

ECONOMÍA Y FINANZAS

EL DESAFÍO SOCIAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

¿Cambios estructurales en los regímenes de bienestar?

Sol Minoldo - Nicolás Dvoskin

Junio 2021



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



La pandemia puso en discusión distintos aspectos de la organización social en que vivimos, que ya estaban en crisis, pero que recrudecieron y se evidenciaron con más fuerza.



En el tercer encuentro se discutió acerca del desafío social en tiempos de pandemia y la posibilidad de impulsar cambios estructurales en los regímenes de bienestar de la región.

ECONOMÍA Y FINANZAS

EL DESAFÍO SOCIAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

¿Cambios estructurales en los regímenes de bienestar?

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG



ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO


CLACSO
Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Índice

1. EL DESAFÍO SOCIAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA. ¿CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LOS REGÍMENES DE BIENESTAR?	3
2. PANDEMIA, DESIGUALDAD Y DESARROLLO Intervención de Simone Cecchini	5
Desigualdad y coronavirus	8
Políticas públicas frente a la pandemia	9
Un nuevo modelo de desarrollo	10
3. EL ESTADO FRENTE A LA PANDEMIA Intervención de Svenja Blanke	11
3.1. El Estado está de vuelta	11
3.2. Se puso en evidencia la relevancia de las políticas sociales.....	11
3.3. Nuevos retos para el Estado social.....	11
4. POBREZA, GÉNEROS Y CUIDADOS: MÚLTIPLES DESIGUALDADES Intervención de Karina Batthyány	13
Discutir el Estado y el bienestar.....	13
5. POLÍTICA SOCIAL PARA LA EXCEPCIONALIDAD Intervención de Fernanda Raverta	15
El punto de partida	15
La coyuntura prepandemia	15
El inicio del nuevo gobierno	15
La llegada de la pandemia	16
Planificar la salida de la pandemia	16
6. CONCLUSIONES	17
REFERENCIAS	18

EL DESAFÍO SOCIAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA. ¿CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LOS REGÍMENES DE BIENESTAR?

La pandemia que azota al planeta desde principios de 2020, pero que ha convertido a América Latina en uno de sus epicentros desde mediados de ese año, nos somete a múltiples desafíos como sociedad. La certeza de que la acción individual se ve limitada por los alcances de la crisis ha vuelto a poner en discusión distintos aspectos de la organización social en que vivimos.

Desde ya, el primer desafío, prioritario e incuestionable, es sanitario: cómo minimizar los contagios y los fallecimientos a causa de la enfermedad. Este es un desafío que ya es social. Las medidas adoptadas en todo el mundo –hasta que sea posible la distribución masiva de una vacuna exitosa– han sido el aislamiento y la distancia social para evitar contagios y la centralización de los sistemas de salud para tratar los cuadros más graves, esto es, respuestas que deben ser entendidas no solo en términos infectológicos o médicos sino también sociales.

De la pandemia misma y de las medidas adoptadas para proteger la salud de la ciudadanía se desprenden nuevos desafíos. Con sus conflictos y contradicciones, nuestra organización humana está pensada para una sociedad que se mueve libremente y en la que las personas se juntan: las niñas y los niños asisten a la escuela en espacios físicos específicos, los adultos obtienen sus ingresos para vivir en trabajos que se realizan mayormente fuera de los hogares, se juntan con otras personas sin que ello conlleve riesgos para la salud, los viajes de larga distancia son moneda corriente, la calle es un espacio clave de la discusión política, etc. Es decir, todos los aspectos de nuestra organización social, desde lo cultural y lo cotidiano hasta lo político y lo económico, están pensados para una vida sin aislamiento y sin una pandemia. La inédita coyuntura nos obliga a repensar todo nuestro sistema social.

Cabe preguntarnos: si no hubiera llegado la pandemia, ¿no deberíamos de cualquier manera haber repensado nuestro sistema social? Desde ya, en América Latina la si-

tuación social, política y económica previa a la pandemia mostraba enormes problemas y contradicciones. Estamos en medio de una década casi sin crecimiento en la región, con la pobreza y la informalidad laboral imposibilitadas de perforar pisos que son inmoralmemente elevados. Cabe recordar, una vez más, que América Latina es la región más desigual del planeta. En este sentido, los alcances de los sistemas de protección social parecían claramente insuficientes aun antes del inicio de la pandemia.

A su vez, estamos asistiendo al retorno de ciertos debates políticos asociados a la legitimidad democrática que parecían saldados. Por otro lado, quedan cada vez más en evidencia los hiatos de nuestra organización social en materias que se muestran más y más relevantes, como la desigualdad de género (en particular lo que refiere a la violencia de género y al trabajo de cuidados no remunerado) y la sustentabilidad ambiental.

Es decir, los regímenes de bienestar de nuestros países –aquellas construcciones públicas construidas con el fin de garantizar los derechos políticos, económicos, sociales y culturales– venían mostrando debilidades que se han potenciado con la pandemia y el cambio de dinámica social. En particular, los sistemas de protección social han enfrentado el desafío de convertirse en un elemento indispensable, tanto de la política social y de la reorganización económica como de la política sanitaria (dado que sin un ingreso garantizado el aislamiento social es imposible), pero partiendo de una base en la que ya era insuficiente.

En este documento se exponen las principales reflexiones de importantes referentes institucionales que participaron del tercer encuentro del Ciclo de conversaciones sobre Seguridad Social y Sistema de Pensiones organizado por la Fundación Friedrich Ebert, el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. El 4 de agosto de 2020 debatieron acerca de los desafíos sociales de la

pandemia: Simone Cecchini, oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Organización de las Naciones Unidas; Svenja Blanke, representante de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Argentina; Karina Batthyány, secretaria ejecutiva del Consejo Latinoame-

ricano de Ciencias Sociales (CLACSO); y Fernanda Raverta, directora ejecutiva de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) en Argentina. Si bien el debate se refiere a la totalidad del ámbito latinoamericano y caribeño, se hizo particular énfasis en la especificidad del caso argentino.

2

PANDEMIA, DESIGUALDAD Y DESARROLLO

intervención de Simone Cecchini

La CEPAL cuenta con un observatorio sobre covid-19 y hemos hecho análisis respecto de su impacto social y económico. En mayo de 2020 publicamos un informe especial, titulado “El desafío social en tiempo del covid-19” (CEPAL, 2020a).

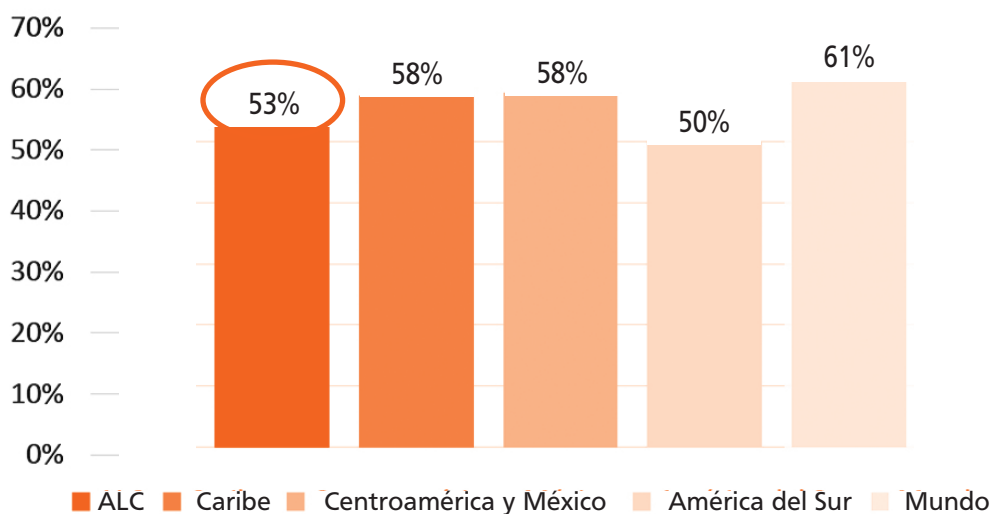
Un punto de partida es la gran promesa incumplida del acceso a la protección social y al mercado de trabajo, porque tenemos 54% de trabajadoras y trabajadores de la región en la informalidad. Por supuesto, en algunas partes de nuestra región el porcentaje es aún mayor. En Centroamérica y México alcanza 58% y en América del Sur ronda el 50%. Esto implica que el tradicional modelo del Estado de bienestar que importamos de Europa no funciona del todo bien (Gráfico 1).

