los que destacan la segunda o la tercera ola de la Pandemia, dependiendo del país, las movilizaciones sociales y las coyunturas electorales han significado una diversidad de actividades, seminarios, encuentros, etc., que han demandado de nuestros esfuerzos.

Pese a ello entregamos para su conocimiento y difusión este número, constituido por un artículo que analiza la Coyuntura, dos artículos de fondo y uno en la sección de Información.

El primero hace un recuento de “Las reformas recientes al Sistema Privado de Capitalización Individual en México”, elaborado por Berenice Ramírez. El análisis se centra en los contenidos y posibles consecuencias que traería las reformas aprobada en diciembre de 2020 a algunos de los artículos de la Ley del Seguro Social y de la Ley a los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En la sección de artículos de Fondo, Rosa María Marques y Solange Emilene Berwig nos ofrecen un interesante análisis del capitalismo contemporáneo, destacando el impacto de la pandemia en la profundización de la crisis económica y los cambios en la organización del trabajo, en su artículo “Políticas sociales en la post-pandemia: ¿hay algo nuevo en el frente?” Analizan el caso brasileño y concluyen que hubo un fortalecimiento de las acciones y servicios de salud y la implementación de políticas de apoyo a

la renta. Sostienen que los programas del tipo de renta mínima tienden a ser permanentes dada la incapacidad del capitalismo para generar empleo y la urgente necesidad de mantener la cohesión social.

Por su parte, Sergio Carpenter nos permite entender mejor las características y construcción de la Seguridad Social en su artículo “Una mirada sobre las Pensiones no Contributivas en la Argentina”. El recuento y análisis que nos brinda permite identificar la similitud con otros países de la región, en la construcción institucional heterogénea que ha agravado la inequidad por las diferencias en el acceso y en el disfrute a una pensión de retiro o de vejez. Las imbricaciones entre lo asistencial y lo laboral, así como la construcción de derechos que se ha ido expresando en reformas parciales y en retos a resolver.

En la Sección de Información, Katuska King y Carol Serrano de la Universidad Central del Ecuador nos presentan el proyecto de investigación denominado “Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador (FDE)” con su respectivo Observatorio que busca divulgar de forma más sencilla el conocimiento sobre la seguridad social y su relación con el financiamiento.

A continuación, y para su conocimiento, enumeramos algunas de las actividades en las que ha participado el Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones. Ponemos las ligas de acceso a los videos, con la finalidad de que un mayor numero de personas puedan acceder y difundir los interesantes análisis que se expusieron.

- Seminario Internacional “La disputa por la Seguridad Social en el Mundo” celebrado del 24 al 26 de marzo, organizado por la Fundación Sol, la Fundación Rosa Luxemburgo y nuestro Grupo de Trabajo. Durante estos días se revisaron los casos de Australia, Austria, Canadá, España, Estados Unidos, Italia, Nueva Zelanda. Evento que contó con Conferencias Magistrales; “Tendencias de los Sistemas de Pensiones de Europa” y “Privilegio y políticas públicas: los “expertos” en pensiones” y con una Mesa Especial “Análisis del proyecto de pensiones del Gobierno de Sebastián Piñera en Chile”

<https://fundacionsol.cl/blog/seminarios-6/post/la-disputa-por-la-seguridad-social-en-el-mundo-6747>

- Semana Virtual de la Seguridad Social 2021, organizada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), celebrada del 27 al 29 de abril. La participación de miembros del GT fue en la Mesa Alcance del Covid-19 sobre los sistemas de pensiones, en la que se revisaron los casos de Chile, Perú, México y Uruguay.



<https://www.youtube.com/watch?v=dp8XbqNv7Cg&t=92s>

- Conversatorio Política y seguridad social. Perspectivas en Perú, Ecuador y Uruguay, organizado por nuestro GT el pasado 18 de mayo.



<https://www.youtube.com/watch?v=NvmaqHCDqSI>

Los dejamos revisando y analizando estos interesantes artículos a la espera de retroalimentación de parte de nuestros lectores.

*Berenice Ramírez y Sergio Carpenter*  
Coordinadores del Grupo de Trabajo CLACSO  
Seguridad social y sistema de pensiones

# Coyuntura

**Seguridad social** latinoamericana  
Número 5 · Junio 2021



# Las reformas recientes al Sistema Privado de Capitalización Individual en México

Berenice P. Ramírez López\*

## Introducción

Después de 23 años de funcionamiento del sistema privado de capitalización individual, se han aprobado modificaciones a la Ley del Seguro Social de 1995 (LSS) que rige al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1996 (LSAR) (DOF, 2020), lo que se ha dado a conocer como primera reforma en los requisitos y en los beneficios para otorgar pensiones de cesantía avanzada, retiro y vejez. Llama la atención que a pesar de que se demandó por diversas voces su revisión y la instrumentación de cambios profundos desde su puesta en marcha en 1997, resultado del análisis de las tendencias del empleo que proyectaba la evidencia que hoy tenemos, muy pocas y muy bajas pensiones, sea en el contexto de un complicado año determinado por la pandemia de la Covid 19, que profundiza la crisis de empleo protegido, que se

\* Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Co-coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones. México. berenice@unam.mx

lleva a cabo este proceso. Las modificaciones realizadas y aprobadas por el Legislativo, han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 2020. Aparece en el límite de tiempo, en que se mostraría el fracaso de la capitalización individual de administración privada para los trabajadores próximos a pensionarse, ya que 2021, determina el tiempo necesario para cumplir las semanas de cotización requeridas para empezar a demandar su pensión de retiro y/o de vejez.

En el ámbito político latinoamericano, se ha calificado como una reforma replicable. En la esfera de las administradoras de fondos de pensión privadas, destacan las mayores aportaciones que harán los empleadores, pero señalando los errores de imponer límites al cobro de comisiones al grado, según los dichos del sector financiero, de perjudicar el funcionamiento del sistema. En el ámbito de la población trabajadora, las expresiones son confusas, el sistema es muy complejo, pocos entienden a cabalidad su funcionamiento y se confunden con las promesas que les ofrecen. La población trabajadora puede sentirse beneficiada porque algunos trabajadores y trabajadoras obtendrán una pensión vitalicia, aunque es probable que mostraran gran desconcierto, por el valor monetario que alcanzarán. Revisar su contenido y los posibles resultados, es el objetivo de este artículo.

## Las reformas a la Ley del Seguro Social (IMSS) y a la Ley del SAR

La propuesta del Ejecutivo, de los empresarios y de la Secretaría de Hacienda con el aval de los principales líderes sindicales, fue aprobada por el Legislativo, el 15 de diciembre de 2020 mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (DOF, 2020). Los contenidos de la Reforma se centran en los siguientes aspectos:

1. Va dirigida a los trabajadores que forman parte de la generación que inicia o reinicia su actividad laboral como trabajador del sector privado afiliado al IMSS a partir del 1 de julio de 1997. Representan 25% de la población económicamente activa, 24% de la población

ocupada. El IMSS, es la institución que otorga seguridad social al mayor número de población asalariada subordinada, las reformas realizadas, atañen al 68% de los cotizantes totales que aportan a una cuenta individual administrada por el sector privado en alguna de las 10 Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).

2. Las pensiones de capitalización individual o auto aseguramiento, dependen de la carrera laboral y salarial de las y los trabajadores, manteniendo las ventajas o desventajas que, desde su inclusión al mercado de trabajo, tienen las personas. Y como las desventajas son las que se han acentuado en un contexto de limitada creación de empleo asalariado, mayor precariedad e informalidad laboral, la densidad de cotización<sup>1</sup> es baja con tendencia a seguir cayendo. La densidad de cotización promedio que el sistema registraba en 2015, era de 43% (Castañón y Ferreira, 2017). Fue disminuyendo a 31% en 2019 (CONSAR, 2020a). Lo que encendió el foco máximo de atención, fue una declaración del presidente de la Comisión de Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR), quien en enero de 2020 dijo que “a partir de 2021, de los 75 mil aforados que se retiren, sólo 750 tendrán el tiempo suficiente para reclamar una pensión, es decir, aquellos que desde 1997 no han salido nunca del sistema formal (Vela, 2020). Uno de cada 10 trabajadores tramitando pensión y el resto recogiendo lo poco ahorrado, es una muestra más que evidente del fracaso del sistema de capitalización individual.

La Consar informa, además, que las personas afiliadas al IMSS con edades entre 61 y 65 años, tienen una densidad de cotización del 44.3 % y los de 65 años y más de 46.3 % (Consar, 2020b; 47-48). Se encuentran en las edades en que ya podrían solicitar una pensión por cesantía en edad avanzada los primeros o por vejez, los segundos, pero para lograrlo con la densidad de cotización que registran y suponiendo que mantienen la movilidad laboral que los condujo a un periodo bajo de aportaciones, necesitarían aportar 50 años de trabajo (Valencia, 2018) y no 24. La densidad de cotización para los trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales

<sup>1</sup> Densidad de Cotización = Tiempo cotizado al SAR/Tiempo total en el mercado laboral \* 100



de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), son más altas, se registra 70% en los que tienen de 61 a 65 años, sin embargo, los que tienen 66 años y más, sólo registran densidad de cotización de 53 %, ellos requerirán con el ritmo de aportaciones registradas, 50 años de trabajo y por lo tanto se les augura a los ejemplos aquí señalados, negativa de pensión y sólo retiro de sus ahorros.

3. Ante un panorama de nulas pensiones, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, dio a conocer en julio de 2020 que “La reforma tiene como propósito mejorar la calidad de vida de todos los trabajadores mexicanos mediante el aumento de las pensiones de los trabajadores del país y aumentar en más del doble el porcentaje de trabajadores que alcancen una pensión garantizada, lo que contribuirá a mejorar su bienestar en la etapa de retiro” (SHCP, 2020;1).

Veamos paso por paso esta consideración:

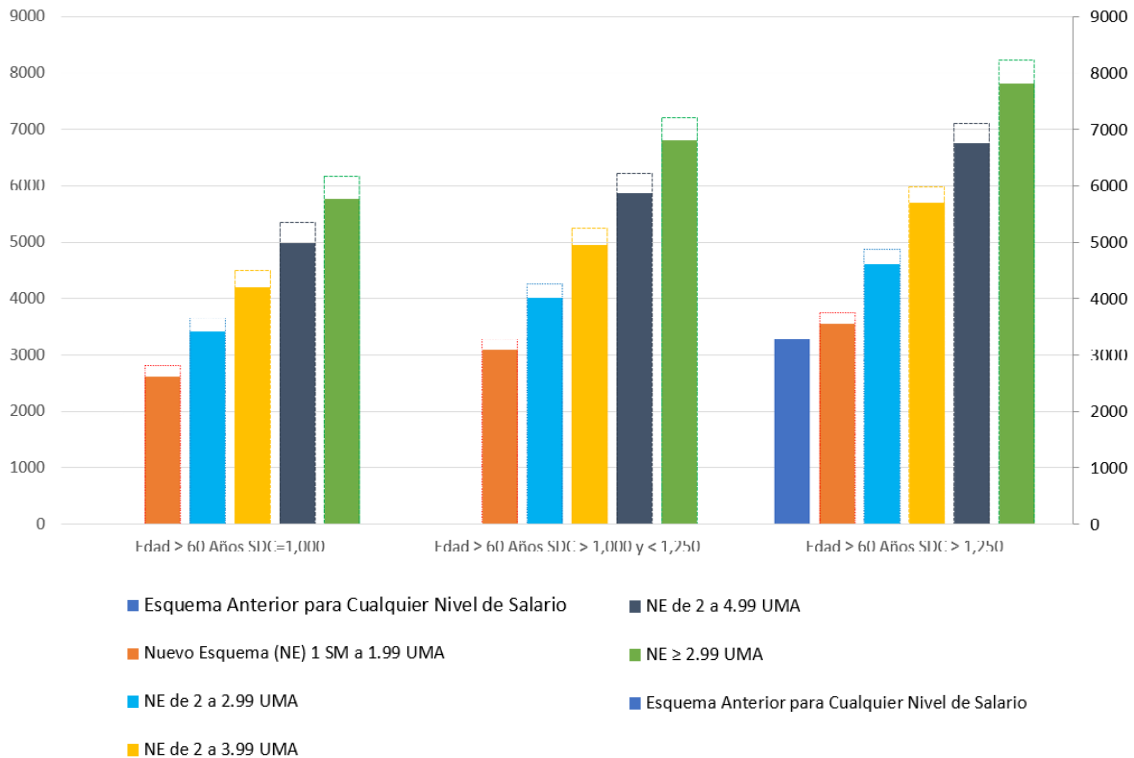
- i) La ley del Seguro Social de 1995, establece en su artículo 175 una pensión garantizada para aquellos que cumplan con edad requerida y semanas de cotización, pero cuyo ahorro es insuficiente para una renta vitalicia. Así que para que obtengan una pensión mínima, disminuyen las semanas de cotización de 1250 (24.03 años) a 1000 (19.23 años), iniciando en 2021 con 750 semanas (14.42 años) con el objetivo de que un mayor número de trabajadores alcancen pensión mínima garantizada y no solo el monto de su ahorro, como se preveía para más del 80% de los que empezaran a cumplir este año los requisitos de Ley. Este nivel mínimo transitorio se incrementará anualmente en 25 semanas de cotización para alcanzar un mínimo de 1,000 semanas a partir de 2031. El efecto positivo es que un mayor número de trabajadores tendrán una pensión vitalicia. La SHCP señala que la reforma permitirá incrementar más del doble el porcentaje de trabajadores que alcancen este beneficio, o sea, entre el 40% y el 50% del total de trabajadoras y trabajadores, entonces, ¿qué pasará con el 50% restante? Pues, sólo obtendrán el monto de su ahorro. El porcentaje de quien accederá a una pensión derivada de contribuciones, sigue siendo muy bajo.

