

ECONOMÍA Y FINANZAS

PANDEMIA Y SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

Impactos y respuestas. ¿Más Estado de Bienestar?

Sol Minoldo - Nicolás Dvoskin
Julio 2020



La necesidad de promover la reflexión sobre el devenir de los sistemas previsionales motivó a la FES, CLACSO y IADE a impulsar ciclo “Conversaciones sobre Seguridad Social y Sistemas de Pensiones”.



En el primer conversatorio “Pandemia y seguridad social en Latinoamérica. Impactos y respuestas. ¿Más Estado de Bienestar?” se evaluaron impactos del Covid-19 y respuestas de los Estados en: Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y México.



En América Latina, la pandemia arribó en contextos dispares. En cada país, incidió sobre coyunturas particulares y debates políticos preexistentes, que se orientaron hacia las estrategias que los gobiernos entendían que debían tomar frente a la crisis.

ECONOMÍA Y FINANZAS

PANDEMIA Y SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

Impactos y respuestas. ¿Más Estado de Bienestar?

En cooperación con



Índice

1.	PRESENTACIÓN	2
2.	INTRODUCCIÓN	3
3.	PANELISTAS DEL 1º ENCUENTRO VIRTUAL	6
3.1.	ARGENTINA - ROXANA MAZZOLA	6
3.2.	BRASIL - ROSA MARÍA MARQUES	7
3.3.	CHILE - MARCO KREMERMAN	8
3.4.	MÉXICO - BERENICE RAMÍREZ LÓPEZ	10
3.5.	URUGUAY - HUGO BAI ALFARO	12
4.	REFLEXIONES FINALES	14
4.1	ARGENTINA.....	14
4.2	BRASIL	15
4.3	CHILE.....	15
4.4	MÉXICO.....	15
4.5	URUGUAY.....	15
	REFERENCES	17

1

PRESENTACIÓN

La necesidad de promover la reflexión sobre el devenir de los sistemas previsionales y —con ella— la posibilidad de aportar ideas que ayuden al desarrollo de nuestras sociedades, motivaron a la Fundación Friedrich Ebert (FES), al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), a través del Grupo de Trabajo Seguridad Social y Sistemas de Pensiones y al Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), a impulsar en conjunto un ciclo de actividades referidas a las distintas problemáticas de la seguridad social. La centralidad del Estado para garantizar el acceso a derechos básicos como la satisfacción de las necesidades de personas adultas mayores, la niñez y la población en general, así como su contrapunto respecto a la sostenibilidad financiera, las desigualdades y las cuestiones de género presentes en su heterogénea composición social e institucional son algunas de las temáticas que requieren tratamiento en la complejidad del sistema de seguridad social.

Sistema de seguridad social que, desde ya, no puede abstraerse del presente. La pandemia llegó alterando fuertemente la vida de nuestras sociedades. La rapidez del contagio puso en jaque la capacidad de los sistemas sanitarios mostrando descarnadamente sus debilidades, mientras que las necesarias medidas de aislamiento social indujeron la caída de la actividad económica. A poco de andar, se hizo más que evidente la necesidad de una fuerte intervención del Estado —observada prácticamente a nivel mundial— para contrarrestar los tremendos efectos económico-sociales provocados, lo que implicó la necesidad de ampliar y profundizar la mirada

sobre la seguridad social. El rol del Estado en la provisión de ingresos para vastos sectores sociales, la afectación de los bienes comunes, la necesidad de desmercantilizar los servicios sociales, la posibilidad de instrumentar nuevos pactos políticos que modifiquen las estructuras económico-sociales, el monitoreo de potenciales pérdidas y retrocesos de derechos, la necesidad de incrementar el alcance de la democracia, son aspectos que cobran fuerza en el debate y la acción pública.

En estas circunstancias, entonces, se dio inicio al ciclo “Conversaciones sobre Seguridad Social y Sistemas de Pensiones” que propuso el día martes 21 de abril de 2020 el primer conversatorio virtual sobre debates actuales de la seguridad social en América Latina, co-organizado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y la Fundación Friedrich Ebert (FES), para evaluar los impactos de la pandemia y las respuestas de los Estados en cinco países de América Latina en la búsqueda de aportes y reflexiones que ayuden a nuestras sociedades a conquistar más derechos sociales, a ampliar el imperio de la justicia y profundizar el ejercicio de su democracia.

En las páginas que siguen se desarrollan las principales discusiones expuestas ese día.

Svenja Blanke, por FES.

Sergio Carpenter, por IADE.

Pablo Vommaro, Director de Investigación, por CLACSO.

2

INTRODUCCIÓN

La pandemia llegó a Latinoamérica en un momento complicado en lo económico y conflictivo en lo político.

En cuanto al contexto político, la región tuvo un 2019 convulsionado. En México, Andrés Manuel López Obrador había asumido la presidencia a fines de 2018, inaugurando un gobierno progresista después de décadas de gobiernos conservadores. En la Argentina hubo un giro también progresista en las elecciones de octubre, con la victoria de Alberto Fernández sobre Mauricio Macri. En Uruguay, en cambio, se dio un giro en sentido contrario y el conservador Partido Nacional asumió la presidencia después de quince años de gobierno del Frente Amplio. En Brasil y Chile no hubo procesos electorales, pero sí fuerte conflictividad política: Chile vivió un 2019 muy convulsionado, con olas de protestas masivas contra el régimen neoliberal (similares a las que hubo en Ecuador y en Colombia), cuyo instrumento de descompresión fue una convocatoria a una reforma constitucional, aplazada por la llegada de la pandemia; en Brasil, el régimen ultraderechista de Jair Bolsonaro ha enfrentado conflictos institucionales y políticos de todo tipo, al punto que motivó esfuerzos por cerrar el Parlamento y el Poder Judicial. Fuera de los países a los que nos referimos en este texto, cabe mencionar que Vene-

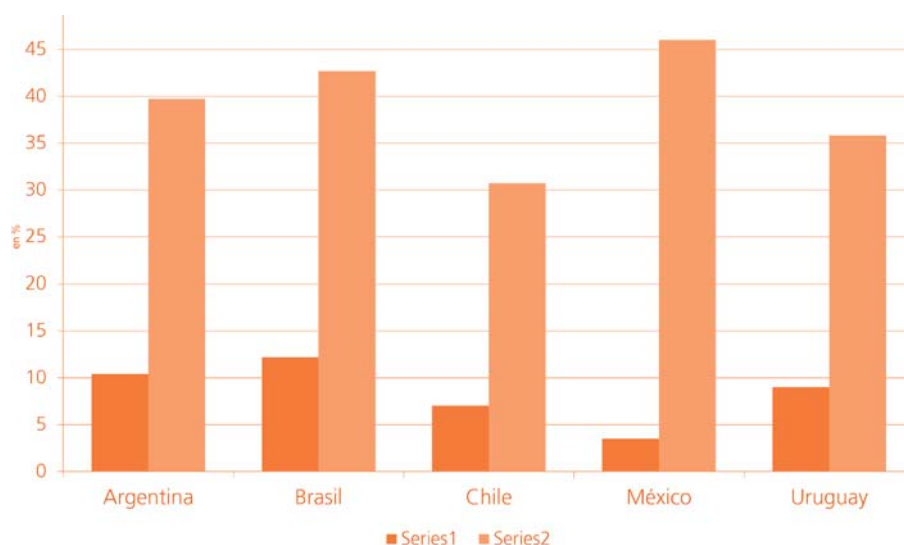
zuela vivió a principios de 2019 una agudización de su conflicto persistente y Bolivia sufrió en noviembre un golpe de Estado de manos de las milicias de la derecha, los partidos tradicionales y las fuerzas armadas. Las elecciones convocadas en Bolivia para mayo de 2020 también fueron suspendidas.

Con relación al contexto económico, salvo la Argentina, todos los países venían reportando tasas de crecimiento positivas desde 2017, pero desacelerándose en el último año. Brasil y Chile mostraron en 2019 tasas de crecimiento de 1,1%, mientras que Uruguay y México no crecieron y la Argentina se mantuvo en recesión. Las previsiones económicas para 2020 auguraban una mejor performance que el año pasado, con una menor caída en la Argentina y un mayor crecimiento en los otros cuatro países. Luego del arribo de la pandemia, las expectativas sobre el derrotero económico de este año se derrumbaron. En el siguiente gráfico de la evolución de la producción económica en los cinco países analizados incorporamos para 2020 las proyecciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) tanto en octubre de 2019 (antes de la pandemia) como en abril de 2020 (ya presente).



