

Estado, Regímenes de Bienestar y Derechos Sociales

*Reflexiones sobre seis países
de América Latina 2010-2020*

Alberto César Molina. Gonzalo Navarro. Mary Lourdes Salazar. Carlos Eduardo Santos Pinho. Aloísio Ruscheinsky. Francisca Gallegos Jara. Esteban Nina Baltazar. Francisca Granda. Ángela León Cáceres. Ana Lucía Torres. Carolina Sánchez. Mario Iván Patiño Rodríguez-Malpica. Ma. Guadalupe Fernández Aguilera.

Coordinador

David Martínez Mendizábal.



Red de Homólogos sobre
Desigualdad y Pobreza
AUSJAL

AUSJAL
ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES
CONFRATRES A LA COMPAÑÍA DE JESÚS
EN AMÉRICA LATINA



Estado, Regímenes de Bienestar y Derechos Sociales

*Reflexiones sobre seis países
de América Latina 2010-2020*

Estado, Regímenes de Bienestar y Derechos Sociales. Reflexiones sobre seis países de América Latina 2010-2020 / Martínez Mendizábal, David coordinador.

León, Guanajuato, México : Universidad Iberoamericana León, 2021.

Primera edición. 285 páginas.

1. América Latina - Aspectos sociales.
2. Bienestar social.
3. América Latina – Aspectos económicos.
4. Derechos sociales.

I. Universidad Iberoamericana León. II. Martínez Mendizábal, David coordinador.

Clasificación LC: JC479 E88 2021.

Dewey: 361.614 E88 2021.

Primera edición: 2021

D.R. © Promoción de la Cultura y la Educación Superior del Bajío, A.C.

PROCESBAC

Universidad Iberoamericana León
Blvd. Jorge Vértiz Campero 1640
Col. Cañada de Alfaro, C.P. 37238
León, Guanajuato, México
www.iberoleon.mx
area.editorial@iberoleon.mx

Asociación de Universidades Confiadas
a la Compañía de Jesús en América
Latina (AUSJAL)
Prol. Paseo de la Reforma 880
Col. Lomas de Santa Fe, C.P. 01219
Álvaro Obregón, Ciudad de México
www.ausjal.org
comunicacionausjal@ibero.mx

No se permite la reproducción total o parcial de esta obra ni su incorporación a un sistema informático ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 27, 229 y siguientes de la Ley Federal del Derecho de Autor y arts. 424 y siguientes del Código Penal).

e-ISBN: 978-607-8112-96-8

Hecho en México.

CONTENIDO

Presentación	4
Introducción	7
Argentina y su política social durante el periodo 2010-2020	18
A Trajetória Institucional das Políticas Públicas de Bem-Estar Social no Brasil: inclusão, austeridade e desafios impostos pela covid-19	68
El espejismo de un oasis: dispositivos del sistema de pensiones chileno para asegurar el aprendizaje de un bienestar neoliberal	108
Riesgos sociales, desigualdad y bienestar en Colombia	137
Régimen de bienestar en Ecuador: desigualdades y desinstitucionalización	168
Regímenes de bienestar y política social en México. Balance de los últimos veinte años	214

PRESENTACIÓN

Luis Arriaga Valenzuela, S.J.

Presidente de la Asociación de Universidades Confiadas
a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL)

La pandemia por covid-19 y sus consecuencias en la dinámica social latinoamericana exacerbó de forma vertiginosa los signos de agotamiento del modelo económico implementado en América Latina durante las últimas cuatro décadas. El colapso de sistemas de salud, y el decrecimiento económico cercano al que se experimentó durante la Gran Depresión agravaron la dolorosa desigualdad social que caracteriza a nuestra región -la más desigual del mundo-.

El desmantelamiento de la infraestructura hospitalaria en la región durante decenios y la insuficiencia de apoyos para que las familias soportaran la crisis económica hicieron evidente el poco interés que nuestros gobiernos han puesto en construir sistemas sociopolíticos que den soluciones estructurales a la pobreza y la desigualdad. El trabajo y la educación remota puestos en práctica de manera masiva durante la contingencia pandémica pusieron en evidencia la enorme brecha tecnológica presente en nuestros países.

La tendencia de los estados nacionales a empobrecer los sistemas de bienestar y promover políticas públicas que privilegian la inversión privada como medio de para impulsar el crecimiento económico y la generación de empleo, limita el acceso de los ciudadanos a los

servicios fundamentales y, a la postre, ha debilitado la cohesión social y generado un relevante descontento ciudadano.