- ii) Otro dato negativo que se muestra positivamente, es que esta reforma hace modificaciones en el monto de la pensión y, elimina sin señalarlo, un principio que se estableció en 1994, de que ninguna pensión debería ser menor a un salario mínimo<sup>2</sup>. Aspecto que se subrayó en la Reforma de 1995, la cual señala en su artículo 170 que “el monto mensual será el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor” (LSS, 1995). En la reforma reciente el monto queda establecido de la siguiente manera “se calculará considerando el promedio de su salario base de cotización durante su afiliación al Instituto” (DOF, 2020), el Banco de México, señala que “la pensión garantizada es una función creciente de la edad de retiro, las semanas de cotización y el promedio del SBC durante la afiliación del trabajador al IMSS. Con ello, la pensión garantizada oscilará entre 2,622 y 8,241 pesos mensuales” (Banxico, 2021;3). La pensión mínima inicia con un valor monetario menor al salario mínimo en 1,124 pesos mensuales, es decir, representa 73.6 % de un salario mínimo. La pensión mínima equivalente a un salario mínimo sólo la alcanzan los que han cotizado, 1250 semanas, con 65 años y más. Al mostrarse como una mejor pensión resulta posiblemente de que observan que sólo el 1.3% de los trabajadores afiliados al IMSS ganan hasta un salario mínimo (IMSS, 1920), pero el 50% cotiza hasta 2 salarios mínimos, menos de 4 UMAS. El Banco de México realiza las proyecciones que se observan en la gráfica 1, pero para obtener esos resultados debería operar los otros cambios aprobados que tendrán una modificación paulatina a partir de 2023. Lo único inmediato que puede mejorar es que de 21% que tendrían derecho a una pensión mínima garantizada, subiría a 34% y que la pensión de bienestar no contributiva para mayores de 65 años, que hoy representa 34%

<sup>2</sup> Entre 1992 y 1994 el monto de las pensiones mínimas siguió incrementándose hasta que el 29 de diciembre de 1994 se decretó que no podían ser inferiores al 100% del salario mínimo vigente en el D.F., reforma que entró en vigor a partir del primero de enero de 1995.

de un salario mínimo, sumada a la pequeña pensión garantizada que otorgue el IMSS sirva para no morir de hambre, pero no resuelve la obtención de un ingreso suficiente para afrontar las necesidades de las personas mayores de 60 años.

**Grafica 1. Pensión garantizada por nivel salarial: esquema anterior y nuevo esquema. Pesos por mes**



Nota: La pensión garantizada (PG) mostrada en las barras sólidas corresponde a la otorgada con 60 años y la puntuada con 65 años o más dado el nivel de salario y las semanas de cotización (SDC) que se indican. Para el rango de 1,000 a 1,250 SDC, corresponde a la PG de un trabajador que cotizó 1,125 semanas.

Fuente: Banco de México (2021, recuadro 4)

iii) Otro elemento central de la reforma es el incremento gradual de las contribuciones a las cuentas para el retiro de los trabajadores, de 6.5% a 15.0% del Salario Base de Cotización, mismo que se realizará de forma gradual a partir de 2023 y concluyendo en 2030. Dicha contribución pasará de 5.15% en 2021 y 2022, a 13.875% del SBC en 2030 para los salarios a partir de



4.01 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA<sup>3</sup>) y hasta el tope del SBC de 25 UMA. Para los SBC de 1 salario mínimo (SM) hasta 4 UMA, se da un incremento progresivo de la cuota patronal la cual irá en 2030 desde 5.15% para 1 SM (sin cambio) hasta 12.077% para 4 UMA. La aportación gubernamental se redistribuirá, la cual se concentrará, en su totalidad, en trabajadores que ganen de 1 SM hasta 4 UMA (68% de los cotizantes actuales al IMSS). En dicho rango la aportación gubernamental será tal que al sumarse con la aportación patronal den en su totalidad 13.875% del SBC. Así, la aportación gubernamental irá desde 8.724% para 1 SM, hasta 1.798% para 4 UMA. La aportación del trabajador se mantiene en 1.125% del SBC.

El incremento del ahorro del trabajador se pretende que sea resultado del aumento de las aportaciones para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que pasará del 6.5% del SBC al 15% y de una reducción en los cobros por comisiones que realizan las Administradoras de Fondos para el Retiro.

iv) Uno de los puntos más debatidos por las Afore, es el relacionado a situar a las comisiones que cobran por la administración de las cuentas individuales a niveles similares a las mejoras prácticas internacionales. En la Iniciativa de Reforma se señala lo siguiente: “En un comparativo de 43 sistemas distintos realizado por la Organización Internacional de Supervisores de Pensiones, México se ubica en la posición 31, con costos superiores a la media internacional. Aunado a lo anterior, en el mercado financiero mexicano, también se han identificado

<sup>3</sup> Antes de 2016, el salario mínimo era la referencia, índice o unidad de cuenta en las leyes y disposiciones jurídicas locales y federales. En la perspectiva del programa de recuperación salarial enfocado en el incremento del salario mínimo, encaminado a resarcir paulatinamente la caída de cerca del 80% en su poder adquisitivo, registrado de 1976 a 2016, se instauró la Unidad de Medida y Actualización (UMA) como unidad de cuenta no solo en las leyes y disposiciones jurídicas locales y federales, sino que también para considerar los salarios base de cotización para las aportaciones tripartitas a la seguridad social y la revaluación de las pensiones, situación que ha generado movilización y malestar entre los trabajadores. La última resolución de la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en 2021, volvió a resolver y validar que se tasen y revalúen por UMA, cotizaciones y pensiones. La UMA se revalúa siguiendo el comportamiento de incremento que tenía el salario mínimo hasta 2016 y el índice de precios al consumidor del año previo (Ramírez Berenuce, 2021)

fondos de inversión que administran montos promedio de 100,000 millones de pesos, similar a los montos registrados por los participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), y cuya comisión se encuentra entre 0.30% y 0.40%. Esta comparación es relevante pues estas entidades forman parte del Sistema financiero nacional y sus características son similares a las de las AFORE (Iniciativa de Reforma, 2020: XXII). También señala que “México es el país que presenta la comisión más alta entre los países seleccionados, teniendo un promedio de 0.98%, comparado, entre otros, con Colombia de 0.62%, Chile de 0.54% o Estados Unidos de América con 0.45%, los cuales en forma conjunta promedian 0.54%” (Iniciativa de Reforma, 2020: XXVI) que se entiende es la comisión sugerida. Para lograr tal propósito, se reformó el artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, ya que se adiciona un párrafo que señala “Las comisiones que cobren las administradoras de fondos para el retiro estarán sujetas a un máximo, el cual resultará del promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, de conformidad con las políticas y criterios que al efecto emita la Junta de Gobierno de la Consar, de conformidad con el párrafo anterior. En la medida en que las comisiones en estos países tengan ajustes a la baja serán aplicables las mismas reducciones y, en caso contrario, se mantendrá el promedio que al momento se esté aplicando” (DOF, 2020;6).

El pasado 12 de febrero de 2021, la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, emitieron un Acuerdo. Entre los principales planteamientos destacan los siguientes: Las políticas y criterios señalados en el artículo 37 de la ley del SAR, comenzarán a aplicarse a partir del proceso de autorización de comisiones que se lleve a cabo en los meses de noviembre y diciembre de 2021, y se cobrarán a los trabajadores a partir del ejercicio fiscal 2022.

Elaboran una metodología para el cálculo del máximo de comisiones. En el caso de los Estados Unidos, señalan que el mercado de Fondos Generacionales se caracteriza por una situación en la cual los administradores con mayor escala de activos no necesariamente son los que cobran las menores comisiones por fondo. Así determinan que para los distintos tipos de series “la mediana de las comisiones como por ciento del porcentaje de activos en cada una de ellas fluctúa entre 0.15% y 1.68%” (Consar, 2021:7) por lo que consideran tomar como el estándar de costo del sector, “al percentil 50 de la distribución de costos de los 2,500 fondos del mercado, lo que resulta en la comisión relevante para el cálculo del promedio aritmético al que se refiere el párrafo octavo del artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro” (Consar, 2021:7).

“En Chile y Colombia, las comisiones del salario imponible del trabajador son de un promedio simple de 1.17 y 1.23 por ciento al cierre de 2020, respectivamente. En el caso de México, las comisiones autorizadas por la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro para 2021 son de un promedio simple sobre saldos de ahorro del trabajador de 0.808 por ciento (0.922 por ciento al cierre de 2020)”. “Dadas las diferencias entre esquemas de cobro de comisiones, la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro ha considerado necesario establecer una equivalencia entre las comisiones sobre flujo en Chile y Colombia (porcentaje sobre salario) y saldo (porcentaje sobre monto ahorrado) en México” (Consar, 2021:8).

Indudablemente que bajar las comisiones, se transforma en la principal batalla que darán las Afore. Los recursos que administran, representan el 17.7% del PIB.

Registran 67.1 millones de cuentas, mientras que las cuentas activas con aportaciones periódicas son apenas una tercera parte, 23 millones de cuentas. El resto son registradas y asignadas sin aportaciones recientes.



Parecería que irán retardando o poniendo “pretextos” al mandato de disminuir el monto de comisiones ya que, a pesar de la crisis económica agudizada por la pandemia, las Afore ganaron en 2020, mucho más que los años previos. Las aportaciones y rendimientos netos pasaron de 3,986 mil millones de pesos en 2019 a 4,710 mil millones de pesos en 2020, 724 mil millones de pesos más, superó el monto anual por comisiones de 2019 que fue de 673 mil millones de pesos y de 2018 que fue de 162 mil millones (Consar,2021). Negocio redondo, ya que las aportaciones y rendimiento para 2020 representan el 52%, de los recursos de las Administradoras por lo que no hay interés para el rentista de bajar sustancialmente el origen de la riqueza acumulada, que son las comisiones, ya que las aportaciones representan el 4% del total de activos. Si consideramos que la rentabilidad real registrada desde 1997 es de 1.58% (Valencia Alberto, 2020), el peso de los rendimientos está en las comisiones. En contraste, las comisiones representan para el trabajador la pérdida de cerca del 30% de su ahorro total si las contabilizamos desde hace 24 años.

## A manera de cierre

La reforma a la Ley del Seguro Social (IMSS) y a la Ley SAR en 2020, se hace a partir de los mismos postulados que dieron lugar en 1995, a la adopción del modelo de capitalización individual y administración privada, es decir, situar como principal desafío el envejecimiento demográfico, sin analizar el factor primordial de los sistemas de pensiones contributivos, las características y tendencias del mercado laboral del pasado inmediato y del presente. Ya que a pesar de que la propuesta conduce a la disminución de semanas de cotización para el seguro de cesantía en edad avanzada y vejez, de 1250 semana (24.3 años) a 1000 semanas (19.2 años) y 750 semanas (14.4 años) de forma transitoria, sin la suficiente creación de empleos protegidos con seguridad social, así como el reconocimiento de seguridad social para todo tipo de trabajo, no se solucionará el problemas de baja cobertura o de mejores pensiones, se requiere

salir de los esquemas de auto aseguramiento o esquema forzoso de ahorro, de aporte y responsabilidad individual, a través de la construcción de una auténtica seguridad social mediante un modelo de financiamiento adecuado a la realidad social y económica del país.

Nuestra proyección señala que, con la disminución de semanas, alcanzar una pensión vitalicia subirá del 21% al 37% de los trabajadores activos afiliados al IMSS a partir de 1997 y que muchos seguirán en el trabajo hasta que sus fuerzas físicas y mentales lo permitan o retirarán sólo el monto ahorrado.

Al ampliar el aporte del Estado, parece más rescate a las ineficiencias y voracidad rentística del sector financiero privado que construir una mejor seguridad social.

No se revisa ni toca el creciente costo fiscal de la generación en transición, ni el problema fundamental de la capitalización plena con administración privada que acentúa el individualismo, la ausencia de solidaridad y profundiza la desigualdad económica, social y de género.

Ante un gobierno interesado en construir bienestar, se esperaba una reforma profunda, integral, con diálogo social y popular que propusiera una sólida seguridad social, que se encaminara a la construcción de un auténtico paraguas de protección y seguridad humana a partir de una base sólida de derechos sociales y humanos, universales, suficientes, sostenibles. Se ha avanzado mucho con la pensión de bienestar y el incremento al salario mínimo, con la regulación de la subcontratación y la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) que pudieran haber conducido a una reforma integral de la seguridad social. Aunque la presentación y escasa discusión de la Iniciativa de Reforma y su aprobación en el Decreto emitido, ha servido también, para mostrar con claridad los intereses económicos, financieros, rentísticos y políticos que la discusión sobre las pensiones provoca en los representantes del poder económico y del capital financiero, no solo nacionales sino de aquellos que se nutren del ahorro de los trabajadores para que funcione la financiarización de la economía mundial, así como el escaso entendimiento

de los políticos acerca de la previsión social, la seguridad social y el bienestar y de la debilidad de la academia por llevar marcos analíticos alternativos a las organizaciones de los trabajadores para que construyan modelos acordes a sus necesidades y asegurar y proteger a la vida, que ha mostrado con esta Pandemia, su fragilidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco de México (2021) *La Reforma del Sistema de Pensiones de México: Posibles Efectos sobre las Jubilaciones, la Dinámica del Ahorro Obligatorio y las Finanzas Públicas*, México, Banxico, Extracto del Informe Trimestral Octubre - Diciembre 2020, Recuadro 4, pp. 53-58, documento publicado el 3 marzo de 2021, 10 pp
- Castañón Vicente y Ferreira Froylan (2017) *Densidades de Cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México*, México, CONSAR, Documentos de trabajo No. 3, 28 pp.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2020a) *Pensiones bajo el Régimen de Cuentas Individuales*. Auditoría de Desempeño: 2018-5-06D00-07-0057-2019 57-GB, México, CONSAR, febrero, 168 pp.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2020b) *Informe Trimestral al H. Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, correspondiente al cuarto trimestre de 2020*, México, CONSAR, 67 pp.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2020c) ACUERDO de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que dicta Políticas y Criterios en materia de comisiones, México, 12 de febrero. CONSAR, 13 pp.
- Diario Oficial de la Federación (2020) *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, 16 de diciembre, 9 pp.
- Ley del Seguro Social* (1995), consultada el 20 de julio de 2020 en: [www.ordenjuridico.nacional](http://www.ordenjuridico.nacional).
- Ramírez Berenice (2021) Comentarios a la determinación del tope máximo de pensiones jubilatorias de los trabajadores afiliados al ISSSTE, en *Consultorio Fiscal*, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, No. 759, 1 de abril, pp. 65-80
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020), *Gobierno de México anuncia reforma para fortalecer el Sistema de Pensiones*,

Comunicado 061, SHCP, Ciudad de México, 22 de julio de 2020, 3 pp.