Gráfico 2:
Desempleo
e informalidad laboral

Fuente: Elaboración propia en base a OIT (2020) y SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2019). Los datos de desempleo corresponden a 2019 y tienen como fuente OIT. Los datos de informalidad corresponden a diferentes años en cada país (entre 2015 y 2017) y tienen como fuente SEDLAC.



En cuanto a los indicadores laborales, con excepción de México —que mostró en 2019 una tasa de desempleo de 3%—, el resto de los países dieron cuenta de una desocupación elevada, principalmente en el caso de Brasil. La informalidad laboral, por su parte, se verifica muy alta en toda la región, llegando a 46% de la fuerza de trabajo en el caso mexicano. Entre los países que analizamos aquí, el valor inferior corresponde a Chile, con poco menos de 31%¹. El hecho de que entre un tercio y la mitad de los trabajadores se encuentren empleados en condiciones informales o precarias es central para entender la particularidad de las respuestas latinoamericanas a la crisis sanitaria, económica y social.

En cada país existen, desde antes de la pandemia, diferentes esquemas de protección social, política social o seguridad social. En todos ellos el esquema central de protección está atravesado por el paradigma contributivo, por lo que su alcance se limita a los trabajadores formales y sus familias. Por otra parte, durante el siglo XXI se han desarrollado, con distintos niveles de cobertura, calidad e institucionalización, programas de protección social para aquellos grupos no cubiertos por las protecciones contributivas tradicionales.

Este ha sido el contexto en el que ha llegado la pandemia a la región, abriendo enormes desafíos. Tal como afirman Sergio Carpenter y Berenice Ramírez López:

“junto a los flagelos en mortalidad y morbilidad que la pandemia está mostrando, el impacto a la actividad económica y laborales es y será más que evidente, debido a las restricciones de movilidad que se ha impuesto a las personas a partir del paro forzado que se ha tenido que instrumentar mediante el cierre de empresas, fabricas, sector gobierno y servicios. La extrema preocupación de la sociedad y de los trabajadores en particular, es la de mantener los ingresos necesarios de sostenimiento a la familia”. (Carpenter y Ramírez López, 2020: 2).

Ante la crisis producida por la llegada de la pandemia los gobiernos han tomado distintas medidas. En principio, en todos los países se suspendieron ciertas actividades económicas de concurrencia masiva, pero en algunos se establecieron cuarentenas obligatorias en el marco de las cuales solo se permitió seguir funcionando a los sectores considerados esenciales. En general, se recomendó el teletrabajo para los casos en los que esto es técnicamente posible. Más allá del dispar impacto que las diversas restricciones dispuestas tienen sobre el proceso productivo, en todos los casos el nuevo contexto conlleva una caída en la actividad económica, como lo muestran las proyecciones del FMI. La manera en que se distribuye este costo dependerá, principalmente, de las medidas adoptadas por cada gobierno, tanto sanitarias como económicas y sociales. Al respecto, distinguimos tres tipos de intervención:

Caso 1) Países en los que no se estableció cuarentena obligatoria, sino que solo se cerraron ciertas actividades, se recomendó a la población quedarse en casa y el Estado no dispone ninguna política de compensación económica. En este

1 Existen muchas formas de computar la informalidad laboral. Más allá de las diferencias estadísticas o muestrales, los criterios para distinguir trabajadores formales de informales son diversos. Es por eso que los panelistas han resaltado guarismos de informalidad en sus países que discrepan de los que mostramos aquí en una comparación regional estandarizada.

caso, el riesgo sanitario se recarga sobre aquellas personas que no pueden dejar de trabajar y el principal factor de conflicto es sanitario.

Caso 2) Países en los que hay en alguna medida aislamientos obligatorios y el Estado es el que responde (al menos parcialmente) por el impacto sobre los ingresos de los hogares, ya que no hay restricciones que impidan a los empleadores la ruptura de relaciones laborales o la interrupción de ingresos. En este caso, la carga se distribuye en función de la estructura de seguridad social y el nivel de informalidad laboral. Cuando existe un seguro de desempleo, la carga corre por cuenta del Estado, pero solo con relación a la asistencia de trabajadores con cobertura. En cambio, el costo económico sigue recayendo en los propios trabajadores cuando sus relaciones laborales no están protegidas por la seguridad social (ya sea porque son trabajadores informales o porque no existe un seguro de desempleo). En tales casos, el Estado puede activar programas de transferencias de ingresos para cubrir a esa parte de la población durante la emergencia. En este caso la discusión principal pasa por las cuentas públicas.

Caso 3) Países con cuarentenas estrictas y políticas redistributivas para repartir las cargas. En este caso, mediante regulaciones específicas, se fuerza a las empresas a asumir parte del costo, por ejemplo, obligándolas a pagar sueldos, aunque no estén funcionando, y restringiendo la posibilidad de realizar despidos. Simultáneamente puede haber también transferencias de dinero del Estado a las empresas, a los trabajadores autónomos y, al igual que en el caso 2 a los trabajadores informales. En este caso la discusión pasa tanto por las cuentas públicas como por la distribución funcional de los ingresos.

Si el Estado asume en alguna medida los costos de la crisis, ya sea con el incremento de las erogaciones de la seguridad social, con la transferencia de ingresos de emergencia y/o ayudas dirigidas a las empresas, el reto es cómo enfrentar ese costo en un contexto en el que la caída de la actividad económica acarrea una contracción de la recaudación. En ese marco, emerge con fuerza la discusión sobre el financiamiento del gasto fiscal frente a la crisis, entrando en tensión las alternativas: emisión, endeudamiento o un incremento de la recaudación, por ejemplo, con la implementación de impuestos adicionales a la riqueza.

Los desafíos y conflictos asociados a la caída de los ingresos no son los únicos que enfrentan los países en este contexto. Más allá del costo asociado a los ingresos laborales, muchas unidades económicas atraviesan situaciones críticas debido a la disminución o interrupción de los ingresos, mientras deben seguir afrontando diferentes costos fijos. En ese marco, las políticas de apoyo estatal han tomado la forma de créditos a tasa subsidiada o con el Estado como garante. Por otra parte, diversos indicadores económicos se deterioran en medio de la crisis, poniendo en tensión el funcionamiento de economías que, en algunos casos, ya se encontraban en problemas. Entre estos desafíos se destacan la eventual caída de la demanda de exportaciones (tanto en cantidad como en precio) por la contracción económica global, la caída de las remesas o la inversión extranjera, las complicaciones en la dinámica de los precios y las dificultades para afrontar los servicios de la deuda, entre otras.

En este texto se describen las principales contribuciones de los panelistas de la mencionada charla integrando así un conjunto de miradas acerca de cómo los Estados de la región han intervenido.

3

PANELISTAS DEL 1º ENCUENTRO VIRTUAL

3.1. ARGENTINA - ROXANA MAZZOLA²

El impacto asimétrico de la pandemia al llegar a poblaciones tan desiguales como las de América Latina visibilizó esta cuestión y ha dado lugar al reconocimiento de la importancia de diseñar políticas diversas, con prioridades y énfasis diferentes pues algunos sectores de la población se ven especialmente afectados debido a las desigualdades de oportunidades y elección vinculadas al género, el estrato socioeconómico o el grupo de edad del que se forma parte.

Respecto de las primeras cabe aludir al impacto multidimensional de la pandemia para las mujeres. Debido a la división sexual del trabajo que predomina en la región, las mujeres se ocupan en mayor medida del trabajo no remunerado en el hogar, principalmente en las tareas de cuidados. Como consecuencia, las afecta directamente el confinamiento que incluye la suspensión de la asistencia escolar, pues

[l]a escolarización en casa involucra que dediquen mayor tiempo de cuidado a sus hijos/as y que deban resolver situaciones tan concretas y diarias como efectuar las compras sin exponerlos. En paralelo, la cuarentena imposibilita disponer de ingresos económicos y de la red familiar y comunitaria a la que habitualmente acude (Mazzola, 2020).

En la medida en que el contexto de la pandemia la hace visible, se instala en la agenda pública la importancia del trabajo no remunerado realizado mayormente por mujeres. Y no se trata de una agenda efímera ligada exclusivamente a la coyuntura, sino que habría llegado para

quedarse. En suma, la pandemia y sus asimetrías perfilan una agenda pública en la que se acelera el reconocimiento de los aportes que las mujeres realizan en el área de los cuidados, así como las brechas de género en la seguridad social.