Por otra parte, esta pandemia llega después de algunos años en los que la economía ya crecía muy poco. Desde 2014 la tasa de crecimiento es del 0,4% anual, la más baja para un periodo de siete años. Hemos estimado para 2020 un decrecimiento del 9% del PIB. Para la Argentina proyectamos una tasa del -10,5%. Esto trae consigo un aumento del desempleo. La tasa de desocupación a nivel regional aumentaría al 13,5%, unos 5,4 puntos porcentuales más (Gráfico 2).

Así, pues, se espera una situación dramática. Nunca en la historia se había visto una tasa de decrecimiento tal, ni siquiera en la gran depresión o en el periodo de la crisis de la deuda.

Gráfico 1

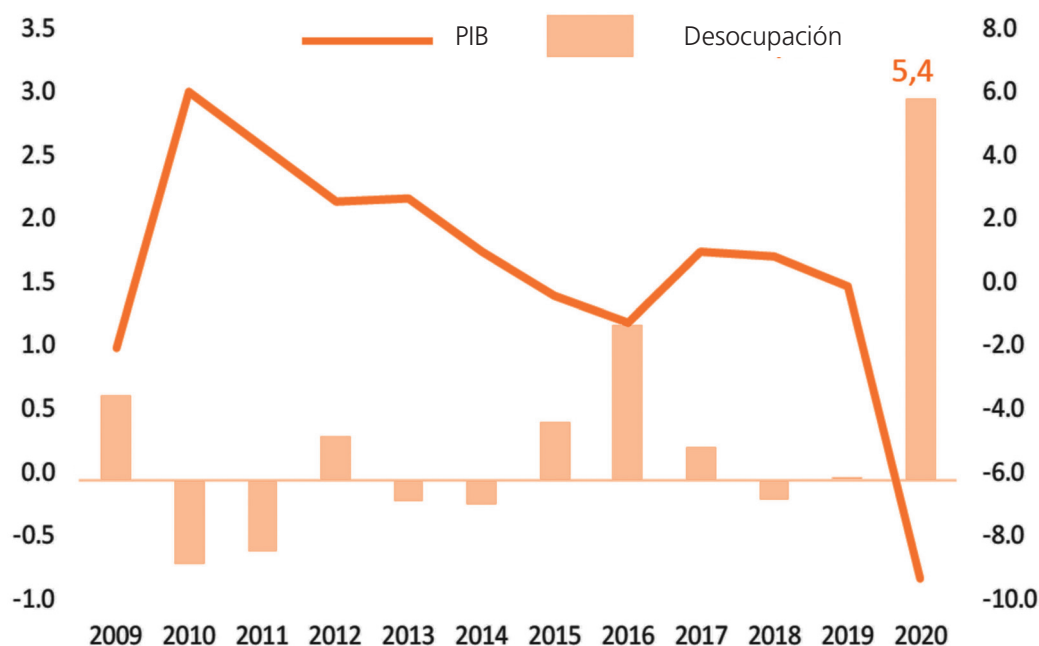
Trabajadoras y trabajadores remunerados que no están registrados, regulados o protegidos por marcos legales o normativos
(En porcentajes)



Fuente: OIT.

Gráfico 2

América Latina, Crecimiento del PIB y variación de la desocupación en puntos porcentuales.



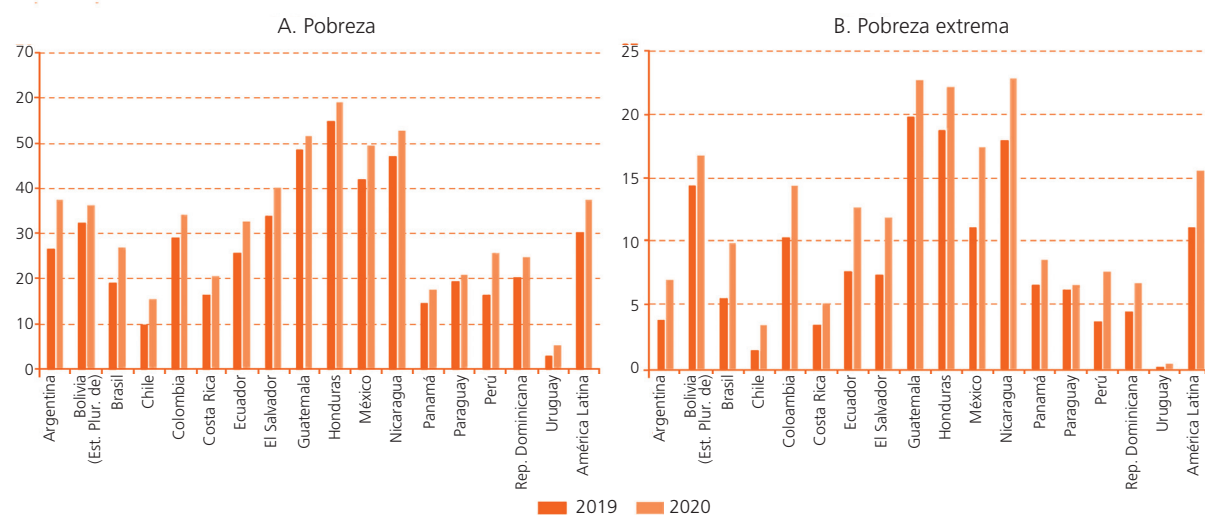
Fuente: CEPAL.

En el marco de una crisis sistémica a nivel mundial, esta tasa de crecimiento se debe al factor externo, a la baja de la demanda de materias primas, a la caída del comercio internacional, pero también a lo que ocurre en nuestros países. Esto nos lleva a un aumento de la pobreza y la extrema pobreza en la región. Sin considerar

el alcance de las políticas públicas para mitigar el impacto de la crisis, la pobreza estimada para 2020 va a subir al 37,3% y la extrema pobreza al 15,5%. Es decir, 15,5% de la población latinoamericana no va a tener los ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos.

Gráfico 3

América Latina (17 países): proyección de la población en situación de pobreza y de pobreza extrema, sin considerar el efecto de las medidas anunciadas para mitigar el impacto del covid-19 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL - OPS (2020: 9).