Valencia Alberto (2018). *Medición de la pobreza: Indicadores de acceso a la seguridad social durante la vejez*. En Hernández Gonzalo, Aparicio Ricardo, Mancini Fiorella: *Pobreza y Derechos Sociales en México*, México, CONEVAL, IIS-UNAM. p. 349-399.

Valencia Alberto (2020) *A un año de distancia para jubilarse*, en *Seguridad Social Latinoamericana*, Buenos Aires, CLACSO, No. 3, pp. 74-81

Vela Dibb (2020) Entrevista <https://notipress.mx/economia/sistema-pensiones-en-mexico-resulta-insuficiente-e-insostenible-futuro-3177>

# Temas fundamentales



# Políticas sociales en la post-pandemia: ¿hay algo nuevo en el frente?<sup>1</sup>

Rosa Maria Marques\*  
Solange Emilene Berwig\*\*

**Resumen:** El capitalismo contemporáneo experimentará cada vez más situaciones pandémicas como la de Covid-19 o peor. Paralelamente a la crisis económica provocada por el aislamiento social, se ha acelerado la adopción de la industria 4.0, el internet de las cosas y el desarrollo y aplicación de la inteligencia artificial. Durante 2020, gobiernos de todas las orientaciones implementaron medidas para mitigar el impacto de la crisis sanitaria y económica. Entre ellos, hubo un fortalecimiento de las acciones y servicios de salud y la implementación de políticas de apoyo a la renta. Este ensayo sostiene que acciones, servicios e incluso parte de la industria de la salud se mantendrán bajo la custodia del Estado como requisito de la búsqueda de la soberanía nacional. Asimismo, los programas

\* Economista. Doctorado en Economía. Profesora de economía de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo Paulo (PUCSP, São Paulo, Brasil). Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones. <https://orcid.org/0000-0002-5624-0885> E-mail: [rosamkmarques@gmail.com](mailto:rosamkmarques@gmail.com)

\*\* Trabajadora social. Doctorado en Trabajo Social. Profesora adjunta de Trabajo Social de la Universidad Federal de Pampa (Unipampa, São Borja, Brasil). Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones. <https://orcid.org/0000-0002-6964-044X> E-mail: [solangeberwig@unipampa.edu.br](mailto:solangeberwig@unipampa.edu.br)

<sup>1</sup> Este texto fue publicado originalmente en Revista Argumentum (Vitória). Volumen 13 n° 01 ene./abr. 2021. ISSN 2176-9575.

del tipo de renta mínima tienden a ser permanentes dada la incapacidad del capitalismo para generar empleo y la urgente necesidad de mantener la cohesión social.

**Palabras clave:** Neoliberalismo. Salud pública. Renta mínima. Jubilación.

## Introducción

Este ensayo tiene como punto de partida una interpretación específica de la etapa actual del modo de producción capitalista. Esta etapa, caracterizada por la presencia del capital a nivel global y el creciente predominio del interés sobre el capital, particularmente en su forma ficticia, no tiene nada más que ofrecer a la humanidad, ni siquiera empleos e ingresos. Por el contrario, su acción depredadora por naturaleza pone en riesgo la propia existencia de hombres y mujeres de todo el mundo, lo que con razón se denomina crisis sistémica (Acosta, 2017). Desde hace algunas décadas, esta configuración se ha consolidado como soberana en el escenario internacional, determinando la reproducción de la vida social y económica de cada país (aunque de manera desigual) y la relación entre ellos; más largo que los treinta gloriosos años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial (2GM). A nivel económico, los intereses del capital que devenga interés están representados por lo que convencionalmente se llama neoliberalismo (Chesnais, 2009). Las políticas neoliberales que, de manera sucinta, podríamos decir que establecen una relación débil entre Estado y sociedad, con el fortalecimiento del mercado y del individuo, están al servicio del gran capital. Como es bien sabido, el capital productor de mercancías, el comercial y el que devenga intereses están totalmente entrelazados bajo el dominio de este último.

Este es el escenario donde se debe discutir 2020, el año de la pandemia Covid-19. Para algunos, es el año que no ha comenzado; para otros, es uno que no sólo reveló las condiciones y límites bajo los cuales opera el capitalismo, sino también los caminos y prioridades que deben tomarse para hacer de este mundo un lugar mejor y más adecuado para vivir. La consecuencia económica más aparente del cierre total o parcial que se

produjo durante 2020, y que entra en 2021, fue la caída de la producción, el empleo y los ingresos en prácticamente todo el mundo. Una de las excepciones es China, que se recuperó rápidamente del impacto inicial de la pandemia, aunque su PIB tuvo un desempeño inferior al de años anteriores (FMI, 2020). A finales de diciembre, algunos países<sup>2</sup> habían iniciado su plan de vacunación. A pesar de ello, la incertidumbre sobre la capacidad de afrontamiento de este coronavirus sigue siendo enorme: no solo porque sería necesario vacunar a un porcentaje importante de la población mundial para que el nivel de contagio esté bajo control (a menos que imaginemos que las barreras a la circulación entre países sean convertidas en la norma), sino también porque las mutaciones recientes han impuesto nuevas restricciones al aislamiento social e incluso al encierro. Incluso si todo va bien, imaginando una vacunación masiva exitosa a nivel mundial y el crecimiento de la producción, tendríamos como saldo un enorme aumento de la pobreza y la desigualdad, además de la persistencia de un alto nivel de desempleo (UNCTAD, 2020). Parte de este paro es el resultado de la reestructuración emprendida por el capital en todos los sectores de actividad, que aprovechó el momento pandémico para acelerar la incorporación de tecnologías asociadas a la industria 4.0, internet de las cosas, entre otros. Además, determinadas actividades han logrado superar niveles de resistencias que anteriormente existían por parte del consumidor, usuario o paciente, aprovechando también la necesidad de aislamiento social.

Durante la pandemia, gobiernos de diferentes actitudes hacia el neoliberalismo inyectaron importantes volúmenes de recursos para mitigar la crisis económica y social derivada de la paralización de actividades por el aislamiento social total o parcial. En ese momento, fueron muchos los que entendieron esta actitud como una negación del neoliberalismo, propagando que estaría muerto o con los días contados. Este ensayo se sitúa en otra perspectiva, es decir, en la defensa de que no existe contradicción entre determinadas acciones de los gobiernos para reducir el

<sup>2</sup> Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Suiza, Israel, Arabia Saudita, China, Serbia, Rusia, México, Chile, Costa Rica, Argentina, Hungría, Eslovaquia, Alemania, Austria, España, Francia, Grecia, Italia, Portugal, República Checa, Polonia, Bulgaria, Croacia, Chipre, Singapur, Bélgica, Bielorrusia, Irlanda (Franzão, 2020).

impacto de la crisis económica derivada del Covid-19 (Marques et. Al., 2020) y el neoliberalismo. Nuestra visión está detrás del entendimiento de que esta no será la última experiencia con un coronavirus, con tal nivel de contagio, que pasaremos. Hay una serie de factores, propios de las actividades desarrolladas en el capitalismo actual, que favorece cada vez más la exposición del ser humano a otros patógenos. Para desarrollar la idea de no contradicción entre el neoliberalismo y determinadas políticas públicas en el campo social, analizamos, para el mundo pandémico, dos aspectos, ramas o políticas que integran la protección social: el lugar o tratamiento de la salud pública; la garantía de una renta básica frente al beneficio del seguro de desempleo. Finalmente, como esfuerzo concluyente, abordaremos el riesgo de la vejez, es decir, la jubilación, relacionándolo con la dinámica del capitalismo actual y el trabajo asalariado con derechos, que ahora se encuentran en extinción.

## El replanteamiento de la salud pública

La reacción al agotamiento de las condiciones económicas, sociales y políticas, que permitió simultáneamente la mejora de las condiciones de vida y el crecimiento del producto, las ganancias y los salarios, en los treinta años posteriores a la 2GM, dio lugar a todo tipo de desregulaciones, comenzando por la esfera financiera (Marques, 2015). Esta fue la condición necesaria, *sine qua non*, para que el neoliberalismo se estableciera y sus principios se elevaran a la norma de conducta aplicable a todos los ámbitos de la sociedad. En el campo de la salud, fue el momento en que volvió con fuerza el cuestionamiento sobre la capacidad del Estado para organizar y brindar acciones y servicios de salud de manera eficiente, así como la preocupación por los crecientes gastos en salud, atribuidos a varios factores, entre ellos los avances tecnológicos, el envejecimiento de la población y la falta de instrumentos para moderar la demanda, considerados en parte innecesarios.

Por parte de los neoliberales recién asumidos, el inevitable avance del gasto en salud fue justificación suficiente para defender que su atención estaba mediada por los ingresos de las familias y las personas, vía

planes de salud y seguros, dejando al Estado para atender sólo a quienes no tenían la capacidad de pagar. Aun así, ofrece una atención médica restringida. En la difusión de estas ideas, fue importante la acción de los organismos internacionales, con énfasis en los informes publicados por el Banco Mundial<sup>3</sup> en la década de los noventa.

La década de los noventa, por cierto, fue escenario de una verdadera batalla de ideas, en la que se opuso (y se sigue oponiendo) el principio de ciudadanía, que entiende el acceso a la salud como un derecho y, por lo tanto, un deber del Estado, y el de la meritocracia, en el que se garantiza el acceso vía ingresos. Aun así, los sistemas públicos construidos después de 2GM resistieron, aunque no fueron del todo inmunes a la adopción de instrumentos traídos del mercado, especialmente de las grandes empresas. Un ejemplo de esto es el Sistema Nacional de Salud Inglés (NHS)<sup>4</sup>. En el lado opuesto, a pesar del avance del neoliberalismo como pensamiento único que ocurrió en esos años e incluso antes, tenemos a Brasil, que instituyó el Sistema Único de Salud en la cúspide institucional de su proceso de redemocratización, en 1988. En Bolivia, el sistema público universal fue creado incluso más tarde, en 2009. En otras palabras, la fuerza abrumadora del neoliberalismo, que impone una nueva relación entre Estado y sociedad y, por lo tanto, redefine el papel y el lugar de las políticas sociales, no implica que el avance de esta reestructuración era el mismo en todos los países y constituía un impedimento absoluto para la expansión de los derechos, en el campo de la salud o en otros campos.

El resultado concreto que se observa en cada país es el resultado de un conjunto de factores y fuerzas en lucha. Por un lado, la existencia de una tendencia generalizada a reducir la participación del Estado en la organización y mantenimiento de las políticas sociales, incluida la salud. Por otro lado, sistemas públicos que resisten estos ataques y que incluso crean nuevas acciones.

<sup>3</sup> Para detalles de los diagnósticos y propuestas de la agencia, ver Marques y Mendes (2014).

<sup>4</sup> Para una dimensión de los avances y límites del proceso de “comercialización” que tuvo lugar en el SNS, ver Ferreira (2016).



En 2020, la experiencia de la pandemia Covid-19 introdujo un nuevo elemento que necesariamente hay que tener en cuenta, y que provocó un cambio en el estrecho choque entre ciudadanía y meritocracia. Para comprender la importancia de esto, sin embargo, es necesario volver a las implicaciones de uno de los rasgos que caracterizan al capitalismo contemporáneo, es decir, que el capital está globalizado. Esto significa que sus determinaciones están presentes en prácticamente todos los países y que las innumerables interconexiones existentes, en el ámbito de la producción y circulación entre países y entre empresas, son las encargadas de hacer que un evento “localizado” se difunda por todas partes, como una ola que no encuentre resistencia a su trayectoria.

Es cada vez más improbable que un evento importante se limite sólo a su lugar de origen. Y está claro que, sabiendo esto, los países pueden defenderse mejor o peor de esta inevitabilidad de la propagación que acompaña al hecho de que vivimos en un período que se llama globalización. China es un ejemplo de esto. Pero ningún país está plenamente protegido del hecho de que el marco nacional ha sido superado por las relaciones que se han establecido a nivel global. Tampoco es necesario recordar que el vehículo de propagación del Covid-19 fueron los viajes internacionales, cuyo volumen, contado en millones, expresa sólo un aspecto de la internacionalización de las relaciones existente en el capitalismo contemporáneo.

No hay retroceso para la globalización en el horizonte del capitalismo. La globalización del capital surge de la propia dinámica de reproducción del capital en la etapa actual, en la que las fronteras nacionales no son suficientes para que se produzca la expansión, constituyéndose obstáculos. Para que se produjera un retroceso sería necesaria una profunda destrucción de las relaciones económicas y sociales actuales, algo asociado a un verdadero cataclismo o un largo proceso de entropía. Al contrario de lo que dicen algunos, políticas proteccionistas específicas (especialmente aquellas que son parte de la disputa por la hegemonía mundial y que tienen a Estados Unidos y China como protagonistas) y endurecimiento con relación a los inmigrantes no son indicativos de esta posibilidad. Con

cada ejemplo en este sentido, se pueden presentar varios contrarios, que apuntan en la dirección de la interconexión de las relaciones mundiales.

Otro elemento importante que hay que tener en cuenta para entender el nuevo lugar de la salud es el hecho de que esta no será la última pandemia, con tal nivel de contaminación, que viviremos. Virólogos y otros especialistas, desde la década de 1990, advierten sobre la acumulación de condiciones que podrían favorecer la entrada de patógenos potencialmente devastadores en nuestras sociedades. La literatura es abundante al respecto y no hay necesidad de recurrir a ella. Para respaldar esta afirmación, como síntesis del conocimiento acumulado sobre el tema, recordemos lo dicho por el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, en su video declaración realizada el 26 de diciembre de 2020: “Es posible que el covid-19 no sea la última pandemia en la que vivirá el mundo” (GHEBREYESUS, 2020, en línea).