Otra dimensión de la desigualdad es la geográfica. En tal sentido, en aquellos países con una organización de tipo federal, como es el caso de la Argentina, existen retos diferenciales en el diseño de la intervención de las políticas públicas según los diferentes niveles de gobierno implicados.

Una segunda cuestión a tener en cuenta es la importancia del escenario de trasfondo al que arriba la pandemia, es decir, el derrotero reciente de las políticas públicas de bienestar en Latinoamérica cuyas tres últimas etapas pueden sintetizarse así:

(1) Primero, un precedente común a casi todos los países de América Latina —que se inicia en torno a los años 70 y hasta fines de los años 90—, caracterizado por un deterioro en los ámbitos de salud, educación y seguridad social, resultante de la implementación de modelos de “protección restringida” vinculados con paradigmas de bienestar ligados a la mirada neoliberal.

(2) A continuación, una etapa de mejora —a inicios del siglo XXI—, con la tendencia hacia paradigmas de “protección ampliada”, caracterizada por políticas más inclusivas.

(3) Por último, y definiendo el presente en el que llega la pandemia, un proceso de nuevo deterioro, con el avance del paradigma del “asistencialismo extendido” en diferentes áreas del Estado. Y,

el asistencialismo como orientación general de la política implica que se configura un “Estado ambulancia” centrado en la ayuda social, el socorro y la dádiva. Una suerte de Estado de bienestar residual, compensador del mercado, donde los pobres son

2 Roxana Mazzola es politóloga (UBA), magíster en Administración y Políticas Públicas (UdeSA) y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Es coordinadora académica del Diploma Superior de Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas (FLACSO), profesora en UBA, FLACSO y UNTreF e investigadora visitante en el Instituto Gino Germani.

objeto de intervención de políticas gubernamentales focalizadas y con criterios discrecionales (Mazzola 2019: 6).

En la Argentina, esa última etapa se corresponde con la gestión presidencial de Mauricio Macri, que produjo “un giro drástico en la orientación de la política social: planes antes que derechos, lógica individual por sobre la colectiva y reducción del poder adquisitivo de las prestaciones” (Mazzola 2019: 7). Con relación a la seguridad social, por ejemplo, el gobierno de Macri tendió a estratificar fuertemente sus prestaciones.

Esta trayectoria implica que la pandemia encuentra a los Estados con un deterioro de sus capacidades, tanto para dar respuesta como para monitorear el seguimiento de las acciones tomadas o repensarlas en este nuevo marco. Pero el problema no se limita al retroceso de los últimos años, sino también a los continuos cambios de dirección que acompañan los cambios políticos de los gobiernos. De este modo, las variaciones distributivas y variabilidad de las políticas sociales en la región dificultan la consolidación estructural de los sistemas de protección, planteando la necesidad de aprender en cada crisis cómo diseñar políticas de emergencia, contando con diferentes estructuras institucionales para responder.

En este contexto, pueden enumerarse las principales medidas tomadas por el gobierno argentino frente a la crisis:

(1) Se reforzaron políticas ya existentes en el sistema de seguridad social. Tanto la Asignación Universal por Hijo como las jubilaciones y pensiones fueron complementadas con un monto extra por una vez.

(2) Se fortalecieron los ingresos familiares. Se desarrolló el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que se otorga por grupo familiar y llega a más de 7 millones de hogares cuyos ingresos están directamente afectados por las restricciones del confinamiento, ya sea por trabajar en el sector informal o de forma independiente en actividades de escasa rentabilidad (sin contar, por tanto, con recursos acumulados para hacer frente a la crisis).

(3) Se tomaron medidas dirigidas a garantizar el acceso a la alimentación en los sectores más vulnerables, reforzando partidas vinculadas con comedores.

(4) Las diferentes políticas se fueron articulando con otras acciones ligadas al mercado de trabajo o al sistema productivo. Primero, con un marco de regulación que protege los puestos de trabajo y los ingresos de la población asalariada (prohibición de despidos), y a continuación con políticas para asistir económicamente a las

empresas de modo tal que sean capaces cumplir con esas obligaciones en medio de la crisis.

(5) Por otra parte, se han reforzado y articulado, desde diferentes organismos nacionales, dispositivos de atención para las violencias domésticas, las cuales se amplifican el contexto de confinamiento en los hogares, afectando tanto a las mujeres como a niños y niñas.

Las acciones para actuar bajo la pandemia no pueden ser aisladas o puntuales, sino que se requiere poner en marcha un sistema articulado de políticas, que deben (re)diseñarse y monitorearse de manera continua, políticas no como intervenciones puntuales sino como “blancos móviles”, es decir como un continuo que se construye y redefine permanentemente. Los objetivos de la política social se mueven continuamente hacia adelante, en el sentido de ir incrementando su progresividad para garantizar derechos, al existir prioridades múltiples en la agenda social, que en muchos casos están en competencia unas con otras, y enormes retos referidos a la sostenibilidad de la ampliación de la política social resulta pragmático asumir una dinámica en la cual, una vez alcanzado determinado nivel de respuesta, se amplíe inmediatamente la agenda para incorporar otras prioridades. Por ello, las políticas no solo han de ser valorizadas desde un análisis “fijo”, sino por su dirección y los nuevos caminos que habilitan. Así, se hace posible tender crecientemente hacia sistemas de protección más amplios y consolidados, aunque no se consiga de un día para otro.

3.2. BRASIL - ROSA MARÍA MARQUES³

Los sistemas de seguridad social existentes no alcanzaron a responder a los efectos de la pandemia, principalmente debido a que esta situación es la mayor crisis en la historia desde que dichos sistemas se extendieron en el mundo. De hecho, en estos días se especula con que a la salida de la crisis la mitad de la población mundial estará en la pobreza, lo que hace evidente que los sistemas de seguridad social serán insuficientes.

Para dimensionar la crisis económica que afronta el mundo en estos días, no tiene sentido compararla con la crisis de 1930, porque la economía mundial es diferente: los problemas en esta coyuntura se relacionan con la forma en que se organizó el capitalismo durante

3 Rosa María Marques es profesora titular del Departamento de Economía y del Programa de Estudios de Postgraduación en Economía Política (PUC-SP), expresidenta de la Sociedad Brasileira de Economía Política (SEP) y expresidenta de la Asociación Brasileira de Economía de la Salud.

los últimos treinta y cinco años. En una economía globalizada, donde la producción de bienes se realiza a través de cadenas globales de valor, la ruptura de dichas cadenas por el impacto de la pandemia puede suponer que, dado el tiempo que tardará reconstruirlas, la crisis económica sea mucho más prolongada que la sanitaria. En tal sentido, el FMI estima que el PBI mundial caerá 3% en 2020, y que las únicas economías que no caerán serán China y la India (que crecerán 1 y 1,9% respectivamente, bajo expectativas optimistas).

En este contexto es enorme la importancia que tiene la orientación política de los gobiernos en las respuestas de cada país frente a la llegada de la pandemia. Al respecto, es claro el caso de Brasil y la orientación protofascista de su gobierno: mientras el número de infectados y de fallecidos crecen a un ritmo alarmante, el presidente se opone al confinamiento y confronta con los gobernadores que dictan medidas de protección.

La ausencia de medidas de protección sanitaria o social por parte del Estado guarda continuidad con el ciclo de fuerte reacción conservadora que se ya encontraba atravesando Brasil cuando llegó el COVID-19. En los últimos años, se han venido produciendo en el país grandes reformas, que implican fuertes recortes en los derechos de las mayorías, tanto en el ámbito previsional como en el de las relaciones capital-trabajo. En 2019 se completó la mayor arremetida contra los derechos de los trabajadores en Brasil, debido a la reducción en su protección por parte del Estado: se aprobó una reforma previsional que, si bien no modificó estructuralmente el sistema, endureció las condiciones de acceso (por edad y tiempo de contribución) a la vez que redujo sustancialmente el monto de los haberes para casi todos los pensionados, pero sobre todo para las mujeres y para los trabajadores más pobres, que son quienes casi con seguridad han atravesado parte de su edad activa en el mercado de trabajo informal (Marques y Berwig, 2020: 20). El retroceso de conquistas sociales históricas se había iniciado unos años antes. En 2017, durante el gobierno de Michel Temer, se aprobaron las leyes 13.429 y 13.467 de subcontratación y reforma laboral, aumentando la flexibilidad laboral y reduciendo los costos laborales a los capitalistas (Marques y Berwig, 2020: 19). Estas reformas tuvieron como objeto conceder seguridad a los capitales extranjeros e integrar al Brasil a la economía mundial como proveedor de bienes con costos laborales bajos, para competir en el mundo como un país barato (Marques y Ugino, 2017: 15).