En todos estos países se observa que la pobreza y la extrema pobreza van a subir. Desafortunadamente estimamos que también va a subir la desigualdad del ingreso, porque quienes están siendo más golpeados son justamente las trabajadoras y los trabajadores precarizados, las mujeres no remuneradas y las trabajadoras y los trabajadores informales, es decir, todas las personas que se encuentran en el sector inferior de la

distribución del ingreso. Hasta 2019 habíamos estimado que la desigualdad de ingreso iba bajando, si bien a un ritmo menor que en el periodo 2002-2012; ahora estimamos que el coeficiente de Gini puede incrementarse en algunos casos en más de 6 puntos porcentuales. Argentina está entre los países en los cuales se prevé un fuerte aumento de la desigualdad de ingresos, pero ya partiendo de niveles bajos (Gráfico 4).

Gráfico 4

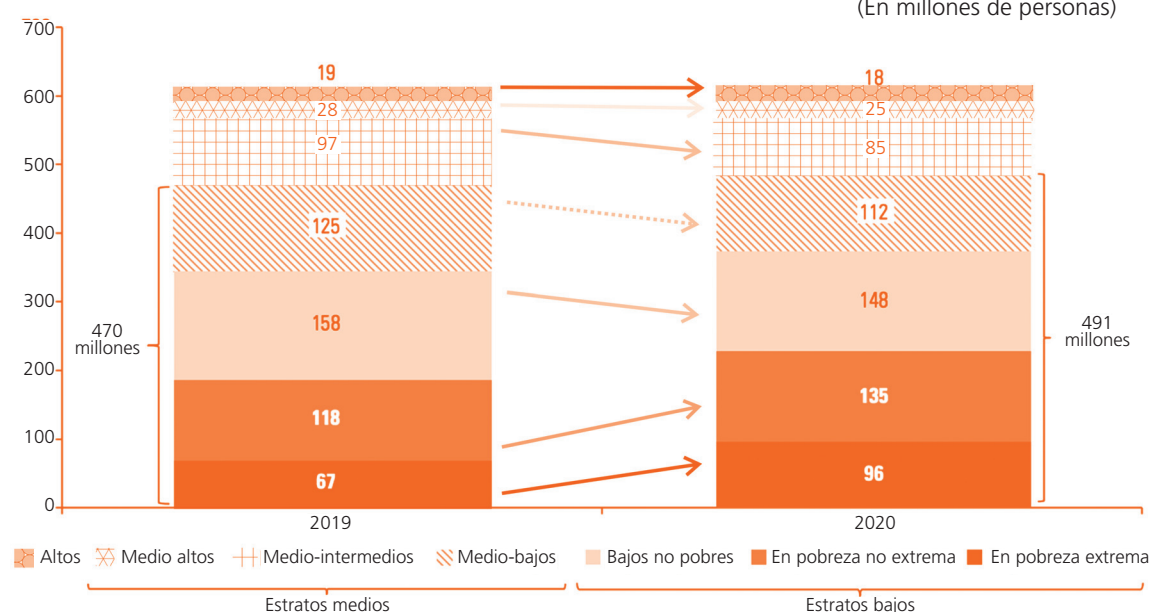
América Latina (17 países): proyección de aumento del índice de Gini en 2020

Entre 1.0% y 1.9%	Guatemala
	Paraguay
Entre 2.0% y 2.9%	Honduras
	Nicaragua
Entre 3.0% y 3.9%	Bolivia
	Costa Rica
	Panamá
	República Dominicana
Entre 4.0% y 4.9%	Colombia
	Uruguay
Entre 5.0% y 5.9%	Brasil
	Chile
	El Salvador
	México
6.0% y más	Argentina
	Ecuador
	Perú

Fuente: CEPAL en base a BADEHOG.

Cuando pensamos en los regímenes de bienestar no debemos considerar únicamente la pobreza y la extrema pobreza, sino el conjunto de la sociedad. Así, cuando se hace un simple ejercicio de estratificación social observamos que, en 2020, 8 de cada 10 latinoamericanas y latinoamericanos van a vivir con ingresos que no llegan a cubrir un tercio de lo requerido para elevarse sobre la línea de la pobreza (Gráfico 5).

Gráfico 5
América Latina (18 países): nivel y evolución de la población según estratos de ingreso, 2019 y 2020
(En millones de personas)



Fuente: CEPAL (2020b: 21).

Por supuesto, es preocupante que 37% de la población caiga en la pobreza, pero también hay estratos bajos no pobres y sectores medios de bajo ingreso que no tienen suficiente ahorro ni suficiente acceso a la protección social para capear por mucho tiempo esta crisis. Solamente los estratos altos –un porcentaje muy pequeño de la población– pueden protegerse con su propio ingreso y patrimonio. Por lo tanto, se hace necesario pensar políticas universales, porque un gran sector de la población no puede protegerse por sí solo y requiere de la acción estatal.

DESIGUALDAD Y CORONAVIRUS

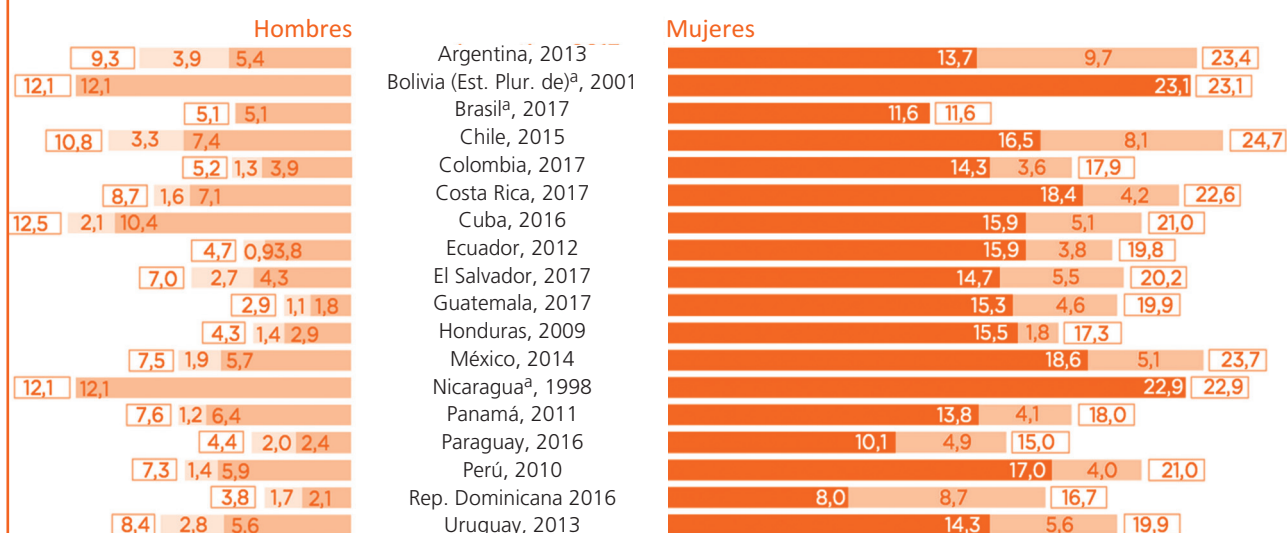
Si miramos las estadísticas de personas infectadas y muertas, podemos ver expresada toda la matriz de desigualdad social que caracteriza a nuestras sociedades. La pandemia impactó inicialmente en gente que había viajado al exterior, de estratos medios y altos, y luego se movió a los barrios más pobres de nuestras ciudades, en algunos casos lugares con mucha densidad poblacional

y hacinamiento. También impactó en gente que no tiene acceso al agua y saneamiento, con grandes riesgos. Los trabajadores y las trabajadoras informales se ven forzados a recurrir a estrategias de supervivencia, con lo que se exponen mucho y los sectores de la población más vulnerables sufren peores condiciones de salud y se exponen más. Por ello, es imperioso considerar las matrices de desigualdad social en todas las políticas públicas que se propongan.