Finalmente, recordemos que el Covid-19, además de las vidas que cobró, “hizo daño a los negocios”, es decir, a las ganancias, al capital. Por muy críticos que seamos con respecto a la conducta de los funcionarios gubernamentales sobre el aislamiento social llevado a cabo en varios países (demora en decidir el cese total o parcial de actividades, flexibilización de las reglas en un momento inapropiado, entre otras vacilaciones o revelaciones abiertas de la importancia de las ganancias en relación a la vida), lo cierto es que la llegada de la pandemia se presentó como un choque para la economía mundial, provocando una profunda recesión, la mayor desde la década de 1930 (UNCTAD, 2020).

Este choque actuó sobre las condiciones concretas existentes en el mundo económico y social. Para el objeto analizado, es fundamental destacar que la globalización del capital trasladó la lógica emprendida por la empresa individual al plan internacional, es decir, a la búsqueda incesante de la reducción de costos para diferenciarse de los competidores y así incrementar la rentabilidad, lo que dio lugar a una concentración de la producción de equipos sanitarios y algunos medicamentos en unos pocos países. Esta concentración, presente en China e India, dejó a la mayoría

de las naciones sin preparación para hacer frente a la creciente demanda de respiradores y equipos de protección personal en los primeros momentos de la pandemia. La globalización del capital había promovido la especialización de la producción de ciertos bienes en algunos países y, como consecuencia, la desindustrialización de la producción de esos mismos bienes en otros.

Aquellos que no tenían forma de producir estaban sujetos a todo tipo de dificultades para importar lo que necesitaban. Estar preparado para otras pandemias que puedan llegar a atacar a la humanidad se convierte, por lo tanto, en una cuestión de soberanía nacional. El presidente francés Emmanuel Macron, por cierto, en un discurso pronunciado el 31 de marzo de 2020, se refirió a esto con todas las letras: “Reconstruir nuestra soberanía nacional y europea; es necesario producir más en nuestro suelo” (En Marche, 2020).

Juntamente a la necesidad de mantener la soberanía nacional en materia de salud, se puede plantear otro tema tan importante como este. Es la necesidad de las clases dominantes mantener la cohesión social a toda costa en tiempos de crisis aguda. Esto es lo que explica el volumen de recursos invertidos para hacer frente a la necesidad sanitaria y mitigar los efectos de la crisis económica provocada por la paralización de actividades. La combinación de la búsqueda del mantenimiento de la soberanía nacional y la cohesión social<sup>5</sup> hace de la salud pública un sector estratégico para las clases dominantes, lo que le da un nuevo significado. La clásica oposición entre ciudadanía y meritocracia, que alimenta la defensa de la salud pública o privada, se enfrenta ahora a la realidad derivada de la globalización del capital, colocada bajo una perspectiva diferente a la del campo de los derechos. Es decir, se coloca como expresión de los intereses más costosos para las clases dominantes. En definitiva, la necesidad de mantener su dominio les obliga a considerar, al menos en parte, que las actividades relacionadas con la salud están bajo su custodia y control.

<sup>5</sup> La cohesión social se establece mediante la acción cooperativa entre sujetos sociales. Se desarrolla a partir de un marco normativo y un sistema de creencias y valores compartidos (DURKEIM, 1973).

Aquí nuevamente, hacemos un destaque. La conclusión a la que llegamos - derivada del reconocimiento de que la globalización es irreversible (con las salvedades anteriores), que nuevas pandemias podrían plagar a la humanidad, que el capital hará todo lo posible para que una recesión de tal magnitud como la provocada por la parálisis no repita actividades. - será más o menos observable en países en función de las fuerzas en el poder. En el caso de Brasil y otras naciones, donde domina la ultraderecha, parece que los líderes actuales y sus equipos no han aprendido ninguna lección sobre este tema.

## El lugar de la Renta Mínima Garantizada

Ante el aumento de la pobreza y la alteración de los medios de vida de la mayoría de la población, provocada por la paralización de actividades derivada del avance de la pandemia, las autoridades de diferentes países no pudieron permanecer inertes. Entre las acciones realizadas para apoyar los ingresos, se destaca la transferencia de valores monetarios, a través de la creación de programas temporales de transferencia de ingresos o la expansión de programas existentes. La persistencia de la pandemia, el agravamiento de la crisis económica y las medidas adoptadas para apoyar los ingresos de la población más afectada (formada por quienes perdieron su empleo o no pudieron trabajar en sus actividades informales) son factores que contribuyeron a la reanudación del debate sobre la creación de una renta mínima garantizada (también conocida en la literatura como renta básica universal).

Las acciones implementadas para sostener los ingresos, aunque sea parcialmente, fueron fundamentales para la supervivencia de una parte importante de la población, garantizando el consumo. Sin embargo, los programas de transferencias directas de efectivo que se han implementado tienen sus límites: son temporales. Algunas están vinculadas exclusivamente al contexto de la pandemia (como es el caso de la Ayuda de Emergencia en Brasil) y, en su mayor parte, están enfocadas. Resulta que, dadas las estimaciones de que el mundo post-pandémico de Covid-19 será más desigual y vivirá con un contingente mucho mayor de

personas en pobreza extrema, muchos países han puesto la necesidad de la renta mínima universal en el centro del debate. La defensa de una renta mínima garantizada no es algo nuevo<sup>6</sup> y siempre vuelve a la escena en determinados momentos, especialmente en épocas de crisis o cambios importantes. Este fue el caso de la crisis de mediados de la década de 1970 (que puso fin al período de los gloriosos treinta años); cuando se aceleró la reestructuración productiva a partir de la adopción de la tecnología microelectrónica en los años ochenta y noventa; en la crisis de 2008, y ahora con Covid-19. A esto se suman las previsiones negativas sobre el mercado laboral, provocadas por los impactos de la industria 4.0 y el internet de las cosas. Entre académicos, políticos y figuras públicas<sup>7</sup>, el debate ha ganado nuevos aliados.

En los años ochenta y noventa se identificaron claramente dos propuestas en el ámbito de la renta básica o mínima: la renta mínima universal garantizada y el impuesto a la renta negativo. La renta mínima, de valor definido, constituye una transferencia incondicional a todos los individuos de una sociedad, sin ningún recorte de renta. El impuesto a la renta negativo, en cambio, dirigiría un ingreso a todos aquellos que no tuvieran las condiciones mínimas objetivas para su supervivencia. En

<sup>6</sup> La “Utopía” de Thomas More (1516) se considera el punto de partida de los debates en torno a una renta básica universal e incondicional. Describe y analiza de manera más crítica la Inglaterra del siglo XVI y habla sobre cómo sería una sociedad ideal. El primer registro de una propuesta para la concesión de una renta mínima data de 1796. Thomas Paine, en un proyecto enviado al Directorio (en la época de la Revolución Francesa), predijo que parte de todos los ingresos serían asignados obligatoriamente por sus titulares para formar un fondo destinado a pagar un ingreso uniforme a todos los miembros de la sociedad. El ciudadano que cumpliera 21 años tenía derecho a 15 libras esterlinas y el de 50 años (cuando se aprobó la ley o cuando cumpliera esa edad) recibiría 10 libras esterlinas al año durante toda su vida (Van Parijs, 1992 y 1994). De manera más contemporánea, los estudiosos señalan a Milton Friedman como una referencia para el debate. Friedman, premio Nobel de Ciencias Económicas de 1976, en su obra “Capitalismo y libertad” (1962), propuso varias ideas y conceptos, entre ellos el impuesto a la renta negativo, como una de las formas de ‘solucionar’ el problema de la pobreza.

<sup>7</sup> El creador de Facebook Mark Zuckerberg, en su discurso en la Universidad de Harvard en mayo de 2017, dice que ha llegado el momento “... de que nuestra generación defina un nuevo contrato social. Debemos explorar ideas como la renta básica universal para garantizar que todos tengan la seguridad de probar nuevas ideas” (POLITIZE, 2017, en línea). El Papa Francisco, en una entrevista reciente con Austen Ivereigh (su biógrafo de habla inglesa), habló sobre las desigualdades sociales y la pobreza y comentó que es hora de explorar conceptos como renta básica universal o impuesto a la renta negativo para garantizar un pago uniforme incondicional a todos los ciudadanos, que podrían ser dispersados por el sistema tributario (REDE BRASILEIRA DE RENDA BÁSICA, 2020).



su momento, fueron muchos los que consideraron que, a pesar de las diferencias, especialmente en lo que se refiere a garantizar el acceso, universal versus focalizado, estos programas tenían en común la idea de simplificar / racionalizar los sistemas de protección social, reemplazando las distintas modalidades de beneficios por una única modalidad monetaria y permitir que los beneficiarios busquen satisfacer sus necesidades básicas directamente en el mercado.

La propuesta de establecer una renta mínima garantizada siempre ha estado acompañada de controversias. Entre los temas que permean el debate están: la (in) factibilidad del financiamiento y el desafío de equilibrar las cuentas públicas; el supuesto de que el otorgamiento de un ingreso fijo y suficiente contribuye para que los más pobres no se movilicen para trabajar; la definición del diseño de políticas a implementar en función de cada realidad. Considerado utópico para unos y viable para otros, lo cierto es que la posibilidad de un ingreso continuo, regular, incondicional, sin distinciones de perfil socioeconómico y garantizado por el Estado, es visto por muchos como un salto cualitativo en materia de protección social para cualquier sociedad., garantizando condiciones de supervivencia independientemente de las condicionalidades. La renta mínima focalizada, a su vez, puede verse como la aplicación de un impuesto a la renta negativo, y programas al respecto fueron defendidos sistemáticamente por el Banco Mundial en la década de 2000, aunque la idea ya estaba presente en publicaciones anteriores.

Reflexionar sobre la insurgencia de los programas de renta mínima garantizada requiere pensar en una relación histórica y real entre la protección social y el mercado laboral. El fuerte vínculo entre el campo de las políticas de protección social y las condiciones laborales (como señalamos, se construyeron después del 2GM e incluso se expandieron en las décadas de dominación del neoliberalismo, pero gracias a la resistencia y lucha de los trabajadores) apunta a un contexto en el que la mayoría de los trabajadores sólo tienen acceso a una serie de beneficios / derechos (jubilación, seguro de desempleo, atención médica) si están vinculados al mercado laboral formal. Para los trabajadores no insertados en este mercado, o insertados de manera precaria, quedan los programas

sociales focalizados, que son respuestas del Estado a las necesidades de la población en un mundo donde el trabajo ya no es inclusivo. En este contexto se expresa una gran incompatibilidad: la protección social ligada al ámbito del empleo formal versus el mercado laboral alcanzando niveles de informalidad nunca vistos, bajo un discurso de modernización de las relaciones laborales (Berwig, 2020).

A finales de la década de 1980, con la aceleración de la reestructuración productiva, las condiciones estructurales del trabajo se modificaron profundamente y los impactos sobre la clase obrera fueron devastadores. Las interferencias de la reestructuración productiva (acelerada, hoy, por la industria 4.0, por ejemplo) fueron experimentadas por trabajadores de todo el mundo: sobreexplotación, tercerización, subcontratación, desregulación de las relaciones laborales. Así, además de los cambios desde el punto de vista de las relaciones laborales, el escenario laboral es atravesado por el proceso de automatización (BERWIG, 2019). Combinado con las condiciones estructurales del trabajo, se observó, en todo el mundo, la implementación de un conjunto de contrarreformas en el campo de las políticas sociales. Además de la sustracción de derechos, estos denuncian la incapacidad del capitalismo para brindar políticas sociales adecuadas o suficientes. Tal incapacidad es aún más evidente durante la pandemia, por lo que los gobiernos tuvieron que hacer varios esfuerzos para buscar alternativas que al menos minimizaran el impacto negativo en los ingresos que el cierre parcial o total estaba provocando en los trabajadores.

Al menos dos factores han influido en los debates actuales en torno a la renta mínima garantizada: la creciente desigualdad social en todo el mundo - en enero de 2020, los 2.153 multimillonarios del mundo tenían una riqueza superior al 60% de la población mundial (SUDRÉ, 2020) - y puestos de trabajo amenazados por la tecnología (se estima que para 2030 unos 800 millones de trabajadores se verán afectados por los procesos de automatización del trabajo). No es casualidad que el debate sobre la implementación de una renta mínima resurja en tiempos de crisis de capital o cambios importantes, como mencionamos anteriormente. Las experiencias de implementación de programas de renta mínima en

diferentes países están directamente vinculadas a intentos de cambiar los niveles de desigualdad (al menos entre los trabajadores y no en la relación entre el 1% más rico y el resto) y reducir la pobreza. Ahora, con la profundización de la pobreza y la desigualdad como subproducto del año 2020, la discusión sobre la renta mínima ha cobrado fuerza.

Hay varias experiencias acumuladas de renta mínima garantizada en el mundo. Aquí, mencionamos sólo algunos. El primer destaque es el estado de Alaska, en Estados Unidos, que, desde 1982, ha implementado un programa de renta básica con recursos de regalías petroleras. En 2010, Irán implementó, siguiendo el modelo estadounidense, un programa de ingresos mínimos también con recursos del petróleo. Macao, la región administrativa de China, instituyó el programa en 2011, con financiamiento fiscal para hoteles y casinos. Además de estos programas, hubo experimentos piloto en Ontario, Canadá, Finlandia (de 2016 a 2018) y los Países Bajos (de 2017 a 2019). Al tratarse de proyectos piloto, estos programas tenían una definición del tamaño de la población a ser beneficiaria (con criterios socioeconómicos) y duración del tiempo (Flores, 2020; Ming, 2020). En el caso de Brasil, no se reglamentó la Ley N ° 10.835, del 8 de enero de 2004, que establece la renta básica de la ciudadanía<sup>8</sup>, sin criterios de ingreso para el acceso.