Así, la pandemia llega a Brasil con una matriz de protección social en retirada, y un escenario complicado en el mercado de trabajo, puesto que el desempleo ya era muy alto antes de su comienzo (superaba el 12% en

2019) mientras que la informalidad estaba en sus máximos históricos.

En lo que a política se refiere, se comprueba que las divisiones internas, tanto dentro del gobierno como de los sectores de poder han recrudecido con la propia pandemia. Por ejemplo, a mediados de marzo el gobierno de Bolsonaro intentó aprobar un decreto que permitía a las empresas suspender a trabajadores sin goce de sueldo, durante un tiempo determinado, pero este fue finalmente rechazado por los demás actores políticos, aunque sí se aprobó la posibilidad de que se reduzcan salarios y horas de trabajo. Asimismo, el gobierno terminó aceptando a regañadientes la asignación de partidas presupuestarias de ayuda social, incluyendo un subsidio a trabajadores informales de 600 reales al mes (unos 120 dólares). Otras tensiones que emergen con fuerza en este contexto son las de los diferentes niveles de gobierno, que han adoptado políticas económicas, sociales y sanitarias diferentes. La confrontación más visible ha sido la postura contraria a los confinamientos por parte del gobierno federal, y su apoyo por parte de los gobiernos estatales.

No obstante, en Brasil, el aumento de las responsabilidades estatales y, en muchos casos, de gastos del gobierno, no significa el fin del neoliberalismo. Ni tampoco que este renovado rol del Estado siga vigente una vez que la pandemia haya llegado a su fin. La situación actual es excepcional y nada sugiere que el rol del Estado en el mediano plazo vaya a cambiar. Por último, la pandemia también muestra que el capitalismo viene proponiendo una relación muy complicada entre la vida económica y la naturaleza, y el cuidado del medio ambiente tiene que ser una de las prioridades de la organización social que surja a la salida de la crisis.

3.3. CHILE - MARCO KREMERMAN⁴

Particularmente en Chile, la pandemia arribó en medio de una crisis política, la cual se abrió hace alrededor de seis meses (desde el estallido del 18 de octubre). E impactó de forma especial sobre uno de los ejes del debate abiertos por la crisis: la reforma del sistema previsional. Como precedente, antes del estallido político de octubre 2019, Chile afrontaba una grave crisis previsional debido a la incapacidad del sistema para proporcionar prestaciones suficientes. Con el modelo basado en la capitalización de cuentas individuales,

4 Marco Kremerman es economista, magister en Políticas de Trabajo y Relaciones Laborales y profesor de los cursos de Política de Pensiones y Metodología de Investigación (USACH y UV), investigador de la Fundación Sol de Chile; especialista en seguridad social y economía, política, educación y trabajo.

gestionado de manera privada por administradoras de fondos de pensiones (AFP), 8 de cada 10 nuevos pensionados no lograban en 2019 autofinanciar una pensión superior a la línea de la pobreza, “las pensiones que reciben los jubilados en Chile mayoritariamente se ubican por debajo del salario mínimo y un porcentaje importante de ellas también se encuentra debajo de la línea de la pobreza” (Gálvez y Kremerman, 2019: 18).

El panorama previsional futuro era aún peor: debido a la caída en la tasa de rentabilidad financiera registrada en los últimos 20 años, la expectativa era que los futuros pensionados obtengan pensiones todavía más bajas.

La gran movilización social iniciada el 18 de octubre de 2019 generó tal presión que el gobierno se comprometió a avanzar en una reforma del sistema. Su propuesta se centró en un aumento de la cotización, financiado con el aporte de los empleadores. La cotización adicional sería destinada, en parte, a incrementar la cotización individual y, en parte, a financiar un mecanismo con lógica de reparto. Cuando se confirmó en Chile el primer caso de COVID-19, el proyecto del gobierno ya había sido aprobado en la Cámara de Diputados. La discusión en el Senado no llegó a producirse y el debate sobre el tema se modificó profundamente.

Solo en el mes de marzo los fondos de pensiones que administran las AFP, que sumaban alrededor de 195 mil millones de dólares, han tenido una pérdida de 25 mil millones, por las caídas de los mercados financieros a nivel mundial y la gran exposición de las inversiones del sistema al sistema financiero mundial (56% de los fondos están invertidos en instrumentos en el mercado nacional y el resto en los mercados internacionales). En este marco, emergieron en el debate al menos tres posicionamientos. Primero, el que considera la necesidad de transformar radicalmente el sistema de pensiones chileno, eliminando por completo la regulación basada en el decreto-ley 3500 de la dictadura. No se trata de la primera vez que una crisis financiera lleva a una interpelación estructural de los sistemas privados de capitalización individual y constituye el punto de partida para desmantelarlo, con la anterior crisis financiera mundial de 2008, 18 de 30 países revirtieron las reformas con las que habían privatizado sus sistemas de pensiones (parcial o totalmente). Un posicionamiento menos radical apunta a que, si no se elimina por completo el sistema vigente, al menos no se ingrese más dinero en las AFP de ahora en adelante. La prioridad sería una gestión pública de los ahorros de los trabajadores, para resguardarlos de los enormes vaivenes financieros propios de esta coyuntura. Por último, un tercer posicionamiento apunta a que los ahorros de las AFP puedan ser

empleados por los trabajadores, habilitando el retiro de las cuentas, para afrontar los efectos de la crisis sobre sus ingresos. La discusión sobre el retiro de fondos previsionales se explica por el vacío de respuestas públicas a la dramática situación de los trabajadores que no cuentan con recursos para afrontar esta crisis. Así, aunque el retiro anticipado de fondos perjudicaría sus ingresos previsionales, se impone la necesidad frente a la emergencia, además de no haber un fuerte interés en evitar la pérdida de prestaciones futuras sobre las que ya hay muy bajas expectativas.

Los trabajadores chilenos enfrentan diferentes situaciones ante la pérdida de ingresos en el marco de la crisis. En primer lugar, trabajadores a quienes, teniendo contrato de trabajo, les suspendieron sus relaciones laborales con la llegada de la pandemia. En esos casos han tenido que acudir al seguro de cesantía, cuyo monto decrece cada mes (pasando de representar el primer mes 70% del ingreso laboral previo, a constituir apenas el 30% del sexto mes en adelante, si es que sigue correspondiendo su cobro por el saldo pendiente en su cuenta de ahorro individual). En tanto, 40% de la fuerza laboral ocupada está en situación de informalidad. Para estos trabajadores el gobierno ha diseñado una serie de paquetes económicos mínimos, a través de la entrega de bonos y ayudas. Recientemente se anunció un bono que consiste en un ingreso de emergencia para hogares. El programa está destinado al 60% más vulnerable de la población, con ingresos mayoritariamente informales. El monto varía según el nivel de vulnerabilidad (recibirán el total del beneficio quienes se encuentran en el tramo de mayor vulnerabilidad, en los dos quintiles más pobres, y dos tercios del beneficio los que se encuentran en el tercer quintil), y en tamaño del hogar. El máximo monto previsto es el que corresponderá a un hogar con 4 integrantes que pertenece al 40% más vulnerable, en cuyo caso el aporte ascenderá a 260 mil pesos, es decir, poco más del 50% de lo considerado como línea de pobreza. El bono se entregará por tres meses, reduciéndose su monto de manera gradual (el segundo mes se otorgará 85% y el tercer mes, 70%).

La pandemia ha creado un contexto clave para reflexionar colectivamente acerca de los sistemas de seguridad social y sus principales características: la necesidad de un alcance universal, que garantice derechos, con niveles de protección suficientes y equitativo. El alcance de dichos objetivos no puede ser dejado a expensas del sistema financiero y el debate por su sostenibilidad deberá centrarse en reformar los sistemas tributarios, de ahí la importancia de gravar a las grandes fortunas, que no son las que cargan con los principales costos de esta crisis (ni lo han hecho en las anteriores), y que tampoco han “derramado” su riqueza al resto de la sociedad.

3.4. MÉXICO - BERENICE RAMÍREZ LÓPEZ⁵

Frente a la pandemia, la principal preocupación de la sociedad mexicana, y de los trabajadores en particular, se ha depositado en la continuidad de los ingresos para el sostenimiento de las familias. La preocupación sanitaria, vinculada con la prevención del contagio y la protección de la vida, ha quedado en un segundo plano. Por ello abordaremos su impacto sobre el trabajo, los ingresos, la seguridad social y la actividad económica.