La permanencia de estas problemáticas puede llevarnos a la tentación de perder la esperanza, pero en realidad representa una oportunidad para replantearnos el tipo de gobierno y sociedad que deseamos. En palabras del papa Francisco (2021), el mundo necesita una nueva revolución copernicana, como la que en el siglo XVI cambió nuestra visión del mundo. La invitación del Papa consiste en reimaginar una economía global que valore a las personas y al planeta por encima de los beneficios egoístas. Una en la que la fraternidad y la solidaridad guíen las relaciones humanas en lugar del conflicto y la división.

En este contexto, conocer los alcances que han tenido en los países latinoamericanos las políticas de bienestar es una necesidad apremiante para fundamentar la construcción de enclaves en los que los gobiernos, el mercado y las comunidades puedan desarrollar alternativas sostenibles, que provean las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos sociales, en especial a quienes experimentan un mayor grado de vulnerabilidad.

Estado, Regímenes de Bienestar y Derechos Sociales. Reflexiones sobre seis países de América Latina 2010-2020, nos permite repensar las concreciones históricas de los modelos de bienestar en cada uno de los países incluidos en sus capítulos. Se trata de una invitación a estudiar las problemáticas económicas y sociales que experimentan nuestros países como región desde la perspectiva de los estudios latinoamericanos. Está claro que no existen soluciones, ni derroteros únicos en lo que a la implementación de las políticas públicas se refiere, pero podemos ver similitudes que nos permiten reflexionar sobre las experiencias comunes de las cuales podemos abrevar todos.

Reconozco el cuidadoso trabajo académico a cargo de los investigadores responsables de los estudios de los distintos países analizados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y México.

Agradezco también la coordinación de esta iniciativa editorial a cargo del Dr. David Martínez Mendizábal.

El trabajo colectivo aquí plasmado expone con precisión algunos de los elementos fundamentales del estatus actual de las políticas de bienestar de la región. Sus hallazgos son una invitación a proyectar un modelo de desarrollo que no esté orientado solamente al crecimiento económico, la especulación y el sobredimensionamiento de las finanzas, ni al beneficio predominante de los inversionistas transnacionales.

Por el contrario, este texto nos invita a plantear un horizonte donde el desarrollo redunde en acceso a una vida digna para la ciudadanía en su conjunto. Sirva entonces para promover la reflexión de nuestras comunidades académicas, así como un diálogo informado con los tomadores de decisiones en nuestros países, regiones y localidades, en favor de un auténtico bienestar para nuestra población, especialmente para quienes viven en situación de exclusión y alta vulnerabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

Francisco, Papa (2021). *Discurso del Santo Padre Francesco ai Membri del Corpo Diplomatico accreditato presso La Santa Sede*, Jueves, 9 de enero. Recuperado de: https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2020/january/documents/papa-francesco_20200109_corpo-diplomatico.html.

INTRODUCCIÓN

La crisis actual provocada por la contingencia sanitaria del Covid-19 ha mostrado de forma contundente la debilidad de los sistemas de protección social y ha puesto en entredicho tanto las políticas públicas como las instituciones creadas en los distintos regímenes de bienestar propios de nuestro subcontinente Latinoamericano.

Pero no es sólo eso pues como bien ha dicho el pensador español Ignacio Ramonet “a estas alturas, ya nadie ignora que la pandemia no es sólo una crisis sanitaria. Es lo que las ciencias sociales califican de *hecho social total*, en el sentido de que convulsiona el conjunto de las relaciones sociales, y conmociona a la totalidad de los actores, de las instituciones y de los valores”.

La pandemia es transversal a todos los órdenes en la vida de los seres humanos, es decir, no hay esfera societal que haya permanecido ajena a esta delicada convulsión. Por tratarse de un terremoto total con resultados devastadores, debido en buena medida a las brutales brechas de desigualdad ancestrales, es una buena oportunidad para reflexionar sobre las decisiones que se han tomado y que nos hacen dotar de elementos explicativos de porqué llegamos hasta aquí, de este modo y no de otro. La convulsión actual no se explica sólo por sí misma sino en un orden de cosas mayor que le da sentido.