Aún como ejemplo de una experiencia enfocada en ingresos mínimos, tenemos, en Brasil, el Programa Bolsa Familia (PBF), creado el 9 de enero de 2004, mediante la Ley 10.836. El PBF es, en general, un programa de transferencias monetarias condicionadas, pero al menos uno de sus beneficios (beneficio básico) sigue las características del ingreso mínimo garantizado, sin exigir el cumplimiento de condicionalidades, aunque focalizado. Además de tener el potencial de extenderse a un programa de renta mínima, el PBF tiene una característica única, que lo diferencia de las experiencias realizadas en los países antes mencionados, que es la cobertura a nivel nacional. Después de todo, las experiencias mencionadas

<sup>8</sup> En Brasil, uno de los principales articuladores del debate y la propuesta de un ingreso mínimo garantizado es el concejal de la ciudad de São Paulo (exsenador) Eduardo Suplicy, del Partido de los Trabajadores.

se refieren al ingreso mínimo instituido en solo unas pocas ciudades o estados.

Si se confirman las estimaciones de las agencias internacionales, es decir, si el mundo que saldrá de la pandemia es realmente un mundo marcadamente más desigual con una expansión significativa de la población que vive en la pobreza absoluta, las políticas de transferencia de ingresos, como el ingreso mínimo garantizado tienen una importancia extrema en las agendas gubernamentales. Recordemos que parte del panorama futuro, del empleo y los ingresos, será el resultado del avance de la industria 4.0 y del internet de las cosas, por no hablar de la inteligencia artificial (IA) que sigue avanzando. Como ocurre con la salud pública (al menos en parte), la inclusión prioritaria de la renta mínima garantizada en la agenda de gobierno de todas las orientaciones se asocia a la necesidad de que las clases dominantes intenten mantener la cohesión social y, con ello, su poder.

### Jubilaciones, capital y salarios: como consideraciones finales

En el mundo pandémico de la globalización del capital, aparte de algunos aspectos de la salud pública y la preocupación por proporcionar un ingreso mínimo, aunque sea limitado y focalizado, no hay lugar para las políticas sociales. El neoliberalismo, expresión política e ideológica del dominio del capital interesado en las determinaciones económicas y sociales del capitalismo contemporáneo, transforma todos los espacios, actividades humanas e incluso subjetividad en el objeto de su explotación del capital, teniendo como único referente el individualismo y la eficiencia. El colectivo y la socialización de parte del excedente, en forma de políticas sociales tradicionales, construidas sobre la base de una sociedad asalariada, en la que el trabajo era la forma primaria de integración social, están en proceso de desaparición. Este proceso puede ser más o menos lento, dependiendo del grado de resistencia de los trabajadores en cada sociedad específica.

El nivel tecnológico alcanzado en las últimas décadas, sumado al potencial asociado a lo que se está desarrollando en los últimos años, vía industria 4.0, internet de las cosas e IA, es increíble, capaz de producir todo lo que sería necesario para satisfacer las necesidades de la población mundial. No hay nada nuevo aquí. Varios autores e incluso agencias internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), ya lo han manifestado, especialmente en lo que respecta a la producción de cereales. Es claro que esta comprensión parte de considerar el valor de uso de lo que se produce y no de lo determinante para su producción y venta, es decir, el beneficio. Es esto lo que impone la lógica de producción con un alto nivel de capacidad ociosa, como ocurre en varios sectores de actividad: la limitación del tiempo de uso de la mercancía, la destrucción del producto para forzar el aumento de precio, entre otros expedientes utilizados por el capital. La otra cara de la capacidad de suplir las necesidades humanas, derivada de las fuerzas productivas disponibles, es la importante reducción de la jornada laboral que sería posible implementar. En algunos países, los trabajadores de determinadas actividades avanzan en esta dirección, al igual que los metalúrgicos alemanes, con la semana de 28 horas. En general, sin embargo, el capital “prefiere” mantener un grupo de trabajadores activos y despedir a otros. Esta es la raíz del alto desempleo que vivimos en todo el mundo y que solo tiende a aumentar en la post-pandemia.

En este contexto, el capital no tiene interés en mantener los sistemas públicos de jubilación, como existían antes. Perdieron su razón de existir. Los salarios en los moldes de parte del siglo XX son cosa del pasado, disfuncionales para el capitalismo. Pese a ello, los sistemas se mantienen, aunque las condiciones para acceder a la jubilación son cada vez más difíciles, especialmente por el aumento de la edad mínima de acceso. Además, los valores de las prestaciones son, por regla general, decrecientes, haciendo que parte de los trabajadores que llegan a la vejez, vivan con gran dificultad. Para el período inmediatamente posterior a la pandemia, se esperan mayores avances contra los sistemas públicos de jubilación, dado que la deuda pública ha aumentado durante 2020 y el llamado “mercado”, es decir, representantes del capital de interés, ya clama por el retorno de la austeridad fiscal o de una gestión “más responsable” de los

asuntos públicos. Recortar el gasto en el campo de la jubilación, incluso aumentar en las áreas aquí mencionadas, puede resultar en una mejora en la situación fiscal, lo que satisfaría las expectativas del “mercado”. Queda por ver si este tipo de iniciativas no suscitará una fuerte oposición de los trabajadores, aunque estos, en general, se ven debilitados por el peso del paro y el empobrecimiento de la mayoría de la población.

El capitalismo contemporáneo se presenta como una inmensa fábrica de producción de los excluidos, de personas que no tienen ningún papel que desempeñar en la reproducción de la sociedad actual. Por esta razón, no hay forma de utilizar el seguro de desempleo para hacer frente a la situación de desempleo y pobreza. El aumento en el número de meses de pago de la prestación, por “generoso” que sea, pronto se agota, mostrando que el desempleo no es el resultado de una situación adversa; es una prueba de que algo ha cambiado en el capitalismo. Este último, como resultado del avance de las tecnologías, puede producir con mucho menos trabajo humano que antes. Al mismo tiempo, el capital, ante la imposibilidad de restaurar las tasas de ganancia del pasado, busca garantizar la rentabilidad desarrollando mucho el capital a interés, especialmente en su modalidad ficticia, que no tiene ningún compromiso con la generación de empleo e ingresos. Así, se retroalimenta la producción de más trabajadores disponibles, aumentando el desempleo.

En este contexto, a los trabajadores que aún mantienen relaciones estables con el capital y a los que hoy forman parte del gran contingente que fue descartado, queda por mostrar que, contrariamente a lo que podría concluirse de una lectura rápida y superficial del momento en que vivimos, es hora de proponer otra forma de organización social y productiva. Se dan las condiciones objetivas para una transformación radical, pero es necesario que los individuos se constituyan en sujetos del nuevo futuro.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, Alberto (2017) O Bem Viver – uma oportunidade para imaginar outros povos. São Paulo, Autonomia Literária, 2ª reimprimir.
- Berwig, Solange Emilene. (2019) Mulheres e trabalho. desigualdades de gênero no mercado de trabalho no Chile. Revista de Estudos Interdisciplinares: CEEINTER. Vol. 1 nº 3.
- Berwig, Solange Emilene. (2020) Proteção Social e mercado de trabalho: uma análise das reformas do estado no Chile. GUI-MARÃES, Gleny T. D; MACIEL, Ana L. S;
- Gershenson, Beatriz. (Orgs.) (2020). Neoliberalismo e desigualdade social: reflexões a partir do Serviço Social. 1ª ed. EdIPUCRS: Porto Alegre.
- BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Presidência da república (Casa Civil). Disponible: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm). Acceso en 11/01/2021.
- Chesnais, François (1973) – O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In A Finança Mundializada. Boitempo, 2005
- DURKHEIM, E. Da divisão do trabalho social. In: RODRIGUES, J.A. (Org.). Os pensadores: Émile Durkheim. Rio de Janeiro: abril. Coleção Os Pensadores.
- En Marche (2020) Emmanuel Macron: “Rebâtir notre souveraineté nationale et européenne”. Disponible: <https://en-marche.fr/articles/actualites/macron-souverainete-nationale-europeenne>. Acceso en 30/11/2020.
- Flores, Luisa Maier (2020) Renda básica e a redução das desigualdades. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP). Disponible: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/89964-renda-basica-e-a-reducao-das-desigualdades#:~:text=O%20Ir%C3%A3o%20instituiu%20a%20renda,financiada%20pela%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20do%20jogo>. Acceso en 01/01/2020.
- Franzão, Luana. (2020) Veja os países que iniciaram a vacinação contra a Covid-19; Brasil está for a. CNN Brasil. Notícia. Disponible: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/12/24/quais-os-paises-que-jacomecaram-a-vacinacao-contr-a-covid-19>. Acceso en 11/01/2020.
- Ferreira, Mariana Riberiro Jansen (2016) Tendências e contra tendências de mercantilização: as reformas dos sistemas de saúde alemão, francês e britânico. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública. Universidade de São Paulo. São Paulo.
- Ghebreyesus, Tedros A. (2020) International day for epidemic preparedness: WHO Director General, Dr. Tedros Adhanom

Ghebreyesus. World Health Organization (WHO). Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sMnhWcp-tYp8> Acesso em 27/12/2020.

IMF - International Monetary Fund. The Great Lockdown. In World Economic Outlook, April 2020c. Disponível <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020> Acesso em 14/10/2020.

Marques, Rosa Maria. (2015) O lugar das políticas sociais no capitalismo contemporâneo. *Argumentum*, Vitória, v. 7, n. 2, p. 7-21, jul./dez 2015

Marques, Rosa Maria; Mendes, Áquilas. (2014) O financiamento do Sistema Único de Saúde e as diretrizes do Banco Mundial. Orgs. João Márcio Mendes Pereira; Marcela Pronko. *A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)*. Rio de Janeiro Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fiocruz. Disponível <http://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/l240.pdf> Acesso em 26/12/2020.

Marques, Rosa Maria; Berwig, Solange; Depieri, Marcelo; Leite, Marcel Guedes. (2020) *Sustentação do emprego e renda na crise econômica da Covid-19 em países da América Latina*. *Argumentum*, Vitória, v. 12, n. 3, p. 308-332, set./dez.

Ming, Celso (2020) *Renda mínima: os casos do Alasca, Irã e Maricá*. A Tribuna. Disponível

<https://www.tribuna.com.br/noticias/economia/celso-ming-renda-m%C3%ADnima-os-casos-do-alasca-ir%C3%A3-e-maric%C3%A1-1.106785>. Acesso em 02/01/2020.

Politize (2017). *Renda Básica Universal*. Economia. Disponível <https://www.politize.com.br/renda-basica-universal/> Acesso em 24/12/2020.

Rede Brasileira De Renda Básica – RBRB (2020). *Papa Francisco defende a Renda Básica (universal e incondicional, por definição em seu próximo livro!)*. Notícias. Disponível <http://rendabasica.com.br/papa-francisco-defende-a-renda-basica-universal-e-incondicional-por-definicao-em-seu-proximo-livro/> Acesso em 24/12/2020.

Sudré, Lu (2020). *Oxfam: bilionários têm mais riqueza que 60% da população mundial*. Economia. Rede Brasil Atual. Disponível <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2020/01/oxfam-bilionarios-tem-mais-riqueza-que-60-da-populacao-mundial/>. Acesso em 02/01/2020.

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development (2020). *Trade and Development Report 2020 - From Global Pandemic to Prosperity for all: avoiding another lost decade*. eISBN: 978-92-1-005269-6. New York, New York 10017, United States of America, Setembro. Disponível [https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf) Acesso em: 14/10/2020.

Van Parijs, Philippe (1992). "Competing justifications of basic income". In *Arguing for basic income: ethical foundations for a radical reform*. London, Verso.

Van Parijs, Philippe (1994) "Au delà de la solidarité. Les fondements éthiques de l'Etat-providence et de son dépassement". *Futuribles*. Paris, Futuribles Sarl, no 184, 05-29, février.

# Una mirada sobre las pensiones no contributivas en la Argentina

Sergio Carpenter\*

## I. Introducción

Bajo el nombre “Pensiones no Contributivas” (PNC) se conoce en la Argentina a un conjunto de prestaciones de la Protección Social insertas en la órbita del Estado Nacional. Es un núcleo variopinto de beneficios que por su alcance abarcan distintas poblaciones objetivo. Por lejos, los más importantes en términos de casos y montos aplicados corresponden a dos de ellos: la Pensión por Invalidez -creada en 1971- y la asignación Madre de 7 o más hijos, que data del año 1989. A la tipología de aquellas prestaciones podemos sumar la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), instituida en 2016.

La Protección Social no contributiva, es decir, no vinculada directamente al trabajo formal, ha ganado importancia en la Argentina de los últimos 18

\* Economista del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Co-coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones.

años<sup>1</sup>. Este artículo da cuenta de la extensión producida en la cobertura de prestaciones que por su antigüedad componen un núcleo protectorio, se podría decir, tradicional. Pero esa tendencia formó parte de un proceso más general de expansión de la Protección Social, cuyos ejemplos más relevantes fueron la flexibilización temporal en la configuración de lo contributivo que introdujo la llamada “moratoria previsional” en las prestaciones por vejez y el programa Asignación Universal por Hijo (AUH), que extiende las asignaciones familiares al universo del trabajo precario.

Como se sabe, lo social ocupa el “espacio intermedio entre la organización política y el sistema económico” y consiste en sistemas de regulación que no son los de mercado. Ellos están dirigidos a mantener la cohesión social y contrarrestar el riesgo de fractura [Castel, 1997]. Así, los Estados Sociales desmercantilizan y desfamiliarizan el acceso al bienestar, a través de variados instrumentos, entre los que se cuentan los programas de transferencias monetarias [Filgueira, 2014]. Las improntas políticas de los gobiernos que asumen la conducción de los estados los llevan a optar por distintas formas y alcances de la intervención en materia social

En este artículo se describirá en términos generales en qué consisten dichas prestaciones (PNC y PUAM), se desarrollará un breve panorama sobre las mismas, así como también algunas consideraciones respecto del debate en torno a la mencionada moratoria y la PUAM.