Solemos mirar primero la desigualdad de ingresos generados en el mercado de trabajo y mediados por el régimen de bienestar. Sin embargo, hay otras desigualdades que se entrecruzan y superponen: por supuesto, la desigualdad de género. El trabajo no remunerado (realizado mayormente por mujeres) no es considerado en las cuentas nacionales, y es un elemento central de la vida, porque el cuidado de niñas y niños, personas enfermas y ancianas es indispensable. Este trabajo no remunerado no ha dejado de ser ejercido ni siquiera en cuarentena. Al contrario, se ha visto sobrecargado.

Gráfico 6

América Latina (18 países): tiempo dedicado a trabajo doméstico y de cuidados no remunerado según sexo y tipo de trabajo, último año disponible
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL y ONU Mujeres (2020: 13).

^a No permite la desagregación entre trabajo doméstico y de cuidados.

Desde la CEPAL siempre destacamos otras formas de desigualdad, como la desigualdad racial o étnica, en particular la situación de pueblos indígenas y afrodescendientes. Asimismo, es importante mirar las desigualdades territoriales y por grupos de edad. En ese sentido, es interesante ver que en Argentina las medidas de protección social de emergencia han beneficiado más a los sectores más pobres.

POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LA PANDEMIA

La CEPAL realizó un relevamiento de las acciones de los Estados de la región frente a la pandemia y arribó a una tipología de seis medidas principales:

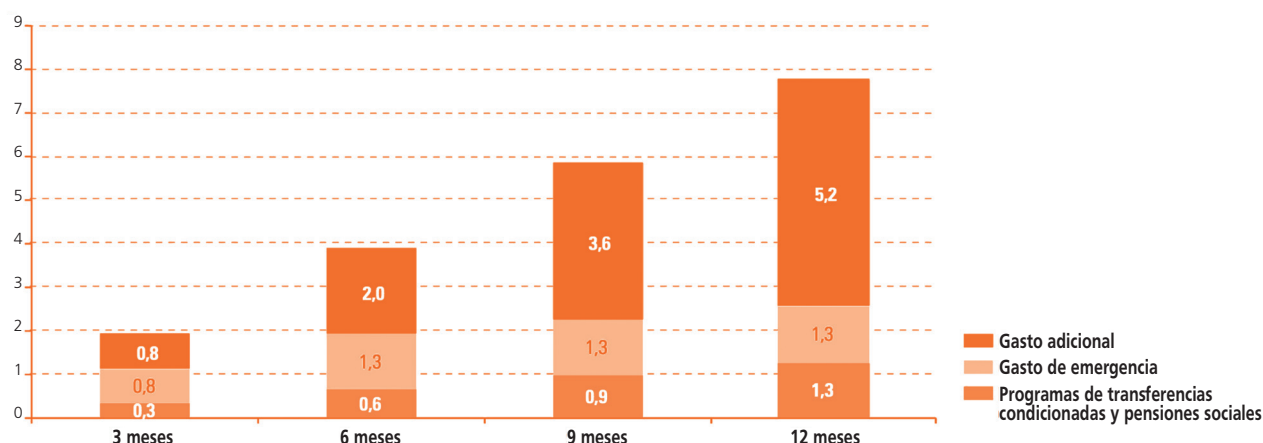
- Transferencias monetarias no contributivas: tanto extensiones, ampliaciones y anticipos de pagos de programas existentes, como la creación de programas nuevos (como el IFE –Ingreso Familiar de Emergencia– en Argentina, la Opción Esencial de Brasil o el IFE de Chile). En toda la región hay 190 programas distintos, y se estima que un 44% de la población ha recibido alguna transferencia. Estas transferencias equivalen, en seis meses, a 67.000 millones de dólares o 1,3% del PIB.
- Transferencias en especie, como reparto de alimentos.

- Suministro de servicios básicos, como teléfono, luz o agua.
- Protección para las trabajadoras y los trabajadores formales: distanciamiento físico, seguros de desempleo, protección en puestos de trabajo o prohibición de despidos.
- Alivios tributarios, créditos blandos o subsidiados.
- Programas de protección social, como jubilaciones (por ejemplo, el retiro parcial de las cuentas de capitalización de Chile, eliminación de las contribuciones patronales, etc.).

Muy tempranamente la CEPAL subrayó la importancia de un ingreso básico de emergencia. Los países muy rápidamente empezaron a anunciar medidas de protección, pero a veces se trató de medidas aisladas, por única vez o por poco tiempo. Sin embargo, la situación crítica va a extenderse como mínimo entre nueve y doce meses. En este sentido, nuestra propuesta a nivel regional es que desde el Estado se transfieran, durante seis meses, montos equivalentes a una línea de pobreza para cada persona que vive en la pobreza. El gasto adicional propuesto por la CEPAL implicaría solo dos puntos porcentuales del PIB. Es decir, un gasto importante pero no inabarcable.

Gráfico 7

América Latina (18 países): estimación del costo adicional del ingreso básico de emergencia (equivalentes a una línea de pobreza), según duración del beneficio
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL (2020b: 22).

Respecto a las posibilidades de financiamiento de una medida de este tipo, cabe resaltar que en la crisis obviamente la recaudación disminuye. En principio, la carga tributaria en la región es aún baja en comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (24% frente a 34%). Existen, a su vez, elevados niveles de elusión y evasión fiscal. Por otra parte, hay que recaudar más pero también hay que recaudar mejor, con mayor progresividad. No ha habido grandes avances en materia tributaria en las últimas décadas. Nuestros sistemas tributarios se basan sobre todo en impuestos indirectos como el impuesto al valor agregado (IVA); en tanto que son los impuestos directos sobre la renta de las personas los progresivos: en ese campo hay mucho por hacer aún.

Otra propuesta que hemos realizado aborda la malnutrición. Al respecto hemos sugerido un bono contra el hambre, para garantizar la alimentación. Asimismo, nos hemos referido a la necesidad de proteger a las empresas y a los empleos. Al fin y al cabo, el empleo es el motor de la producción. Se ha estimado que en la región pueden cerrar 27.000.000 de empresas a causa de esta crisis. Es una pérdida económica pero también de capital social, dado que no siempre es fácil volver a armar una empresa luego de un cierre. La idea es crear sinergia y un círculo virtuoso entre lo social y lo económico para hacer frente a los problemas estructurales.

UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Frente a una crisis de proporciones históricas, y partiendo del hecho de que antes tampoco veníamos tan

bien, la CEPAL considera que este es el momento para discutir el modelo de desarrollo y tomarnos en serio la vinculación entre lo económico, lo social y lo medioambiental. Lo social no se juega solo en lo social, pero tampoco lo económico se juega solo en lo económico. Si queremos salir de esta crisis, no podemos olvidarnos del pilar social del desarrollo. Es necesario hacer reformas estructurales, tanto en el corto como en el largo plazo.

Creemos que es el momento de avanzar hacia una política universal, solidaria y redistributiva. Y eso solo se puede alcanzar a nivel nacional sobre la base de pactos sociales y fiscales. Existe mucha desconfianza por parte de las ciudadanas y los ciudadanos hacia las instituciones del Estado. Es necesario reconstruir esa confianza (por casos, en Chile a fin del año 2019 hubo muchas protestas, al igual que en Colombia; en Bolivia, el Estado debe ser reconstruido y la democracia solidificada, para evitar así retroceder en mucho de lo que se ha logrado).