Si bien el llamado a “quedarse en casa” sigue siendo de acatamiento voluntario en México, la llegada de la pandemia tiene indefectiblemente un impacto económico. Los empresarios han advertido que no pagarán salarios y realizarán despidos si no tienen liquidez, aunque incurran en faltas a la Ley General del Trabajo. Para algunos trabajadores, ello significa el mantenimiento de sus empleos, pero sin salarios o con salarios reducidos. Y para otros, el desempleo. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social ha registrado 347 mil despidos entre el 13 de marzo y el 6 de abril, una cifra que representa casi la mitad de los empleos que el país genera al año.

En este marco, se han activado fuertes tensiones entre el gobierno y el sector empresario, que reclama apoyo fiscal y ampliación en los plazos para el pago de impuestos. Sin embargo, el margen para atender dichos reclamos se encuentra condicionado por la baja presión tributaria existente, con una recaudación que representa apenas 16% del PBI. Por otra parte, las medidas del gobierno se han dirigido prioritariamente al apoyo de los

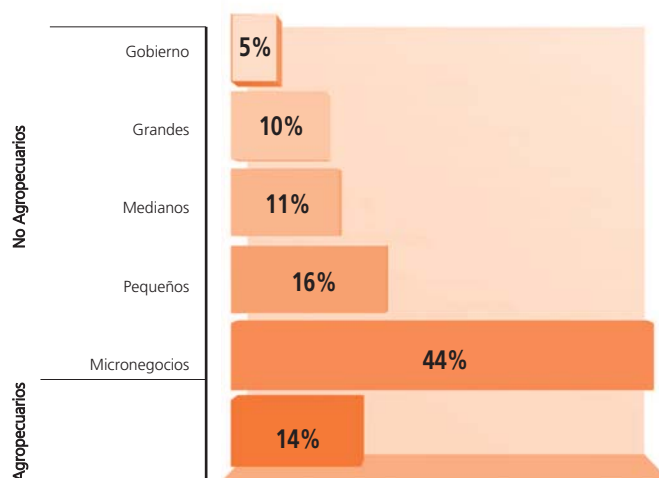
micronegocios, habida cuenta del asimétrico peso en el empleo generado por las grandes industrias (10%) y las pequeñas unidades económicas, que aportan la mayor parte (44% en el caso de los micronegocios). Ver *Gráfico 3*:

También se ha priorizado el apoyo al sector informal, que es el que menos capacidad tiene de invertir recursos propios para afrontar la crisis, y que por ello mismo es el que en mayor medida se mantiene en actividad. En suma, la principal estrategia del gobierno frente a la emergencia actual ha sido la de mantener y reforzar, con pagos adicionales o prórrogas, programas de transferencias de ingreso ya existentes.

Sobre las particularidades de la seguridad social mexicana en este contexto de crisis del empleo y de los ingresos hay que tener en cuenta, por una parte, que los trabajadores cubiertos por la seguridad social no cuentan con seguro de desempleo al quedarse sin trabajo. Al cese de sus ingresos laborales se añade que, interrumpidas también las cotizaciones, conservarán su seguro de salud por solo dos meses más. Esto último implica que tendrán que recurrir exclusivamente a los servicios de salud pública. Y que, a las limitaciones del sistema de seguridad social para dar respuesta a los efectos de la crisis, se suma un problema mayor: su carácter fuertemente excluyente. De una población económicamente activa de 55 millones de personas, solo 24 millones están aseguradas. Son excluidos tanto los trabajadores por cuenta propia como los que trabajan en el sector informal, así como los que lo hacen en unidades formales, pero en condiciones de informalidad.

Gráfico 3:
Población ocupada
por ámbito y tamaño
de la unidad económica
en México, IVT-2019

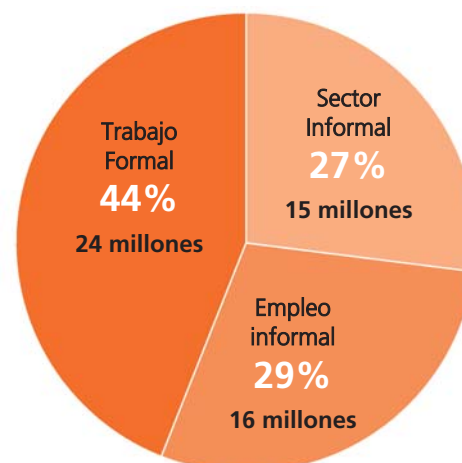
Fuente: Ramírez López y Badillo
González, 2020, con datos de
INEGI-ENOE, IVT-2019



⁵ Berenice Ramírez López es investigadora de la UNAM y una de las coordinadoras del Grupo de Trabajo de Seguridad Social y Pensiones (CLACSO). La exposición presentada cuenta con la coautoría de Gabriel Badillo González.

Gráfico 4:
Distribución de la ocupación por condición laboral
en México, IVT-2019

Fuente: Ramírez López y Badillo González, 2020,
con datos de INEGI-ENOE, IVT-2019.



Solamente 44% de los trabajadores tiene acceso a la seguridad social; 27% se desempeña en el clásico sector informal, mientras que 29% cuenta con empleo informal en unidades formales (como por ejemplo outsourcing, subcontratación, trabajo temporal o trabajo a distancia, que no están incorporados a la seguridad social).

Frente a la falta de universalidad de la seguridad social, y particularmente con relación al problema de la cobertura previsional, se implementaron en el siglo XXI diferentes programas de transferencias de ingresos a nivel nacional o regional⁶. El más reciente fue la Pensión de Bienestar, que en 2019 extendió la cobertura a 8 millones de personas. Más allá de los amplios niveles de cobertura, en todos los casos “los ingresos que brindan son insuficientes para adquirir los bienes de consumo básicos, las transferencias más generosas sólo cubren la mitad de un salario mínimo” (Ramírez López, Nava Bolaños y Badillo González, 2017: 157). Por ello, es fundamental elevar la calidad de la protección universalizada que, más allá de su amplio alcance, representa una baja inversión (la Pensión de Bienestar, por ejemplo, tiene un costo del 0,4% del PIB).

Por último, el contexto sanitario en el que llegó la crisis

y las medidas adoptadas por el gobierno. Para empezar, es inédita la fluida y masiva información que recibe la sociedad de parte de la Secretaría de Salud, que reporta diariamente las acciones tomadas y las emergencias que van surgiendo, no obstante, la herencia neoliberal reciente (que priorizó el interés del sector privado) encuentra al sistema de salud mexicano con instituciones debilitadas, personal desorganizado y déficit de equipos médicos por la falta de inversión acumulada en las últimas cuatro décadas en infraestructura sanitaria y de personal para la atención a la salud pública. El intento de reforma del sistema de salud promovida desde el gobierno central, cuya implementación estaba prevista para febrero, fue rechazado por parte de los Estados gobernados por la oposición política.

Dado que la crisis del COVID-19 pone en evidencia los déficits en la organización de los sistemas de salud en México, sería provechoso mantener, más allá de la situación de emergencia, los avances que se organicen para fortalecer la salud pública. pero los retos son enormes debido a la escasez de los recursos provenientes de ingresos públicos, por lo cual es menester avanzar en la expansión de dichos recursos, considerando por ejemplo la implementación de algún impuesto a la riqueza. De momento, lo que ha hecho el gobierno para poder contar con mayores recursos es el recorte de salarios y gastos onerosos.

Finalmente, es muy importante desapegarnos de las propuestas históricas y pensar en nuevas maneras de enfrentar el futuro. En tal sentido, las funciones del Estado deben superar el papel subsidiario y residual que han tenido en los últimos años. En definitiva, cuando pase la pandemia, habrá llegado el momento para nuestra región de impulsar una diferente construcción social: una que nos conduzca hacia un modelo civilizatorio distinto, en el que se ponga a la vida en el centro de las decisiones de producción y de consumo.

⁶ Por ejemplo, desde 2001 la Ciudad de México instrumentó un programa de transferencias monetarias para personas de 70 años y más, alcanzando una cobertura cercana al 70% de la población objetivo en su primer año. En 2006 el Gobierno federal puso en marcha un programa de transferencias para las personas mayores en condiciones de pobreza afiliadas al programa “Oportunidades”. En 2007 se creó el programa “70 y más” focalizado en la población rural de localidades con menos de 30 mil habitantes. Más tarde el programa extendió su cobertura a todas las personas mayores que no contaran con ingresos por pensiones o jubilaciones y en 2012 la cobertura alcanzó el 57% de la población mayor de 70 años. En el año 2013 el Gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, puso en marcha el programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) en sustitución del programa “70 y más” (Ramírez López, Nava Bolaños y Badillo González, 2017).