## II. Características de los beneficios

Las PNC son un conjunto heterogéneo de prestaciones en cuanto a las características de los casos en que se brinda cobertura. Un primer subconjunto denominado “pensiones asistenciales” refiere a las contingencias de vejez e invalidez a la que se suma la asignación para Madres de 7 o más hijos. Otro subconjunto que reúne prestaciones otorgadas bajo el título de “Leyes Especiales” refiere a colectivos de menor significatividad cuantitativa; algunos de ellos atendiendo a personalidades destacadas

<sup>1</sup> También observa cierto crecimiento en la década de los noventa [Bertranou y Grushka, 2004].

del quehacer nacional (premios nacionales de ciencia y artes; presidentes, vicepresidentes de la nación; miembros de la Corte Suprema de Justicia); otros con objetivos reparadores, como es el caso de los beneficios para familiares de desaparecidos, el correspondiente a ex presos políticos y la pensión honorífica para ex combatientes de Malvinas; los referidos a miembros de la iglesia católica (obispos y arzobispos y sacerdotes); y los relativos a la cobertura de hemofílicos con HIV y trasplantados. Por último, también existe un beneficio otorgado a solicitud de miembros del parlamento nacional, llamado “Pensiones Graciables”, en donde se exige el cumplimiento de requisitos de orden económico (techos de ingresos y de tenencia de inmuebles), además de requerir la inexistencia de percepción de otros beneficios.

**Cuadro N° 1 Pensiones no Contributivas y PUAM. Tipos de beneficios y normativa.**

Tipo de Pensión	Normas y Alcance
Vejez	Ley 13478/48, Dto. 432/97, Dto. 582/03 y Dto. 1450/05 - Vejez, 70 años, 70% del haber mínimo, genera pensión.
Invalidez	Ley 18910/71 que modifica Ley 13478/48; Dto. 432/97 - Invalidez, con afectación del 76% o más de la capacidad laborativa. 70% del haber mínimo. No genera pensión. Sujeta a evaluación económica según Res. ANDIS 8/20.
Madre 7 hijos	Ley 23746/89, Dto. 2360/90 - Madres de 7 hijos, 1 haber mínimo, genera pensión. Inexistencia de otros beneficios. Declaración jurada sobre bienes, ingresos y recursos.
Graciable	Otorgadas por el Congreso de la Nación según Ley anual de Presupuesto. (Ley 13337/48 y otras).
Pensiones Ex Combatientes de Malvinas	Ley 23848/89, Dto. 1357/04 - Pensión honorífica. 3 haberes mínimos. Genera pensión.
Leyes Especiales	Presidentes y vicepresidentes de la Nación Argentina; Jueces de la Corte Suprema de Justicia (ambas en Ley 24018).
	Premios Nobel (Leyes 19211 y 21607) y Olímpicos (Ley 23891).
	Primeros premios nacionales a las ciencias, letras, y artes plásticas (Ley 16516 y 20733).
	Primera Conscripción Argentina (Ley 14125), Precursores de la aeronáutica (18559) y Pioneros de la Antártida (Ley 21236).
	Prelados, sacerdotes seculares (Ley 22430), ex obispos y arzobispos (Ley 21540).
	Ex Presos Políticos (Ley 26913) y Familiares de desaparecidos (Ley 23466).
PUAM	Hemofílicos con HIV (25869) y Personas Trasplantadas (Ley 26928).
	Pensión Universal para el Adulto Mayor (Ley 27260). Vejez, 65 años. 80% del haber mínimo, no genera pensión. Sujeto a evaluación de condiciones económicas “con el objeto de asegurar el acceso a las personas que presenten mayor vulnerabilidad” (art. 13 L27260).



En cuanto a las Pensiones Graciables, el hecho que no se establezcan órdenes de prioridad en el otorgamiento de los beneficios, o la confusión en la institucionalidad referida a quién debe ejecutar la política previsional<sup>2</sup> [Bertranou y Gruska, 2004] hacen muy discutible el diseño del beneficio. Ello ha generado debates en el seno del propio Poder Judicial [Arcidiácono, 2019a; 2019b]. De cualquier manera, la tendencia a la fuerte reducción en la cantidad de beneficios puestos al pago, que se mostrará más adelante, corrobora que el otorgamiento de nuevas pensiones graciables ha disminuido ostensiblemente -sino eliminado-, aun cuando el art. 41 Ley 27561 (de Presupuesto Nacional) deja abierta la posibilidad de nuevas altas<sup>3</sup>.

Entre los requisitos de la Pensión no Contributiva por Invalidez se cuentan: poseer una invalidez laborativa en un 76%, determinado por una evaluación médica, la residencia y la insuficiencia de “recursos que permitan la subsistencia”, entre otros. En la Argentina ha existido un periodo restrictivo y otro extensivo en cuanto al otorgamiento de dicho beneficio. Asimismo, dicha prestación compone un espacio más amplio referido a las políticas respecto de las personas con discapacidad (PCD). Allí ha existido un paradigma dominante que considera la discapacidad como un problema individual y que en general prescribe en como ajustar a la “normalidad” a las personas con discapacidad. Como alternativa a esa visión médico-céntrica se ha erigido otra que pone en centro los derechos humanos y en las limitaciones de la sociedad para asegurar los servicios apropiados y que “las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social” [Acuña y otros, 2011:34]. De cierta manera, la tensión entre el enfoque de derechos y la visión restrictiva parece estar presente en la decisión restrictiva/expansiva.

<sup>2</sup> El poder legislativo tiene la facultad de “dar pensiones” (inc.20, art. 75 de la Constitución Nacional).

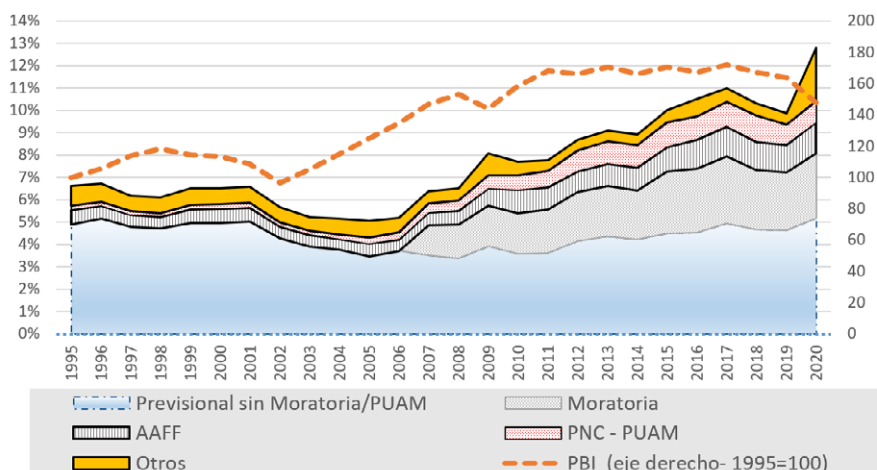
<sup>3</sup> Las estadísticas públicas no informan detalles sobre las altas y bajas de PNC.

Por otra parte, la PUAM consiste en un beneficio vitalicio y no contributivo para personas de 65 o más años que requiere cumplimentar también otros requisitos: un criterio de residencia en el país, no poseer otro beneficio y superar una evaluación patrimonial o socioeconómica (Res. ANSES 17/19). Esta última es idéntica a la aplicada en la moratoria previsional de la Ley 26.970 (RCG AFIP-ANSES 3673 y 533/14). Como consigna el cuadro anterior, la PUAM otorga un beneficio de monto igual al 80% del haber mínimo y no genera pensión derivada (cobertura a derechohabientes) y, respecto del sistema contributivo, eleva la edad de retiro de las mujeres al unificarla con la de los hombres en 65 años. Dos años después de creada, la PUAM sufrió una importante modificación en su redacción original que la tornó “incompatible con cualquier actividad en relación de dependencia o cuenta propia” (art. 38 Ley 27467).

### III. Las PNC en la evolución reciente de la Seguridad Social Argentina

En los últimos 18 años la Argentina vivió un cambio de tendencia en su Seguridad Social. El Estado Nacional impulsó políticas que extendieron el alcance de sus principales programas, que indujeron al crecimiento de la cobertura horizontal y vertical, es decir, en cuanto a la proporción de beneficiarios/as en el total de las poblaciones-objetivo de los programas, y en referencia a la cuantía del monto medio de las prestaciones. Esos cambios en los diseños prestacionales se vieron enmarcados en una evolución macroeconómica que conoció variadas circunstancias: un primer periodo de salida de la crisis e impulso de la actividad económica y del empleo (2002-2011), un segundo de relativo estancamiento (2012-2015) y un tercer periodo de franco deterioro de la producción material (2016-2020). El siguiente gráfico muestra la evolución del PIB, así como también la composición del gasto según tipo de programa de la seguridad social:

**Gráfico N° 1 Gasto en Seguridad Social por tipo de programa (ANSES - % PIB)**



Fuente: Elaboración propia en base a MECON e INDEC. Año 2020 son cifras provisionarias.

Notas: "Previsional sin Moratoria/PUAM" incluye Sistema Nacional, el programa Reparación Histórica y Complementos. "AAFF" incluye asignaciones familiares contributivas y no contributivas (SUAF, AUH, AUE, SIPA, PNC, Monotributo). "AAFF" incluye Pagos Directos y Fondo Compensador para el periodo 1995-2010. "Otros" incluye transferencias a cajas provinciales no transferidas, seguro de desempleo y transferencias a cajas de las FF.AA. y Fuerzas de Seguridad.

En dicha evolución encontramos:

1. Que en periodo 1995-2001, el gasto en Seguridad Social (GSS) se encontraba en el orden de 6,1% a 6,6% del PIB; con una actividad económica en caída luego del año 1998.
2. Que desde 2002 se inicia una recuperación de la actividad económica en paralelo a un ascenso paulatino del GSS. Ello enmarcado en un contexto de alta inflación (26,2% promedio anual en periodo 2002-2020), que en la cuestión previsional expuso la problemática de la movilidad o reajuste de las prestaciones.
3. Por el lado del financiamiento la Seguridad Social sólo se mencionará que el periodo 2002-2015 observó también un aumento de los recursos en términos del PIB causado por la combinación de varios elementos. En primer lugar, una fuerte recuperación de la actividad económica y una mejora en la formalidad que conjuntamente extendieron la base de aportantes al sistema; en segundo término, la vuelta de los aportes personales de los/as trabajadores/

as destinados al financiamiento de las jubilaciones, al eliminarse el régimen de capitalización y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP); además de ciertos cambios en las características de las contribuciones patronales y de los recursos tributarios afectados a la Seguridad Social [La Ruffa y otros 2018]. Luego del año 2014, el Resultado de la Seguridad Social fue crecientemente deficitario.

4. Que a partir de 2006 se inicia un periodo de aumento sustantivo del GSS que toca el 11% en 2017. En 2018 y 2019 se observa una caída del GSS y del PIB en paralelo. En 2019 la inflación alcanzó un 53,8%. En el año 2020 cae fuertemente la actividad económica, mientras que el GSS aumenta en proporción al PIB explicado por varias circunstancias: el impulso de programas de asistencia sanitaria ATP e IFE que significaron 1,9% PIB<sup>4</sup> y la caída del PIB real. La suba observada en el GSS fue de 9,9% PIB en 2019 a 12,8% PIB en 2020.
5. Comparando el 2019 versus 2003 (para no tomar el excepcional año 2020), el GSS en términos del PIB se elevó un 104%. Las variaciones por tipo de programa son la siguientes:

Programa	Var. % GSS (PIB) 2019 vs 2003
Previsional	84,1
AAFF	144,1
PNC+PUAM	409,6
Otros	-19,5
GSS Total	88,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ME.

6. El aumento del programa Previsional se debe fundamentalmente al impulso de las moratorias previsionales, mientras que las AAFF

<sup>4</sup> ATP: Programa “Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción”, consistente en el pago del 50% de la nómina salarial de las empresas que lo solicitaran y sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones (Dto. 332/20 y Dto. 376/20); IFE: programa “Ingreso Familiar de Emergencia” (Dto.310/20), consistente en pagos de \$10.000 a personas de 18 a 65 años con inserciones laborales precarias. Fueron 3 pagos y abarcaron un conjunto de casi 9 millones de personas.

crecieron al calor de la creación de la AUH. Las PNC y PUAM, del costado no contributivo de la Seguridad Social, crecieron 4,1 veces. Si se toman sólo las PNC, el aumento alcanza el 380%. Ello da pie para ver más detalladamente la situación y trayectoria de las PNC.

#### IV. Evolución de las PNC y la PUAM

En el año 2020, las PNC significaron un monto de gasto representativo del 0,95% PIB, liquidándose 1,44 millones de beneficios, según se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 2 PNC y PUAM. Beneficios, Haber Medio y Gasto.**

Tipo de Beneficio		Diciembre 2020			2020
		Casos	Haber Medio (\$)	Haber Medio (% SMVM) (*)	Gasto (% PIB) (**)
Asistenciales	Invalidez	1.043.571	13.555	66	0,60
	Madre de 7 o más hijos	305.120	19.303	94	0,24
	Vejez	1.487	13.855	67	0,001
Leyes Especiales		10.650	24.218	118	0,01
Graciables		59.302	18.135	88	0,04
Ex Combatientes de Malvinas		21.975	58.435	284	0,05
<b>Total PNC</b>		<b>1.442.105</b>	<b>15.722</b>	<b>76</b>	<b>0,95</b>
<b>PUAM</b>		<b>186.384</b>	<b>15.550</b>	<b>76</b>	<b>0,11</b>

Fuente: Elaboración propia en base a ME, MTESS e INDEC.

Notas: (\*) SMVM es Salario Mínimo Vital y Móvil que a diciembre 2020 tenía un valor de \$20.587,5.- (\*\*) Cifras provisionales. "Invalidez" incluye dos PNC cuyos casos están agrupados en Leyes Especiales (Hemofílicos y Trasplantados). "Vejez" y "Leyes Especiales" es una estimación propia.