Finalmente, la CEPAL ha publicado recientemente un informe sobre economía y salud en el cual sostiene, como argumento principal, que no hay reactivación económica posible si no se mejora la situación sanitaria. Pocos países de la región tienen un sistema universal de salud. En general son sistemas fragmentados, con poca inversión, poca atención primaria y que no tienen en cuenta la centralidad de los sistemas de cuidado, los que han demostrado ser muy importantes. Debemos ir hacia un sistema universal de protección social que tome a la salud como un elemento clave.

3

EL ESTADO FRENTE A LA PANDEMIA

Intervención de Svenja Blanke

Desde una institución, como es la fundación FES, que trabaja entre la política y la academia, que trata de construir puentes entre la sociedad, el conocimiento y la política a partir de una perspectiva progresista, pensamos que un virus ha sido capaz de empujar algo que ninguna política, ningún partido de la izquierda progresista o de centro izquierda habría sido capaz de hacer: acelerar las ideas sobre un cambio de paradigma. La “coronacrisis” nos abre las puertas para revisar la concepción de lo público, y pensar una forma más equitativa, más justa y más adecuada al siglo XXI: algo como un nuevo pacto social. Se pueden, hasta hoy, extraer tres conclusiones de la pandemia y de las respuestas frente a ella:

1. EL ESTADO ESTÁ DE VUELTA

La crisis comenzó a mover la política, congelada durante largo tiempo, tras décadas de escepticismo neoliberal frente al Estado. El Estado regresó a la política debido a las medidas de emergencia y mostró una enorme capacidad de acción. Salvó muchas economías, empresas y personas en un momento en el cual solamente él era capaz de hacerlo. Muchos políticos de Europa, que apenas ayer rechazaban la idea de intervención del Estado ahora avalan seriamente la nacionalización de empresas, o por lo menos la consideran. Todo está sucediendo muy rápido. En cuestión de horas se inyectaron ingentes recursos. Está claro que estas medidas se han tomado en un estado de excepción; sin embargo, serán recordadas por las ciudadanas y los ciudadanos cuando pronto vuelva a sostenerse desde la política que “no hay alternativas”.

2. SE PUSO EN EVIDENCIA LA RELEVANCIA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

La crisis está golpeando a muchas personas. En una situación así se advierte cuán importante es un buen y sólido Estado de bienestar. Se ha podido ver que aquellos países cuyos sistemas sociales son más potentes, o cuyas políticas sociales son más importantes, aquellos que

tienen mejores o más políticas sociales o un más sólido régimen de bienestar han navegado mejor por la crisis. Han podido proteger mejor a las personas más vulnerables, las más pobres, las más marginalizadas. También sabemos que las ventajas de las políticas sociales sólidas –como jubilaciones estables, ingresos básicos en caso de desempleo, ayuda estatal ante una recesión, protección a la salud, paz social o compatibilidad entre trabajo y familia– son para la propia economía. Si un Estado cuenta con todo eso, la economía se potencia. O, desde otro ángulo, una crisis puede contenerse mejor.

3. NUEVOS RETOS PARA EL ESTADO SOCIAL

Los derechos sociales no son derechos abstractos, sino resultado de disputas sociales y políticas dentro de nuestras democracias. Se pueden profundizar aún más, pero también se pueden perder. Por ello, el Estado social es dinámico, y ante circunstancias inéditas requiere ser nuevamente regulado. Si en muchos países latinoamericanos las políticas que han favorecido al mercado han acabado recortando derechos sociales –como una buena salud pública–, ahora es el momento de reclamar derechos sociales para todos y todas y pensar cómo financiarlos, planificando y aplicando políticas con las certezas y el conocimiento del pasado, de lo que ha funcionado y lo que no ha funcionado, pero adaptado a las nuevas realidades. Mirando hacia adelante, a un siglo que será, y ya es, muy distinto del siglo pasado. En tal sentido, la crisis ha puesto en el centro del debate algunas cuestiones:

1. Nos ha mostrado que aquellos grupos laborales que se encuentran más abajo en la escala de ingresos –trabajadoras y trabajadores esenciales del cuidado, de los hospitales, de plataformas, cajeras y cajeros, quienes se dedican a distribución de productos– son las personas que hacen funcionar a la sociedad. En el futuro deberían ser mejor remuneradas.
2. La pandemia dejó un punto muy claro: que en la crisis global son principalmente las mujeres las res-

ponsables de mantener los sistemas, ya sea en espacios públicos –como hospitales, centros de atención o cajas de supermercados–, o en el hogar –en calidad de maestras, madres o personas a cargo–. En todas estas áreas las mujeres representan más del 70% de la fuerza laboral o realizan la mayor parte del trabajo no remunerado. La sobreexigencia de la economía no monetaria y doméstica está aún más desatendida en el momento actual. El covid-19 evidencia la desigualdad en la distribución de las tareas domésticas y la falta de sistemas públicos de cuidado. Por lo tanto, este es el momento adecuado para impulsar, finalmente, el cambio de paradigma del que hace tiempo venimos hablando desde una perspectiva feminista, e incluir el trabajo de cuidados en nuestras políticas del Estado, porque no hay nuevo pacto social sin las mujeres. Debemos usar la ventana actual de acción también para llevar a cabo una profunda redistribución de las inversiones en servicios públicos y para la creación de regímenes de cuidados.

3. La pandemia también aceleró y amplió procesos de innovación tecnológica y organizacional. Vemos mucha más digitalización y mucha más tercerización. Han aumentado los trabajos que el cambio digital posibilita y facilita, que son los de las plataformas, sin protección social, con muy pocos derechos. También se ha introducido de forma impactante el teletrabajo o el trabajo móvil. Es decir, se rompió con los parámetros básicos del empleo tal como lo conocíamos. El espacio laboral y el tiempo laboral ya no se distinguen de los espacios y tiempos personales privados. Y ello significa, frente a nuevas desigualdades, que hay que ampliar derechos sociales: derecho a la desconexión, mayor claridad en la definición de las horas de trabajo, en el uso de los insumos, en equipamiento, e, incluso, derecho a la privacidad.
4. Esta crisis conlleva también gran desempleo y va a profundizar la informalidad laboral. Hay nuevos pedidos de robots industriales, lo que indica que las cadenas de producción serán más resistentes a las interrupciones gracias a una apuesta decidida a la automatización. Y esa automatización digital puede

dañar las esperanzas de ciertas economías emergentes dispuestas a aprovechar los puntos de apertura. Se vivió una espiral de pérdida de empleos en las industrias más tradicionales y este proceso se va acelerar aún más con la crisis actual. Por ello también es necesario entablar políticas públicas en conjunto con las empresas que presentan posibilidades de información y capacitación en nuevas tecnologías. También hay que acompañar las políticas sociales con nuevos conceptos como, por ejemplo, un ingreso universal: que va más allá de programas asistenciales, algo muy interesante para los mercados con mucho trabajo informal. Implica también negociar colectivamente buenas condiciones laborales y buenos salarios, negociar estos nuevos derechos, así como asegurar un salario mínimo no tan bajo, sino más bien mediano, que permita vivir dignamente. Es decir, las respuestas a estos desafíos no pueden ser el aislamiento, el egoísmo y el liberalismo, sino la solidaridad, la respuesta colectiva y la cooperación.