3.5. URUGUAY - HUGO BAI ALFARO⁷

El impacto económico de la pandemia se impone incluso en aquellos países que no implementan cuarentenas estrictas que fueren a la suspensión parcial del proceso productivo. En mayor o menor medida, se produce una perturbación de la relación entre la oferta y la demanda provocada por la caída del consumo, que sobreviene al aislamiento social, la caída de los ingresos y las interrupciones del comercio internacional. En tanto, a nivel global se produce una merma en las opciones de financiamiento externo, lo que dificulta las posibilidades de compensar la baja en las exportaciones.

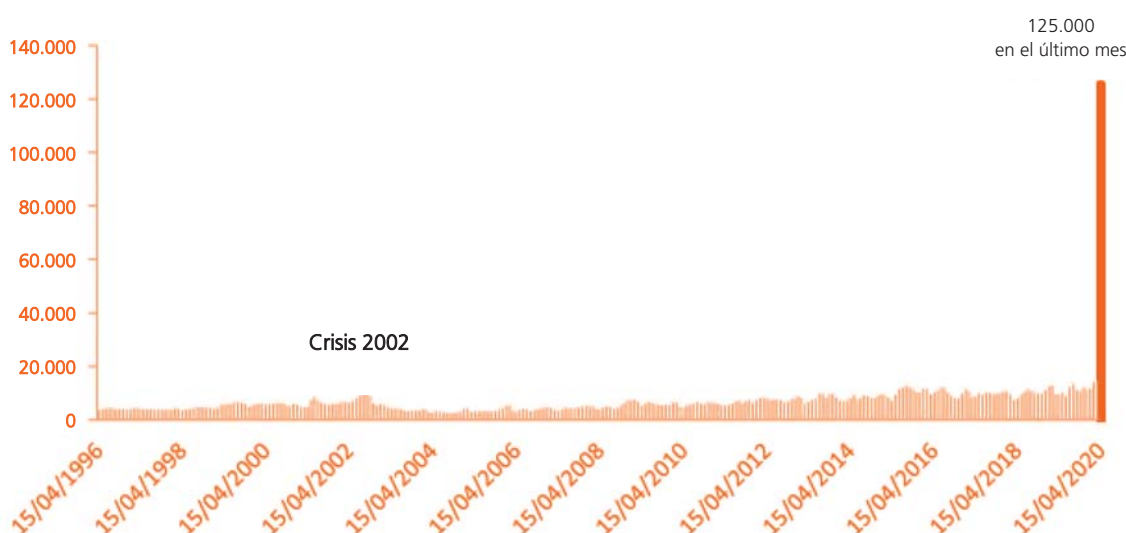
Existen tres principales desafíos para el Estado ante la llegada de la pandemia. Por un lado, garantizar el normal funcionamiento del sistema de salud. Por otro, proteger a las unidades productivas y los puestos de trabajo de las empresas, a fin de que de la crisis generada por la pandemia no se convierta en permanente. Pero la cuestión que adquirió centralidad es afrontar sus efectos sobre los ingresos de los trabajadores. Al respecto, es relevante recibir la crisis contando con un sistema de seguridad social extendido y robusto.

Durante los 15 años de gobierno del Frente Amplio en Uruguay se incrementaron como nunca los recursos des-

tinados al área social, se logró cuadruplicar la cobertura sanitaria con la creación de un sistema integrado de salud, se alcanzó una cobertura previsional cuasiuniversal (en torno al 95%) y se ampliaron los montos de las transferencias no contributivas para los sectores más vulnerables, principalmente las dirigidas a niños, que constituyen el grupo etario en el que más se concentra la pobreza en el país. Este fortalecimiento y ampliación de la matriz de protección social ha permitido que Uruguay esté mejor preparado para la llegada de una pandemia de lo que hubiera estado, por ejemplo, en los años 90, cuando el Estado se había retirado de la regulación de la economía, y el mercado de trabajo había sido flexibilizado desde una óptica neoliberal.

Cabe recordar el incremento de hasta 50%, en años recientes, de la cantidad de trabajadores que aportan a la seguridad social. El aumento en la formalización del empleo supuso que se extendiera la cobertura de los seguros de desempleo. El seguro de desempleo funciona como un engranaje redistributivo y contracíclico a la vez (Bai, Carrasco, Dean y Perazzo, 2020: 2). En la actual coyuntura, este ha devenido un resorte fundamental de la matriz de protección social. Durante el último mes se estima que las solicitudes para el seguro de desempleo llegarán a las 125 mil (aproximadamente 10% de la cantidad de trabajadores aportantes).

Gráfico 5
Altas al Seguro de Desempleo 1996 - 2020 (Datos mensuales al 15 de cada mes)



Fuente: Ramírez López y Badillo González, 2020, con datos de INEGI-ENOE, IVT-2019

⁷ Hugo Bai Alfaro es economista y realizó una maestría en Dirección y Gestión de Planes y Fondos de Pensiones en la Universidad de Alcalá. Trabaja en el Instituto Cuesta Duarte (PIT-CNT) e integra el Equipo de Representación de los Trabajadores en el Banco de Previsión Social (BPS) en Uruguay.

La seguridad social existente ha garantizado, entonces, la activación automática de respuestas ante la crisis, especialmente en lo que refiere a la protección de los ingresos de los trabajadores.

Como contracara, la coyuntura política uruguaya se encuentra atravesada por un giro en la orientación política del gobierno, que ha limitado las respuestas activas por parte del Estado. Una de las consignas de campaña del nuevo gobierno era la reducción del déficit fiscal (en torno al 5%) por medio de la contracción del gasto público. Con esta agenda previa, el actual gobierno se resiste a avanzar en esquemas de protección frente a la crisis que desata la llegada de la pandemia. De hecho, ha enviado al Parlamento un proyecto de ley de urgente consideración con alcances muy diversos, en muchos casos sin relación con la actual crisis, y que refieren a reformas conservadoras o implican retrocesos en materia de derechos sociales. En el contexto se trata de un proyecto completamente inoportuno ya que propone, por ejemplo, legislar sobre reglas fiscales que restringen la capacidad de acción del Estado ante una crisis como la actual.

En tanto, el gobierno tampoco ha mostrado disposición para discutir impuestos a los ingresos del capital o a grandes riquezas y patrimonios, que permitan al Estado contar con recursos para responder a la crisis. Solo se estableció un impuesto transitorio sobre los altos salarios públicos y cargos políticos, pero con un resultado muy limitado en términos de recaudación.

La insuficiente respuesta del gobierno ha quedado en evidencia con relación a las medidas destinadas a los sectores cuyos ingresos también fueron afectados por la pandemia pero que se encontraban excluidos del trabajo formal y, por tanto, del sistema de seguridad social. Las medidas frente a la crisis han tenido que ver con fle-

xibilizar parcialmente las condiciones de acceso al seguro de desempleo, extender la protección no contributiva a algunos sectores que previamente carecían de cobertura y aumentar el monto de las transferencias no contributivas a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, cuyos valores son de cualquier modo muy bajos. Además, se han habilitado algunos subsidios para emprendimientos productivos o cuentapropistas vulnerables, y se han otorgado préstamos blandos y postergaciones de pagos y exoneraciones para pequeñas y medianas empresas.

Con todo, investigadores dan cuenta, en un texto reciente, de la insuficiencia de respuesta del gobierno uruguayo a las demandas de los sectores más vulnerables o no cubiertos por la seguridad social en comparación con la de países europeos o Argentina (De Rosa, Lanzilotta, Perazzo y Vigorito, 2020: 3-4). En este marco, se realizan fuertes demandas por parte del movimiento sindical y las organizaciones sociales. El principal reclamo se vincula con la implementación de un ingreso transitorio de emergencia de alcance masivo y la prohibición de despidos. También se reclama una mayor flexibilidad en el acceso a los seguros de desempleo, diferir los aumentos de tarifas de servicios públicos y un mayor control de precios por parte del Estado en lo que refiere a la canasta sanitaria, de alimentos y de insumos básicos.