Como se observa, el 72% de las PNC corresponden a "pensión por invalidez", que tienen un haber medio del 66% del monto del Salario Mínimo Vital y Móvil. El 21% corresponden a la asignación Madre de 7 o más hijos, con una haber medio del 94% del SMVM. Ambas prestaciones suman el 0,84% PIB el 93% de los beneficios respecto del total de PNC.

El Cuadro N° 3 muestra la evolución de los casos para el periodo 2001-2020, que muestra una fuerte expansión.

- a. El primer instrumento expansivo de dichas prestaciones fue el levantamiento de un artículo presente en las leyes de presupuesto hasta el año 2002 (ver art. 45 Ley 25565) que supeditaba el alta de las pensiones no contributivas a la existencia de una baja de beneficio. Esto congelaba el número de beneficios de dichas prestaciones. En la Ley de presupuesto del año 2003 se exceptúa a la pensión por vejez de dicha restricción (art.40 Ley 25725) y en la correspondiente al año 2004 (Ley 25827), el artículo restrictivo directamente desaparece. Esa deliberada política previsional impulsó fuertemente las 3 pensiones asistenciales: entre 2002 y 2007 el total de beneficios creció un 151%.
- b. Las moratorias previsionales del año 2005 indujeron a la reducción de la prestación no contributiva por vejez. Así se observa que desde el año 2008 comienza una caída interrumpida en la cantidad de beneficios puestos al pago, quedando en diciembre de 2020 la suma de 1487 casos.
- c. La asignación Madre de 7 hijos, observa también un marcado aumento hasta el año 2014, una tendencia que se explicaría en los cambios en la oferta prestacional, pues el contexto fue disminución de los nacimientos cuyo número de orden es 6 o más hijos (de 7,2% de los nacidos vivos en 2003 a 4,2% en 2013) [Arcidiácono, 2019a].
- d. La introducción de la PUAM en el año 2016 indujo la reducción de la pensión no contributiva por vejez, que otorga un monto menor del haber con requisito de edad más elevada. La propia Ley de creación de la PUAM establecía la posibilidad de opción por la PUAM a aquellos beneficiarios de pensiones no contributivas por vejez. También significó el traspaso hacia la PUAM de aquellos/as con beneficio de pensión no contributiva por invalidez con 65 años o más (Res. ANSES-SCMI N° 1-E/17).

- e. La evolución de “Leyes Especiales” muestra también un importante crecimiento a partir de año 2015. Como hemos visto en el Cuadro N°1, se trata prestaciones referidas a ciertos grupos que desde un punto de vista cuantitativo son de escasa relevancia. Entre el año 2001 y 2014 tiene una tendencia decreciente, alcanzado el año 2014 un número de 1670 beneficios puestos al pago. Luego de dicho año se observa un aumento significativo del total de casos atento fundamentalmente a la creación de un beneficio para ex Presos Políticos. En diciembre de 2020 el total de beneficios era de 10.650.
- f. Se observa la marcada tendencia a la disminución de las Pensiones Graciables. En diciembre 2020 eran 59.302 beneficios, un 38,5% de los casos promedio del año 2001.
- g. La pensión honorífica para ex Combatientes de Malvinas sufrió un aumento considerable en la cantidad de casos en el año 2006 (de 14,5 mil a 19 mil), entendemos asociado a la reformulación en el diseño de la prestación mediante el Dto. 1357/04 que, entre otros, incrementó el monto del haber de 1 a 3 haberes mínimos.
- h. La fuerza de la expansión en la cobertura de la Pensión por Invalidez no pasó desapercibida en el debate público. En un país en donde la “prevalencia de población con dificultad” afecta al 10,2% de la población [INDEC, 2018], en muchas ocasiones se desconoce el alcance de la problemática<sup>5</sup>. Así, el gobierno de la Coalición Cambiemos impulsó una revisión en el otorgamiento de dichas pensiones, poniendo énfasis en el control de los requisitos normativos<sup>6</sup>. El resultado fue la baja de 153.263 beneficios (2016-17). Ante ello hubo una fuerte reacción pública que derivó en la judicialización del tema y un proceso de re-revisión que restituyó 37.153 de dichos beneficios [Mallardi y Fernández, 2019].

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo: <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/pensiones-por-invalidez-una-estafa-vergonzosa-nid2235958/>

<sup>6</sup> Dicho gobierno reformó la institucionalidad referida a las PNC eliminando la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (Dto. 746/17), que dependía del Ministerio de Desarrollo Social, trasladando sus competencias al Ministerio de Trabajo (MTESS) y a la nueva Agencia Nacional de Discapacidad (Dto. 698/17), con dependencia de Presidencia de la Nación; entre otros arreglos institucionales.



- i. Entre los requisitos de la Pensión por Invalidez se encuentra el “h) No poseer bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia” (art 1º Dto. 432/97). En el año 2019, la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) modificó el criterio de evaluación económica. En el año subsiguiente, la nueva gestión gubernamental reestableció los criterios anteriores (Res. ANDIS 20/20), atendiendo al “carácter muy restrictivo” de las variables tomadas en cuenta para dicha evaluación, aumentando de 2 a 4 haberes mínimos el techo de ingresos requerido para el otorgamiento del beneficio (entre otros).

**Cuadro N° 3 Evolución de beneficios de PNC y PUAM**

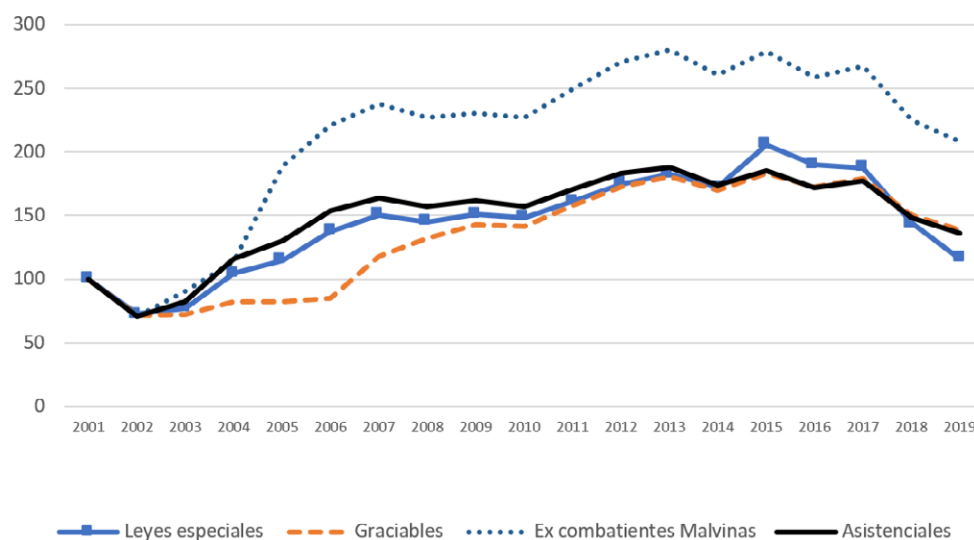
Año	PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS							PUAM
	Total	Asistenciales			Leyes Especiales	Graciables	Ex Combatientes Malvinas	
		Invalidez	Vejez	Madre de 7 o más hijos				
2001	340.847	75.947	41.737	53.004	2.152	154.000	14.007	
2002	331.552	76.899	40.511	54.380	2.046	143.554	14.161	
2003	341.374	80.593	40.996	57.873	1.978	145.531	14.403	
2004	362.704	89.407	50.323	64.654	1.957	141.896	14.469	
2005	433.138	123.458	70.947	84.480	1.922	137.439	14.891	
2006	503.495	154.694	86.546	105.983	1.942	135.304	19.025	
2007	584.099	201.477	92.652	136.619	1.912	131.646	19.794	
2008	673.542	264.311	81.503	181.164	1.881	124.368	20.316	
2009	819.336	372.715	71.065	234.904	1.871	118.158	20.623	
2010	979.952	504.946	56.534	281.741	1.847	114.028	20.855	
2011	1.134.748	654.735	45.815	302.082	1.820	109.202	21.095	
2012	1.279.343	795.775	37.333	318.605	1.765	104.488	21.377	
2013	1.399.185	917.394	29.654	330.434	1.707	98.335	21.662	
2014	1.495.370	1.018.165	23.816	336.766	1.670	93.066	21.887	
2015	1.521.685	1.058.835	17.296	332.880	2.854	87.789	22.030	
2016	1.494.911	1.059.616	11.724	319.532	4.910	76.988	22.141	
2017	1.488.861	1.073.921	6.096	310.543	6.297	69.791	22.211	30.059
2018	1.462.407	1.055.057	2.643	307.507	8.418	66.561	22.220	92.311
2019	1.442.251	1.040.461	2.020	304.334	9.560	63.696	22.180	137.043
dic-20	1.442.105	1.043.571	1.487	305.120	10.650	59.302	21.975	186.384

Fuente: BESS - MTESS diciembre 2020.

Bertranou y otros [2011] destacan un conjunto de acciones institucionales que ayudaron a dicha expansión (campañas de difusión, apertura de centros de atención, operativos de campo, modernización informática). Arcidiácono [2019b] señala otro aspecto no menor: “Sin dudas, para el campo de las políticas sociales como las PNCS que requieren demostración de algún tipo de situación de vulnerabilidad los márgenes de las burocracias fueron y son generosos y están concedidos por la propia normativa, llegando a moldear aspectos centrales del sentido y alcance de la política”. Esa característica permite dirigir el margen de discrecionalidad hacia la cobertura de poblaciones vulneradas. Máxime en un contexto de privaciones de vastos sectores sociales y de la inexistencia de otros instrumentos normativos que permitan atender los riesgos sociales. Por ejemplo, Cetrángolo y Grushka [2020] mencionan que la extensión de la pensión por invalidez compensa “la falta de seguro de desempleo para el trabajo informal”.

Por último, el gráfico siguiente refiere a la evolución del monto de las prestaciones en términos reales.

Gráfico N° 2 Evolución del haber medio real por tipo de prestación. (2001=100)



Fuente: Elaboración propia en base a MTESS, INDEC y CIFRA.

En todos los casos se observan trayectorias crecientes, de recuperación del haber en términos reales, en el periodo que va desde 2002 a 2013. En ese último año, el monto promedio de las pensiones asistenciales fueron un 88% mayores a las de 2001. Ello también se inscribe en el cambio de tendencia en la Seguridad Social observada en el periodo de análisis.

Más particularmente, resalta el aumento del haber real de Ex Combatientes que se vincula a la modificación normativa que elevó la prestación a 3 haberes mínimos. En cuanto a las Pensiones Graciables, éstas demoran su “despegue” en relación a las demás PNC.

Todas las prestaciones caen en términos reales en el periodo 2016-2019, periodo de recesión económica y alta -altísima- inflación (IPC creció 34,8% promedio anual). Las pensiones asistenciales se reducen en un 26%. Leyes Especiales observa una caída más pronunciada aun, atento a la relevancia en el total de casos del beneficio Ex Presos Políticos.

La combinación entre el aumento de la cobertura horizontal y la mejora del monto del haber que observan las pensiones asistenciales, que recordemos, focalizan en poblaciones vulneradas, sin duda intensifica el impacto positivo que se sabe tienen en el alivio a la pobreza (Grushka y Bertranou [2004]; Bertranou y otros [2002]).

## V. Debate PUAM versus Moratoria

La creación de la PUAM de alguna manera interpela a la política de “inclusión previsional” desplegada en 2003-2015 y a su instrumento, la llamada “moratoria previsional”<sup>7</sup>. Estas moratorias habilitaron el pago en cuotas de los aportes faltantes para el cumplimiento de los 30 años de servicios que exige el sistema jubilatorio contributivo, con la posibilidad de descontarlas del mismo haber jubilatorio. Para dar una idea del alcance de dichas moratorias tenemos que, a diciembre de 2020, el sistema contributivo (Sistema Integrado Previsional Argentino – SIPA) tenía

<sup>7</sup> Hubo dos momentos de impulso de la moratoria previsional: en 2005, mediante Dto. 1454/05 y Ley 25994; y en 2015, mediante Ley 26970.

5.445.647 de beneficiarios/as (vejez, invalidez y fallecimiento), de los/as cuales sólo el 39% de ellos/as poseían beneficios sin moratoria previsional. Como se verá más adelante, dichas moratorias también impactaron reduciendo los casos en la evolución de la PNC por vejez.

En las moratorias, el instrumento utilizado para ampliar la cobertura consistió en un mecanismo de carácter tributario en este sentido: el acceso al beneficio se habilita reconociendo la existencia de una deuda de aportes no efectuados al sistema. Pero, como ello por sí solo no resultaba suficiente para cambiar sustancialmente la cobertura, entonces se habilitó el pago en cuotas de dicha deuda, cuotas que se descuentan del mismo haber previsional otorgado. Así, se borran las diferencias existentes en la población no cubierta: los trabajadores informales (asalariados y cuentapropistas), amas de casa, asalariados afectados por incumplimientos patronales en el pago de los aportes, trabajadores con intermitencia entre la formalidad y la informalidad, etc.), obligándose a las personas a declarar una condición laboral que pudo no haber tenido y configurando una situación potencialmente ficcional.

La literatura previsional tiene cierta incomodidad en la consideración de la moratoria. Es contributiva pero no lo es, es entonces “semi contributiva”. O no. Se ha visualizado como un cambio o flexibilización en la configuración de lo contributivo [Lijterman y Hopp, 2019] [Rofman y otros, 2013]. Nos parece que no es un nuevo paradigma que otorga derecho universal a la jubilación atendiendo -por ejemplo- a la condición de “ciudadanía social”, para utilizar el concepto de T.H. Marshall, sino que se otorga el beneficio en clave contributiva, pero -eso sí- a sola manifestación del peticionante. En definitiva, se amplió la cobertura usando las “lógicas legitimadoras del pasado” [Dvoskin, 2017].