Deberíamos aprovechar esta situación para generar cambios de comportamiento a largo plazo, en aras de conquistar derechos sociales, de sociedades más iguales, también en la lucha contra el cambio climático, o para entender mejor la economía digital. Si fortalecemos el Estado social y además introducimos nuevas políticas e ideas que atiendan estos nuevos desafíos del siglo XXI, iremos por muy buen camino.

La discusión no es tanto si tenemos Estados de bienestar o qué es lo que hemos tenido en el pasado, sino hacia dónde vamos. Entonces la pregunta debería ser: ¿queremos o no un futuro en América Latina, en Argentina, con mejores políticas sociales y mecanismos de protección social? Creo que todas y todos hemos respondido bastante claramente que sí, que para las economías, para las sociedades, para las trabajadoras y los trabajadores, para las empresas, queremos más protección social. Ojalá en el futuro los servicios públicos no sean manejados por el interés del lucro de los individuos, sino por el bien común. Es un debate acerca de qué queremos en el futuro y cómo organizamos un tejido social mientras la desigualdad crece.

4

POBREZA, GÉNEROS Y CUIDADOS: MÚLTIPLES DESIGUALDADES

Intervención de Karina Battyhány

La pandemia puso en evidencia la urgencia por establecer en nuestra región sistemas de protección social que garanticen dignidad para la vida de todos y todas. La crisis que estamos atravesando ha mostrado la ausencia de sistemas de salud y de mecanismos de seguridad social universales y de calidad, así como de políticas de cuidado.

Desde antes de la pandemia sabíamos que el modelo económico actual genera desigualdades en términos de la concentración de la riqueza y del acceso a las prestaciones sociales, las que siguen siendo casi un privilegio en nuestra región. En América Latina hablar de Estado de bienestar es una quimera. Algunos países se aproximan más y otros menos a esta idea, pero es claro que carecemos de bienestar universal. Más de la mitad de la población está en condiciones de informalidad, lo que tiene que ver con desprotección desde el punto de vista social. Muy pocos países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay) tienen prestaciones de seguros de desempleo.

La ausencia de un bienestar universal en la región latinoamericana y caribeña se ha convertido, con el covid, en una cuestión de supervivencia. La pandemia tiene repercusiones mucho más graves en los hogares de menores recursos: la pérdida de empleo y de ingresos, la deserción o el abandono escolar, la falta de información. Las desigualdades económicas y sociales que caracterizan a nuestra región (la más desigual del planeta) y el desempleo que ya se está generando como efecto de la crisis afectan de manera desproporcionada a las personas más vulnerables, a las más pobres y también a los estratos vulnerables dentro de los sectores de ingresos medios.

Otro sector sobre el que se produce un impacto diferencial es el de las mujeres. Las medidas de aislamiento físico han sido quizás efectivas para contener o aplanar la curva de contagios, pero generaron cambios en la cotidianeidad que han profundizado, en muchos casos, las desigualdades de género. Por un lado, la consigna de quedarse en casa implica, para muchas mujeres, que-

darse en los lugares más inseguros para ellas, obligadas a confinarse al lado de sus agresores. Por otro, se han trastocado las dinámicas laborales, domésticas y de cuidados, afectándoles especialmente en tanto cuidadoras y trabajadoras informales: se han acrecentado los tiempos de trabajo doméstico, de cuidado y de tareas vinculadas generalmente al sector educativo.

DISCUTIR EL ESTADO Y EL BIENESTAR

La crisis ha reabierto discusiones sobre el rol del Estado y las políticas públicas en Argentina y, en general, en América Latina y el Caribe. Los retos para pensar el futuro empiezan a tomar forma en diversos ejes:

1. Lo que ha ocurrido en nuestros países muestra con claridad la necesidad de avanzar en la consolidación de sistemas de salud de alcance universal, que garanticen calidad y tengan recursos para hacer frente a situaciones de crisis como esta que estamos viviendo. En ese sentido, se hizo evidente la diferencia en la capacidad de respuesta de los países en función de las fortalezas o debilidades de esos sistemas de salud como un componente central del bienestar social.
2. Por otro lado, la crisis también ha puesto en evidencia la importancia de los sistemas de cuidado para el sostenimiento de la vida y para el bienestar de las personas. Por ello, es importante aprender que lo esencial ocurre en el espacio cotidiano, justamente lo que no se detuvo en esta emergencia. Y en este ámbito es necesario introducir la dimensión política para revalorizar esos trabajos y su papel. El cuidado, con algunas contadas excepciones, es el gran ausente en las políticas de bienestar latinoamericanas y caribeñas y es una deuda pendiente en nuestra región incorporarlo en los sistemas de bienestar.
3. Otra cuestión que la crisis puso en evidencia fue la preocupación frente a los ingresos de las personas. Por un lado, es necesario asegurar a las trabajado-

ras y los trabajadores sistemas de protección contra el desempleo o algún otro tipo de protección. Pero, además, en este contexto se abre paso la discusión sobre la necesidad de un ingreso ciudadano, sobre la premisa de que el acceso a los bienes esenciales es la condición necesaria para que pueda existir realmente un horizonte de igualdad, de dignidad y de democracia.

4. Finalmente, es necesario cambiar el foco de atención, que hoy está colocado en el mercado, y ponerlo en las personas y en la vida en todas sus expresiones. En este sentido, no hay más alternativa que revalorizar el lugar de lo común. Por lo tanto, el

Estado social adquiere un papel central. Queda claro que la mercantilización de lo público y de lo común que se ha llevado a cabo en muchos países no es la respuesta. Justamente en aquellos donde estos procesos han sido más agudos pudo observarse el impacto diferente que ha tenido la crisis sanitaria.

Efectivamente, debemos construir un nuevo pacto social que reconozca la solidaridad, la interdependencia y corresponsabilidad como valores clave para construir ese sistema social más justo que queremos en América Latina y el Caribe. A mediano plazo, será necesario repensar las políticas económicas, sociales y laborales para promover efectivamente el acceso universal.

POLÍTICA SOCIAL PARA LA EXCEPCIONALIDAD

Intervención de Fernanda Raverta

La ANSeS es el organismo que, en este contexto de pandemia, en Argentina, está haciendo un esfuerzo enorme por instrumentar políticas muy próximas a las dificultades que están viviendo nuestras y nuestros compatriotas.

EL PUNTO DE PARTIDA

A modo de introducción, el sistema de seguridad social en la Argentina presenta, por lo menos, dos grandes hitos:

El primero tiene que ver con haber puesto en pie de igualdad a aquellos hijos e hijas de trabajadoras y trabajadores asalariados formales con los hijos y las hijas de trabajadoras y trabajadores sin trabajo o con trabajo informal. Ya existía la asignación familiar, también instrumento de la ANSeS, que tiene que ver con el salario familiar de las trabajadoras y los trabajadores registrados. Pero hace más de diez años se tomó una medida que amplió ese beneficio, cuando la presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, firmó el decreto que creaba la Asignación Universal por Hijo (AUH) –que posteriormente incluyó también la Asignación por Embarazo–. Hoy en la Argentina hay más de 2.500.000 titulares de la AUH y unos 2.000.000 de Asignaciones Familiares. Ello hace que, en la seguridad social argentina, al menos en lo que tiene que ver con prestaciones de carácter alimentario, desde el tercer mes de gestación y hasta los 18 años de edad las chicas y los chicos estén contemplados y vinculados con el Estado a partir de un derecho que es una prestación de transferencia de dinero.