Es muy diferente el efecto de una crisis según exista o no una matriz de protección social. De ahí el contraste entre el escenario con el que la crisis encuentra hoy a Uruguay y la experiencia ante la de 2002, cuando el Estado no contaba con herramientas para reaccionar y la carga de la crisis recayó principalmente sobre los sectores más vulnerables (De Rosa, Lanzilotta, Perazzo y Vigorito, 2020: 3). De este modo, la pandemia pone en evidencia la importancia de un Estado de Bienestar que pueda reaccionar ante situaciones inesperadas.

4 REFLEXIONES FINALES

En América Latina, la pandemia arribó en contextos dispares. En cada país, incidió sobre coyunturas particulares y debates políticos preexistentes, que se orientaron hacia las estrategias que los gobiernos entendían que debían tomar frente a la crisis.

Si al inicio del trabajo propusimos una tipología para clasificar a los países sobre la base de las estrategias tomadas por sus gobiernos, sobre el cierre queremos enfatizar que la ubicación de cada país en esta trama no tiene un carácter estanco, sino eminentemente dinámico.

El debate político en torno a las estrategias de emergencia no queda en ningún caso saldado de manera definitiva. Además de las propias tensiones que se crean en cada caso frente a los resultados de las medidas implementadas (en términos sociales, económicos y sanitarios), son dinámicas las relaciones de fuerza entre los diferentes actores involucrados, y asimismo sus acuerdos y confrontaciones. Los gobiernos tienen orientaciones políticas distintas, pero también tienen distinta legitimidad en función de la cual es diferente la relación con otros actores políticos relevantes. Si en algunos casos los debates se visibilizan a nivel de partidos (oficialismos y oposiciones), en otros el clivaje central es entre el gobierno central y las autoridades subnacionales. Por todo esto, comprender el escenario en cada país requiere considerar, junto con las estrategias frente a la crisis, el debate político que emerge en el contexto de la pandemia.

Antes de analizar cada país con estas consideraciones presentes, recordemos que la clasificación propuesta al inicio contemplaba tres casos (ver *supra*).

4.1. ARGENTINA

De los cinco países de este estudio, es el único que ha establecido a nivel nacional un confinamiento obligatorio. El gobierno tomó la iniciativa rápidamente para alcanzar acuerdos con parte de la oposición (en particular,

con los gobernadores de provincias de signo político contrario) y así definir una cuarentena con altísima adhesión. En los términos de nuestro esquema, esto significa que el caso 1 quedó descartado desde el principio (solo permaneciendo en la agenda de algunos sectores o exponentes de la oposición, como el expresidente Macri). Asimismo, dado que el seguro de desempleo es casi inexistente en el país, no fue posible delegar en mecanismos automáticos de la seguridad social la solución a la pérdida masiva de ingresos laborales. El gobierno se situó inicialmente en el caso 3, obligando a las empresas a mantener el pago de salarios y luego prohibiendo los despidos. La creación del IFE y los aumentos en los montos de las transferencias no contributivas y jubilaciones significaron un esfuerzo aún mayor para proteger los ingresos de los hogares. Las políticas destinadas a pequeñas y medianas empresas llegaron un poco más tarde, primero como créditos a tasa subsidiada y luego como créditos a tasa cero y subsidios para el pago de salarios.

Ahora bien, si el caso 1 fue descartado y el caso 3 es en el que se ha situado hasta ahora el gobierno, parte de la oposición y sectores del empresariado vienen reclamando que se sitúe en el caso 2. Es decir, que el Estado se haga cargo de la totalidad de los costos. Incluso se plantean negociaciones para reducir parcialmente los sueldos, mientras el gobierno propone la creación de nuevos tributos, que graven a los grandes patrimonios. En tanto, la situación de virtual default de la deuda cierra las puertas a la posibilidad de financiar las nuevas partidas con endeudamiento, al tiempo que le otorga al gobierno nacional aún mayor legitimidad en su retórica de ser el Estado quien “cuida” a los argentinos. En síntesis, el gobierno situó a la Argentina en el caso 3 y esta postura se ha instituido como legítima, pero sectores de poder económico –y algunos sectores políticos vinculados a él– presionan por un estado de cosas más parecido al caso 2.

4.2. BRASIL

Desde el inicio de la pandemia la postura del gobierno federal ha sido la de minimizar la crisis. En el ideario promovido por el presidente, el modelo a seguir es el caso 1, o incluso menos aún. En términos políticos, se verifica una muy fuerte confrontación al interior del gobierno entre el presidente y gran parte del gabinete, incluyendo al vicepresidente y a varios ministros. Mientras las medidas de confinamiento han sido establecidas por los gobiernos subnacionales en casi todos los estados, el presidente llegó al extremo de manifestarse en favor del boicot a dichas medidas. Sin embargo, su aplicación de facto forzó la aprobación de un ingreso de emergencia y otras medidas económicas y sanitarias. En este sentido, la situación de hecho parece llevar a Brasil hacia un caso 2, pero en permanente tensión política hacia un caso 1. Sindicatos y partidos de oposición, como el Partido de los Trabajadores, han reclamado una estrategia con mayor redistribución del ingreso, pero el gobierno no los reconoce como interlocutores válidos, con lo que la dinámica política se centra en el conflicto interno del bloque que compone el gobierno.

4.3. CHILE

En Chile no se estableció un confinamiento obligatorio, más allá de las restricciones sobre ciertos sectores de concurrencia masiva y declaración de toque de queda nocturno. La situación política era sumamente crítica al inicio de la pandemia, con un presidente carente de popularidad y una reforma constitucional en ciernes. La crisis sanitaria congeló las protestas políticas, pero ciertamente el clima preexistente ha condicionado la respuesta del gobierno. En líneas generales, este sitúa su estrategia entre los casos 1 y 2. Lo que comenzó como caso 1 continuó como 2 en la medida en que el gobierno tuvo que hacer frente a la fragilidad de los ingresos de los hogares más vulnerables, pero no hubo ninguna determinación respecto a la regulación de las relaciones capital-trabajo. La oposición y sectores de la sociedad civil, que por el contexto chileno tienen más relevancia que en Brasil, han presentado reclamos por medidas más progresivas, pero el gobierno de Sebastián Piñera los ha ignorado.

4.4. MÉXICO

El caso mexicano es muy llamativo, debido a que se trata de un gobierno que llegó al poder con un discurso de izquierda y que se ha enfrentado a los partidos tradicionales desde una mirada redistributiva y progresista, pero que ha tenido una respuesta a la crisis similar a la que han tenido en otros países los gobiernos de derecha. Sin embargo, cabe advertir que México es un país federal y

gran parte de los estados subnacionales sigue bajo el control de los partidos conservadores. Incluso, en gran extensión de su territorio hay una ausencia total del Estado, o una clara disputa respecto al monopolio de la violencia legítima. Un ejemplo de este derrotero ha sido la imposibilidad de implementar cambios en la política de salud por parte del gobierno central.

En términos de balance de pagos, México se ha visto muy perjudicado por dos sucesos que le exceden: la caída de los precios del petróleo y la caída en los montos de las remesas familiares enviadas desde Estados Unidos. Estos elementos venían permitiendo a México cubrir parte de su déficit comercial estructural, que ahora se ve agravado. La renta petrolera, además, le ha posibilitado en las últimas décadas sostener una presión tributaria muy débil. Todos estos factores dan cuenta de la debilidad del gobierno y, consecuentemente, de su incapacidad para implementar políticas más profundas, tanto en lo económico como en lo sanitario. En este sentido, la estrategia mexicana ha girado entre el caso 1 y el 2 según cada estado, pero ha predominado el primero, tanto por acción como por omisión del gobierno federal.

4.5. URUGUAY

De los cinco países analizados, Uruguay es el único que poseía antes del inicio de la pandemia una estructura de seguridad social capaz de contener parcialmente las pérdidas de los ingresos de una parte considerable de la población. En este contexto, el gobierno que asumió el 1 de marzo no dispuso un confinamiento obligatorio, pero sí sugirió a la ciudadanía que se aísle voluntariamente, consiguiendo un acatamiento elevado. Ahora bien, si las numerosas altas en el seguro de desempleo dan cuenta de que transita un caso 2, en el que se activan respuestas automáticas de la seguridad social ya existente, la estrategia se ha mostrado frágil en términos políticos. Por un lado, la oposición de izquierda (el Frente Amplio, recién retirado del gobierno) y las centrales sindicales reclaman el establecimiento de medidas más contundentes en términos redistributivos, y lo hacen mirando la situación de la vecina Argentina. En este sentido, un sector político muy importante está planteando posicionar al Uruguay en el caso 3. Por otro lado, ciertos sectores que integran la coalición de gobierno plantean disminuir las restricciones existentes, principalmente en el interior del país, donde la cantidad de contagios por COVID-19 es muy escasa. Asimismo, el propio presidente Luis Lacalle Pou ha planteado la necesidad de implementar su agenda de reducción del déficit, piedra angular de su reciente campaña electoral, lo que implicaría retrotraer la protección hacia el caso 1. En suma, el gobierno uruguayo se ha mantenido en una posición de omisión, dejando que la seguridad so-

cial responda, pero al mismo tiempo avanzando en políticas de ajuste que, si bien trascienden el contexto de la pandemia, se vuelven más difíciles de implementar.