En su lanzamiento, la impronta de la PUAM fue que garantizaba la cobertura a la población adulta mayor no cubierta por el sistema contributivo, cuestión que las moratorias habían evidenciado. El acceso a jubilación vía moratoria tenía fecha de cierre y por ende se podía interpretar que la PUAM venía a dar continuidad a la cobertura con una prestación con acceso sin caducidad. Sin embargo, esa condición fue degradada luego

[Beccaria y otros, 2020]. Comparada con el beneficio contributivo al que se accede a través de las moratorias, es una prestación “licuada” y más focalizada (elevación de la edad de retiro de las mujeres, incompatibilidad con actividad laboral registrada, inexistencia de derechohabientes). Comparada con la Pensión no Contributiva por Vejez, la PUAM es más beneficiosa (mayor haber, menor edad, residencia menos restrictiva, compatible con percepción de beneficios del grupo familiar).

La visión de la Seguridad Social implícita en la creación de la PUAM es distinta de la presente en la moratoria previsional. Recordemos que el Estado es un constructor de identidades [Vilas, 2005] y su accionar puede estratificar al conjunto social [Barba Solano, 2019]. En ese sentido entendemos que al legislar un monto de la PUAM menor al haber mínimo, así como al volverla incompatible con el trabajo registrado, entre otros, se estratifica al conjunto social resaltando la diferencia entre colectivos que reciben asistencia y colectivos asegurados por su condición laboral. Ello esconde que el criterio de la contributividad es siempre una decisión de carácter político, y que el no cumplimiento del estándar exigido no es corolario de observar la condición de “inempleabilidad” o de “vulnerabilidad”, que direccionan el beneficio hacia el ámbito de la asistencia social, sino que depende de la decisión discrecional del Estado, que puede tener un estándar alto o bajo en la exigencia de requisitos contributivos. Ese estándar si debe tener en cuenta las perspectivas fiscales pues, en última instancia, la cobertura previsional juega en el campo de la distribución del ingreso, ésta última entendida como “relación social” y no como mera relación técnica.

Asimismo, existen dos factores que apoyan la visión, digamos, universalista. Uno que la moratoria exige el pago en cuotas de los aportes no realizados, cuotas que no deben superar el 20% del haber<sup>8</sup>. Y otro es el grado de contributividad de quienes optan por la moratoria. En el año 2020, el 57% de las altas de beneficios fueron con moratoria. El 46% de

<sup>8</sup> La decisión del monto del haber de la PUAM, el 80% del haber mínimo, pudo estar vinculado a que el “haber de bolsillo” de la jubilación con moratoria es, en muchos casos, y por un máximo de 5 años, ese importe (dado el descuento de la cuota).

ellos registró 10 o más años de aportes al sistema contributivo (computados desde 1994). Esto último también sugiere la necesidad de un cambio en el criterio de contributividad presente en el sistema previsional argentino.

Dada la importancia cuantitativa del universo no cubierto según el criterio contributivo de la Ley previsional, la PUAM parece reforzar la tensión entre los sujetos del trabajo y la asistencia y potenciar estigmas que pueden transformarse en factores de disociación social [Castel, 2001]. Mientras “el contributivismo no sólo es desigualador: también es asistencializador”, el “derecho a la asistencia” de los adultos mayores es “al menos discutible” [Beccaria y otros, 2018]. Todo ello hace pensar en otra distinción de Castel, cuando contrapone dos maneras de enfrentar la cuestión social presentes en la historia reciente: “[una] *consistía en encontrar el modo de que un actor social subordinado y dependiente pudiera convertirse en un sujeto social pleno. Ahora se trata más bien de atenuar esa presencia, hacerla discreta al punto de borrarla*” [Castel, 1997:22].

Por último, observamos que aquella visión estratificadora o segmentadora presente en la creación de la PUAM se puede reconocer también en otras medidas de política previsional que impulsó el gobierno de la Coalición Cambiemos en el periodo 2016-2019 como el Programa de Reparación Histórica (Ley 27260), que actualizó los haberes de cierta población de beneficiarios más cercana a la punta de la pirámide de ingresos<sup>9</sup> [La Ruffa, 2018] o la decisión de asegurar al menos el 82% del Salario Mínimo Vital y Móvil (art. 5 Ley 27426) sólo para aquellos beneficios sin moratoria previsional, entre otros. Rasgos que materializaron una especie de contrarreforma a la Seguridad Social desplegada entre 2003-2015 [Beccaria y otros, 2018].

<sup>9</sup> Se trata de beneficios que fueron afectados por las políticas de reajuste de haberes y de actualización de los salarios que sirven de base para el cálculo del haber inicial de los años 1991-1995 y 2002-2008.

## VI. Comentario final

En resumen, el aumento sustantivo en la cobertura de las PNC entendemos se debe a un cambio de visión en la conducción del Estado que parece tomar conciencia de las fragilidades del colectivo no cubierto por la Protección Social y que permitió -en términos de consensos políticos- la habilitación de los fondos necesarios para ampliar la cobertura, tanto horizontal como verticalmente. Ello tomó cuerpo en un contexto macroeconómico inicialmente favorable, de aumento del empleo y la actividad económica, que a su vez encontró en estas políticas un factor sinérgico. Con aquella extensión de las PNC, con el impulso de las moratorias y otras políticas, parece confirmarse que la seguridad social argentina avanza -con idas y vueltas- sobre esa *“contradicción -todavía no resuelta- entre su reconocimiento como derecho humano y su origen como prestación laboral”*, una tensión que la CISS [2020] visualiza para América Latina toda. Dicho despliegue, que apuntala la situación económica y social de vastos sectores, también parece confirmar que: *“...los poderosos y los estables no están en un Olimpo desde donde podrían contemplar con impavidez la miseria del mundo.”* [Castel, 1997:23].

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, Carlos y Bulit Goñi, Luis [2010]. “Políticas sobre discapacidad en la Argentina”. Siglo XXI. Buenos Aires
- Arcidiácono, Pilar [2019a]. “La hermanita menor”. Concepciones dominantes sobre la seguridad social no contributiva en expedientes judiciales”. Revista Estado y Políticas Públicas N°12 mayo-septiembre 2019.
- Arcidiácono, Pilar [2019b]. “¿Beneficiarios legítimos o ilegítimos? El abordaje judicial sobre las Pensiones no contributivas”. ASET. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- Barba Solano, Carlos [2019]. “Desigualdad y regímenes de bienestar. Una mirada crítica”. En “Las grietas del neoliberalismo. Dimensiones de la desigualdad contemporánea en México”. Maria Cristina Bayón (Coord). IIS-UNAM. México.
- Beccaria, Alejandra.; Danani, Claudia. y Rottenschweiler, Sergio [2018]. Lo que fue, lo



que es, lo quisiera. Transformaciones de la seguridad social para adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en la Argentina, 2003-2017 (.y despues?). En E. Grassi y S. Hintze, "Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa". Ciudad de Buenos Aires: Prometeo Libros.

Beccaria, Alejandra; Costa, María Ignacia; Danani, Claudia; Hintze, Susana y Rottenschweiler; Sergio [2020]. "La seguridad social argentina en los extremos de la vida. 2015-2019". Realidad Económica N° 336 Dic.2020. IADE. Buenos Aires.

Bertranou, F.; Cetrángolo, O.; Grushka, C.; y Casanova, L. [2011]. "Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina". OIT.

Bertranou, Fabio; Solorio, Carmen; y van Ginneken, Wouter [2002]. "Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay". OIT

Castel, Robert [1997]. "La metamorfosis de la cuestión social". Paidós. Argentina.

Castel, Robert [2001]. "La Inseguridad Social". Manantial. Buenos Aires.

Cetrángolo, Oscar; y Grushka, Carlos [2020]. "Sistemas de Pensiones en Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera". CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 208.

CISS [2020]. "Informe de Seguridad Social y Bienestar en las Américas". CISS. México.

Dvoskin, Nicolás [2017]. "La reforma previsional del macrismo en clave histórica. El retorno de la estigmatización". Revista Épocas, N° 3.

Filgueira, Fernando [2014]. "Hacia un modelo de protección social universal en América Latina". CEPAL Serie Políticas Sociales 188. Santiago de Chile.

Grushka, Carlos; y Bertranou, Fabio [2004]. Beneficios sociales y pobreza en la Argentina: reexaminando el programa de Pensiones No Contributivas. ALAP 2004.

INDEC [2018]. "Estudio nacional sobre el perfil de las personas con discapacidad". Buenos Aires.

La Ruffa, Graciela, Gaya, Raúl, Carpenter, Sergio y Martínez, Carlos [2018]. "Evolución de la Previsión Social Argentina". ASAP, Buenos Aires.

Lijterman, Eliana; y Hopp, Malena Victoria [2019]. "Trabajo, derechos sociales y protección social en Argentina de la reconstrucción neoliberal". R. Katal V.22 N°. Florianópolis.

Mallardi, Manuel y Fernández, Emiliano [2019]. "La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales". CIEPP Documento N° 103. Buenos Aires.

Rofman, Rafael; Apella, Ignacio; y Vezza Carmen [2013]. "Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina". Banco Mundial.

Rossi, Julieta; y Campos, Luis [2004]. “Las pensiones por vejez frente al derecho a la Seguridad Social”. CELS. Buenos Aires.

Stang Alva, María Fernanda [2011]. “Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad

real”. CEPAL Serie Población y Desarrollo N° 103. Santiago de Chile.

Vilas, Carlos [2005]. “Pensar el Estado”. Conferencia en UNLA. [http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pensar\\_el\\_estado\\_carlos\\_m\\_\\_vilas\\_2017.%20Carlos%20Vilas.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pensar_el_estado_carlos_m__vilas_2017.%20Carlos%20Vilas.pdf)

# Información

# Proyecto: Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador (FDE)<sup>1</sup>

Katiuska King\*  
Carol Serrano\*\*

La Universidad Central del Ecuador ha impulsado un proyecto de investigación denominado “Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador (FDE)” con su respectivo Observatorio que busca divulgar de forma más sencilla el conocimiento sobre la seguridad social y su relación con el financiamiento. Dentro de la primera información difundida en febrero 2021, se incluyó un análisis del comportamiento de los créditos del Banco de la Seguridad Social (BIESS) como se muestra a continuación.

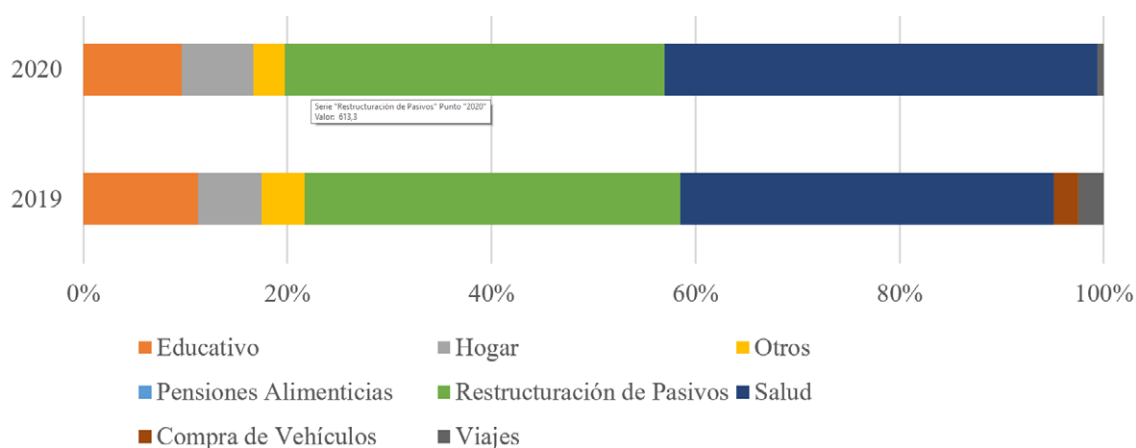
\* Docente investigadora de la Universidad Central de Ecuador. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad social y sistemas de pensiones. Coordinadora del proyecto de investigación: Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador.

\*\* Economista de la Universidad de Tulane. Investigadora asociada del proyecto de investigación Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador.

<sup>1</sup> <https://www.observatoriofinanciero.org/>

En 2019, el destino principal de los créditos quirografarios, que se otorgan a corto plazo, fue la reestructuración de pasivos<sup>2</sup> con un 37% de participación en el total. Mientras tanto, en 2020 fue salud con un 42%, el cual aumentó casi seis puntos porcentuales en comparación al año anterior. Es importante señalar que el incremento de créditos destinados a servicios de salud aumenta a pesar de que la mayoría de los prestatarios son afiliados al Instituto ecuatoriano a la Seguridad Social (IESS) tienen acceso a los servicios de salud de esta entidad.

Gráfico: Composición anual de destino de créditos quirografarios entre 2019 y 2020 (mayo a noviembre, en porcentaje)<sup>3</sup>



Fuente: BCE (2020)

Elaboración: Carol Serrano

El hecho de que el destino principal de los créditos quirografarios haya sido en el 2020 la atención de salud, resulta contradictorio y sorprendente, ya que los institutos de seguridad social mantienen su propia red de salud y hospitales, y además compran servicios a la red complementaria.

<sup>2</sup> La reestructuración de pasivos es utilizar créditos del BIESS para saldar créditos ya existentes del prestatario. Estos créditos pueden ser de cualquier naturaleza: tarjetas de créditos, deudas con otras instituciones, etc.

<sup>3</sup> Los valores del gráfico 5 incluyen créditos quirografarios y prendarios. Sin embargo, los créditos prendarios equivalen a tan solo un 5% de los créditos quirografarios, por lo que se excluye del análisis.

Es importante puntualizar, que los orígenes de la prestación de servicios de salud y específicamente los servicios hospitalarios dentro del seguro social de los países en desarrollo tenía como fin evitar el costo de hospitalización que es oneroso y podría significar una ruina económica para las familias. Ante la pandemia, la necesidad de hospitalización aumenta en los casos graves de Covid-19; sin embargo, que los hogares destinen los créditos quirografarios para salud implica un retroceso y un riesgo económico para las familias ecuatorianas.



Boletín del Grupo de trabajo  
**Seguridad social y sistemas de pensiones**

Número 5 · Junio 2021