En segundo lugar, durante el gobierno del entonces presidente Néstor Kirchner se decidió incluir a aquellas personas en edad jubilatoria que no tuvieran sus aportes y hubieran quedado desprotegidas por nuestro sistema previsional. Así, se incluyó a más del 98% de las personas con más de 60 años en el caso de las mujeres y 65 años en el caso de los varones, muchas de las cuales no habrían podido jubilarse por una cuestión de incumplimiento de requisitos que les era ajena: no haber tenido empleadoras o empleadores que pagaran sus aportes

mientras estaban trabajando o por haber estado desempleadas.

Estas dos cuestiones son el punto de partida de la seguridad social que hoy se encuentra atravesando esta pandemia, y que constituyen un piso de derechos para las y los menores de 18 y para las personas mayores.

LA COYUNTURA PREPANDEMIA

Cada una de estas prestaciones tiene distinto alcance si se enmarca en un modelo de crecimiento económico con inclusión social, donde el trabajo y la producción están en el centro de la escena o, en cambio, en un modelo donde la especulación financiera termina ordenando las decisiones macroeconómicas. Precisamente por ello la seguridad social veía afectado su alcance cuando asumimos el gobierno, en diciembre de 2019, con un contexto muy complejo en materia económica. Los resultados de los cuatro años del gobierno anterior nos ponían en una situación crítica, la de emergencia social y económica: 1.800.000 trabajadoras y trabajadores desocupados, 4.500.000 asalariadas y asalariados informales, 2.600.000 cuentapropistas con bajos ingresos. Habíamos ido perdiendo capacidad de compra con los haberes mínimos y se fue generando, a partir de la decisión de la reparación histórica, en mayo de 2016, una desigualdad muy notable entre los haberes mínimos y los de quienes más cobraban. En definitiva, no podemos desconocer que partimos de una situación muy complicada en materia de desarrollo vital para los argentinos y argentinas.

EL INICIO DEL NUEVO GOBIERNO

Cuando inició su gestión este gobierno, el presidente de la Nación propuso “empezar por los últimos para llegar a todos”. Por ello, una de las primeras cuestiones previstas fue la de incorporar ingresos en aquellos sectores más vulnerables, bajo la línea de pobreza, de la indigencia o con ingresos mínimos. En esa dirección se decidió otorgar bonos de \$5000 a las jubiladas y los jubi-

lados y de \$2000 a beneficiarias y beneficiarios de la AUH, así como suspender el cobro de las cuotas de los créditos otorgados por la ANSeS, en un contexto en el cual la deuda estructuraba una forma de vida de las familias argentinas. Incluso las familias más pobres (las madres de la AUH) han tomado crédito para pagar la luz y el gas, o para pagar alimentos. En tal sentido, otra de las medidas que llevó a cabo el presidente de la Nación cuando asumió fue congelar las tarifas de los servicios, porque aquellos sectores más castigados y más vulnerables encontraban comprometida una enorme proporción de sus ingresos en el pago de la luz y el gas. A la vez, se implementó la tarjeta Alimentar, para la compra de alimentos exclusivamente, para de esta manera dejar atrás de forma inmediata una situación de hambre de la población más castigada. También se restituyó la cobertura plena, sin cargo, de medicamentos por parte de PAMI (Programa de Atención Médica Integral), la obra social de los jubilados y las jubiladas, que debían destinar una porción importante de sus haberes a una cuestión que antes estaba absolutamente resuelta.

LA LLEGADA DE LA PANDEMIA

Todo esto se modificó a partir de la emergencia sanitaria, una emergencia imprevista que se iba a sumar a las emergencias que ya habíamos atravesado las argentinas y los argentinos.

Así pues, la emergencia es un tiempo que requiere de ayuda crítica, de asistencia, donde la coyuntura nos obliga a instrumentar políticas inteligentes, sensibles, muy rápidas y muy ágiles.

Entre las primeras medidas que se adoptaron están las orientadas a cuidar el empleo, porque para nosotros la seguridad social acompaña a las argentinas y los argentinos en todo momento de su vida y lo hace a partir de una construcción de comunidad en donde *el trabajo es el principal ordenador social*.

Se prohibieron los despidos, se incrementó el monto del seguro de desempleo y se crearon dos programas destinados al trabajo formal: por un lado, los créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos; por otro, el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), que alcanzó a 2.300.000 de trabajadores y trabajadoras. Este último no constituye solo una ayuda y una asistencia a quienes han recibido la mitad de su salario a través de un ingreso que garantizó el Estado y pudieron seguir estando en relación de dependencia, sino que es también una asistencia en términos económicos para empleadoras y empleadores, para empresarios y empresarias argentinas, cuyas empresas se habrían fundido si el Estado no hubiese garantizado esa transferencia de dinero tan

importante. Finalmente, se creó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que sin ninguna duda es la política de asistencia en la emergencia más importante, no solo de la historia argentina sino también de la región. El IFE llegó a casi 9.000.000 de argentinos y argentinas sin un ingreso permanente y estable. Se dirigió a las familias de monotributistas categorías A y B, titulares de la asignación universal, trabajadores y trabajadoras de la economía informal y de casas particulares, que obviamente vieron su ingreso disminuido producto de no poder salir de su casa a partir del aislamiento y la cuarentena necesaria para proteger la vida en la Argentina. La decisión inicial establecía que se trataba de una medida excepcional, por única vez, no obstante, muy recientemente el presidente ha firmado el decreto correspondiente para instrumentar el tercer pago de este ingreso*.

PLANIFICAR LA SALIDA DE LA PANDEMIA

Finalmente, queda el desafío de pensar la pospandemia, que tiene que superar lo previo a la pandemia y la pandemia misma. Al respecto, si algo permitió el IFE fue identificar una población enorme: alguna parte que ya estaba afuera y otra que termina estándolo a partir de la pandemia, a la que la precariedad y desigualdad pone en situación absolutamente desventajosa para poder cursar su desarrollo familiar. Ello es fundamental para pensar cómo se sigue, cuáles van a ser las medidas después de la pandemia, e integrar a las académicas y los académicos, a las organizaciones sociales y religiosas en esa construcción de sentido futuro: un tiempo donde esta enorme crisis convierta alguna de las cuestiones en oportunidad.

En los meses que vienen, además, nos toca la enorme responsabilidad de construir una fórmula de movilidad jubilatoria que nos permita garantizar sustentabilidad a nuestro sistema previsional, pero además haberes dignos para todos y todas, haberes que no vayan perdiendo capacidad de compra mes a mes. Asimismo, está en discusión ampliar el alcance de la moratoria jubilatoria para incluir algún porcentaje de argentinos y argentinas en la posibilidad de percibir un haber.

En definitiva, lo que sigue en Argentina debe pensarse de manera más inclusiva, para poder imaginar un horizonte en el cual las hijas y los hijos de las trabajadoras y los trabajadores logren más, tengan más derechos y mejores derechos que los que gozaron sus madres y sus padres. En última instancia, de eso se trata la seguridad social: que las generaciones venideras puedan más, tengan más, vivan más y sean más felices.

* Para ampliar la información sobre las características de la población beneficiaria, consultar ANSeS, 2020.