El contexto de la pandemia constituye una situación excepcional para la cual nadie tenía previsiones ni soluciones, con lo que no podía esperarse que existieran acuerdos preestablecidos sobre cómo se debía responder ante la crisis. Las respuestas de los gobiernos han estado delimitadas por sus orientaciones políticas, pero también por sus contextos y coyunturas y por factores estructurales que los restringen o los habilitan. Si en todos los casos la responsabilidad primaria terminó recayendo en alguna medida sobre el Estado o algunos de sus distintos niveles, la pregunta que queda abierta refiere a los alcances y limitaciones de una respuesta por la vía del gasto público. Las transferencias de ingresos desde el Estado hacia los hogares, aunque se han evidenciado fundamentales, podrían ser insuficientes. En

un contexto de caída de la producción, pero a la vez de imposibilidad de restablecerla por la vía del aumento de la demanda (en términos económicos, el capital ha dejado de ser abundante para volverse escaso por su inaccesibilidad), la asignación de recursos fiscales no funciona con la típica dinámica promovida por el esquema keynesiano. Si la producción indefectiblemente va a caer, si el “pastel” que ha de repartirse va a ser más pequeño, se impone la necesidad de avanzar en estrategias redistributivas más profundas, que incidan en las relaciones capital-trabajo, en la propiedad de los medios de producción y en factores estructurales de la desigualdad en América Latina. Por todo esto, nos preguntamos en qué medida puede la pandemia convertirse en una oportunidad para revertir tendencias de larga data que dan cuenta de la vulnerabilidad de gran parte de la población de la región. Dependerá de las coyunturas políticas y de la legitimidad de las estrategias propuestas.

REFERENCIAS

- Bai, Hugo, Paula Carrasco, Andrés Dean e Ivone Perazzo (2020), "Los seguros de desempleo ante un mercado laboral en terapia intensiva. Insumos para enfrentar la pandemia", Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo, 20 de abril. Disponible en www.fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Seguros_de_desempleo_ante_un_mercado_laboral_en_terapia_intensiva.pdf
- Carpenter, Sergio y Berenice Ramírez López (2020), "Las repercusiones del SARS-CoV-2 para la Seguridad Social y los Sistemas de Pensiones". *Seguridad Social Latinoamericana*, nro. 1 (mayo), Grupo de Trabajo CLACSO "Seguridad Social y Sistema de Pensiones", pp. 2-7. Disponible en www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/05/SSL1abril20-2.pdf
- De Rosa, Mauricio; Bibiana Lanzilotta, Ivone Perazzo y Andrea Vigorito (2020), "Las políticas económicas y sociales frente a la expansión de la pandemia de COVID-19: aportes para el debate", Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo, 23 de marzo. Disponible en www.fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Aportes_y_an%C3%A1lisis_en_tiempos_de_coronavirus._1.pdf
- Fondo Monetario Internacional (2019), "World Economic Outlook, October 2019: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers". Disponible en www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019
- Fondo Monetario Internacional (2020), "World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown". Disponible en www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020
- Gálvez, Recaredo y Marco Kremerman (2019). "Pensiones bajo el mínimo. Resultados del sistema de capitalización individual en Chile", *Ideas para el Buen Vivir*, n°. 16. Disponible en www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2019/07/Pensiones-bajo-el-minimo-2019-1.pdf
- Instituto Cuesta Duarte (2020), "Renta transitoria de emergencia", PIT-CNT, Montevideo, 1 de abril.
- Marques, Rosa Maria y Solange Emilene Berwig (2020), "Reforma de pensiones y creciente exclusión y desigualdad en Brasil". *Seguridad Social Latinoamericana*, nro. 1, Grupo de Trabajo CLACSO "Seguridad Social y Sistema de Pensiones", pp. 19-20. Disponible en www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/05/SSL1abril20-2.pdf
- Marques, Rosa Maria y Camila Kimie Ugino (2017), "O Brasil é chamado à ordem", *Argumentum*, Vol. 9, nro. 3, pp. 8-23.
- Mazzola, Roxana (2020), "Múltiples dimensiones de la desigualdad con el coronavirus. No es igualitario el impacto de la pandemia. Las brechas se acrecientan entre sectores medios y populares". *Página 12*, 19 de abril. Disponible en <https://bit.ly/2ytE7E2>
- Mazzola, Roxana (2019). "El regreso de las damas de caridad". *Le Monde Diplomatique*, agosto. Disponible en <https://politicaspublicas.flacso.org.ar/2019/08/09/medio-3-2-2-2-2/>
- Ministério da Economia (2020), "Brazil's Policy Responses to COVID-19", *International Financial Markets Unit*, 7 de abril. Disponible en www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-em-outros-idiomas/covid-19/brazil2019s-policy-responses-to-covid-19
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020). *Panorama Laboral 2019, América Latina y el Caribe*. Disponible en www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_732198/lang-es/index.htm
- Ramírez López, Berenice, Isalia Nava Bolaños y Gabriel Badillo González (2017), "Las raíces de la desigualdad y de la exclusión previsional en México: propuesta para su rediseño". En Ignacio Rodríguez y Pablo Vommaro (coords.), *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CLACSO-CLATE, pp. 143-172. Disponible en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20180727014941/Desigualdades_exclusion_crisis.pdf
- SEDLAC (2019), "Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe", CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata y Banco Mundial. Disponible en www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/

AUTORES

Sol Minoldo Doctora en Ciencias Sociales (UBA), investigadora de Conicet en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad, Córdoba.

Contacto: solminoldo@gmail.com

Nicolás Dvoskin Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Becario posdoctoral ALEARG-DAAD en el Instituto Central de Estudios Latinoamericanos, Universidad Católica de Eichstätt-Ingolstadt. Investigador del Conicet en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, Buenos Aires.

Contacto: ndvoskin@gmail.com

EDITOR

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | 4° Piso (C1058AAK)
Buenos Aires – Argentina

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296
www.fes-argentina.org

ISBN: 978-987-4439-33-8

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas

de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-987-4439-33-8



PANDEMIA Y SEGURIDAD SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

Impactos y respuestas. ¿Más Estado de Bienestar?



La necesidad de promover la reflexión sobre el devenir de los sistemas previsionales, motivó a la Fundación Friedrich Ebert (FES), al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), a través del Grupo de Trabajo Seguridad Social y Sistemas de Pensiones y al Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), a impulsar en conjunto un ciclo de actividades referidas a las distintas problemáticas de la seguridad social. La centralidad del Estado para garantizar el acceso a derechos básicos en contrapunto respecto a la sostenibilidad financiera, las desigualdades y las cuestiones de género presentes en su heterogénea composición social e institucional



son algunas de las temáticas que requieren atención en la complejidad del sistema de seguridad social.

La pandemia llegó alterando fuertemente la vida de nuestras sociedades. A poco de andar, se hizo más que evidente la necesidad de una fuerte intervención del Estado –observada prácticamente a nivel mundial– para contrarrestar los tremendos efectos económico-sociales provocados, lo que implicó la necesidad de ampliar y profundizar la mirada sobre la seguridad social.

En este marco el 21 de abril de 2020 inició el ciclo “Conversaciones sobre Seguridad Social y Sistemas de Pen-



siones” que propuso discutir respecto a “Pandemia y seguridad social en Latinoamérica. Impactos y respuestas. ¿Más Estado de Bienestar?”. Se buscó evaluar los impactos del Covid-19 y las respuestas de los Estados en países de la región. En el documento se desarrollan discusiones expuestas por: Roxana Mazzola (Argentina), Rosa María Marques (Brasil), Marco Kremerman (Chile), Hugo Bai (Uruguay) y Berenice Ramírez López (México). Interesa que este documento sea un aporte en la búsqueda de nuestras sociedades a conquistar más derechos sociales, ampliar el imperio de la justicia y profundizar el ejercicio de su democracia.

Puede encontrar más información sobre este tema ingresando a:
www.fes-argentina.org