6

CONCLUSIONES

Las perspectivas de las organizaciones que en este texto están representadas discrepan fuertemente con otras que vemos habitualmente en medios de comunicación masivos, las cuales, muchas veces, tienden a minimizar el impacto de la pandemia y responsabilizar a los gobiernos por los efectos económicos de las medidas preventivas.

En este sentido, una primera conclusión da cuenta de que una parte importante de la sociedad civil, desde sus instancias académicas pero también en ámbitos de discusión de las políticas públicas, quizás sin tanta repercusión mediática, está efectivamente pensando en la situación social desde perspectivas comprehensivas e integrales. Como hemos planteado hace poco, “la particularidad de esta pandemia es que nos ha hecho reconocer que no existen soluciones desde lo individual. El poder contagiarnos los unos a los otros de forma tan simple nos hace pensar que solo una acción colectiva organizada (en este caso, la cuarentena) puede ser la solución” (Dvoskin y Minoldo, 2020).

Si bien las distintas intervenciones enfatizaron aspectos diferentes, y representan instituciones de distinta naturaleza, son muchos los puntos en común al pensar en los desafíos de la pandemia en términos sociales.

El primero, quizás implícito a veces, es la importancia del Estado o, mejor dicho, la imprescindibilidad del Estado a la hora de pensar las articulaciones sociales en una crisis. En términos teóricos, parece haberse consolidado la idea de un Estado como campo de disputa entre intereses sectoriales contradictorios, pero en el cual puede surgir, aunque sea tibiamente y de manera disputada, algún principio de bien común. En tal sentido, la existencia, en sociedades capitalistas, de una esfera de lo social separada del mercado, capaz de asumir los costos de la pérdida de la rentabilidad, ha funcionado como pilar de la protección de la salud.

Otro aspecto común refiere a la necesidad de rediscutir los regímenes de bienestar en un sentido más amplio,

que trascienda al contexto de la pandemia. En muchos países ha vuelto a escena el debate sobre el ingreso básico universal, pero también se han cuestionado con mayor insistencia problemas de larga data de América Latina, como la informalidad, la inseguridad económica, la pobreza estructural y las distintas formas de la desigualdad (de ingresos, de etnias, de clases o de género, entre otras).

El caso de la desigualdad de género merece ser destacado. La pandemia ha puesto de manifiesto algunos aspectos invisibilizados de nuestra estructura social, que de hecho conforman nuestros regímenes de bienestar. Los cuidados, mayoritariamente llevados a cabo por mujeres y en una enorme proporción sin remuneración, naturalizando su rol cuidador, y en otra enorme proporción con remuneraciones precarias, informales y bajo superexplotación han mostrado ser imprescindibles. La sobrecarga laboral de todas las mujeres ante el cierre físico de las escuelas, y de las enfermeras en particular como primera línea de fuego del sistema sanitario, son las expresiones más evidentes de esta problemática que urge tratar de resolver.

Por último, parece quedar claro que sin un régimen de bienestar que comprenda y proteja a todos y todas no solo está en tela de juicio la economía sino también la democracia. Si el Estado democrático no asume su rol de garante de los derechos y cede sus responsabilidades a otras instituciones (por ejemplo, al mercado), pierde su legitimidad y, ante la deslegitimación, los poderes fácticos pueden estar al acecho (los casos recientes en muchos países de la región, coronados con el golpe de Estado en Bolivia a fines de 2019, dan cuenta de ello). El tipo de respuesta que den los Estados a la pandemia no solo impactará sobre la economía de las familias o sobre la salud de las personas, sino también sobre la fortaleza o debilidad de los propios Estados.

En síntesis, volviendo a la pregunta inicial: esta pandemia ha mostrado que los desafíos asumidos por los regímenes de bienestar trascienden sobremanera sus

alcances directos. En la discusión de la política social se juegan las relaciones sociales, económicas, políticas, familiares y culturales en su conjunto. Pensar estos desa-

fíos de manera colectiva, integral y con la participación más amplia posible es una responsabilidad que nos convoca a todos y todas.

REFERENCIAS

ANSeS (2020). "Boletín IFE I-2020: caracterización de la población beneficiaria". Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>

CEPAL (2020a). "El desafío social en tiempos del covid-19", *Informe Especial COVID-19* n° 3. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

— **(2020b).** "Enfrentar los efectos cada vez mayores del covid-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial COVID-19* n° 5. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf

CEPAL - ONU MUJERES (2020). "Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación". Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/cuidados_covid_esp.pdf

CEPAL - OPS (2020). "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el covid-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", *Informe COVID-19*, Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45840/4/S2000462_es.pdf

Dvoskin, Nicolás, y Sol Minoldo (2020). "La multiplicidad de la política social: hacia la nueva normalidad pospandemia", *Revista Movimiento*, N° 14. Disponible en <http://www.revistamovimiento.com/politicas/la-multiplicidad-de-la-politica-social-hacia-la-nueva-normalidad-pospandemia/>

Minoldo, Sol, y Nicolás Dvoskin (2020). "Pandemia y seguridad social en Latinoamérica. Impactos y respuestas. ¿Más Estado de Bienestar?", Friedrich Ebert Stiftung en cooperación con CLACSO e IADE. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/16429.pdf>

AUTORES

Sol Minoldo. Doctora en Ciencias Sociales (UBA), investigadora de CONICET en el CIECS, Córdoba; miembro del Grupo de Trabajo CLACSO "Seguridad Social y Pensiones".

Contacto: solminoldo@gmail.com

Nicolás Dvoskin. Doctor en Ciencias Sociales (UBA), becario posdoctoral ZILAS-KU Eichstätt-Ingolstadt e investigador de CONICET en el CEIL, Buenos Aires; miembro del IADE y del Grupo de Trabajo CLACSO "Seguridad Social y Pensiones".

Contacto: ndvoskin@gmail.com

EDITOR

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

Responsable

María Julia Eliosoff

Directora de Proyecto FES – Argentina

en-contacto@fes.org.ar

Equipo editorial

Christian Sassone | Ildefonso Pereyra | Irene Domínguez

christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296

www.fes-argentina.org

ISBN: 978-987-4439-56-7

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 978-987-4439-56-7



EL DESAFÍO SOCIAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA

¿CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LOS REGÍMENES DE BIENESTAR?



La pandemia que azota al planeta desde principios de 2020 nos somete a múltiples desafíos como sociedad, y a la certeza de que la acción individual se ve limitada por los alcances de la crisis que ha vuelto a poner en discusión distintos aspectos de la organización social en que vivimos. Lo cultural y lo cotidiano, lo político y lo económico, están pensados para una vida sin aislamiento y sin pandemia, pero la inédita coyuntura nos obliga a repensar todo nuestro sistema social. Sin embargo, previo a la pandemia,



América Latina ya mostraba enormes problemas y contradicciones desde lo social, político y económico: la pobreza, la desigualdad, la informalidad laboral, entre otros. ¿No deberíamos entonces, de cualquier manera, haber repensado nuestro sistema social?

Es momento para que los sistemas de protección social se enfrenten al desafío de convertirse en un elemento indispensable, tanto de la política social y de la reorganización económica como de la política sanitaria,



pero partiendo de una base en la que ya era insuficiente.

En este documento se exponen las principales reflexiones de importantes referentes institucionales que participaron del tercer encuentro del Ciclo de conversaciones sobre Seguridad Social y Sistema de Pensiones organizado por FES, IADE y CLACSO. Allí discutieron sobre los desafíos sociales en pandemia: Simone Cecchini, Svenja Blanke, Karina Batthyány y Fernanda Raverta.

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