Y precisamente este es el propósito del libro *Estado, Regímenes de Bienestar y Derechos Sociales. Reflexiones sobre seis países de América Latina*

2010-2020: contribuir a la comprensión de la compleja articulación de actores, operación de instituciones e implantación de políticas públicas que durante la década pasada dieron como resultado diversas modalidades de regímenes de bienestar en seis países de América Latina. La recopilación crítica de estas experiencias proporciona el contexto histórico inmediato en el que aparece la devastadora crisis provocada por la pandemia del covid-19, prolifica de enseñanzas dolorosas, sobre lo que ha fallado y las que se consideran, aunque sea de forma embrionaria, estrategias adecuadas para funcionar con un piso más parejo en nuestro en nuestro subcontinente.

La publicación que ahora se comparte tiene como antecedente una investigación desarrollada del 2008 al 2011, cuyos resultados forman parte del libro titulado *Heterogeneidades, políticas públicas y riesgos sociales*. Participaron nueve países latinoamericanos y varias universidades confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (Ausjal). El período de análisis fue del 2000-2010. Esta publicación fue resultado de un proceso de investigación comparada en el marco de las actividades de la Red sobre Desigualdad y Pobreza de Ausjal. Es conveniente reproducir un resumen de las conclusiones a las que se llegaron pues se observará que desde hace diez años en los ámbitos político, académico y social existían propuestas que ahora se están considerando como necesarias para nuestros países:

- Reconocer la necesidad de contar con un Estado social garante de los derechos sociales de toda la población, en una nueva dinámica de relación horizontal con una sociedad participativa e incluyente
- La demanda de impulsar una reflexión crítica sobre el papel del mercado en el problema del bienestar. Se coincide en la imposibilidad de encontrar en el mercado la estructura principal para el otorgamiento de beneficios o de subordinar las decisiones sociales a un criterio mercantilizante.
- La concreción de los derechos sociales como objetivo de un nuevo modelo de desarrollo incluyente. La operación

concreta del régimen de bienestar alude a las distintas esferas intervinientes para que el bienestar de la población sea posible. Lograr mejores niveles de vida no puede ser tarea exclusiva de los programas sociales.

- La inconveniencia de que la política social pueda estar direccionada exclusivamente al combate de la pobreza. Sus objetivos profundos se encuentran en otras esferas: el logro de la restitución del tejido social, la disminución de la desigualdad, el aumento de capacidades de la población y la búsqueda de bienestar.
- La atención a los sectores excluidos tendrá su fundamento último en un enfoque de derechos ciudadanos y no en la concesión asistencial y voluntarista de los gobiernos. Se reconoce también, la necesidad de acudir a las transferencias monetarias y programas focalizados como un mecanismo de equidad ante la dura situación que padecen y que en términos ideas debe ser transitoria.
- Las formas de enfrentar los riesgos sociales (objeto de la política social) son propios de cada país y no existen formas simples de importar o exportar esquemas sociales que no estén enraizados en la propia historia local; sin embargo, no se elimina el posible aprendizaje de los modelos en operación de más larga data.
- La dimensión geográfica del análisis de los riesgos sociales es fundamental para indicar orientaciones a la acción, requiriendo considerarse de manera pormenorizada el momento de su diseño.

A todo ello habría de agregarse que los diversos países propusieron la transversalización de enfoques como el de género y el medioambiental, como elementos constitutivos de una buena política de desarrollo social.

Finalmente, se señaló, es indispensable considerar la relación entre el repertorio intelectual de la coalición gobernante, los modelos de desarrollo impulsados en cada país y los bloques supranacionales de diversa índole que se han generado en América Latina.

Con este antecedente, en octubre de 2019 y como iniciativa de la Universidad Iberoamericana León, se invitó a algunos académicos y académicas que habían participado en esta primera experiencia, se agregaron otras universidades de Ausjal y se incorporaron otras universidades latinoamericanas como la Universidad Nacional de Cuyo en Argentina.

La idea de este nuevo trabajo colaborativo es poner en común las reflexiones, la experiencia y la información que las universidades ya poseen producto de las investigaciones desarrolladas durante la década de 2010-2020. En términos de las comunidades científico-sociales, el planteamiento es impulsar una síntesis creativa de los conocimientos derivados de las diversas investigaciones que cada Universidad tiene en su haber.

El libro *Estado, Regímenes de Bienestar y Derechos Sociales. Reflexiones sobre seis países de América Latina 2010-2020*, está estrechamente ligado con las líneas torales del Plan Estratégico AUSJAL 2019-2025. Se ubica en la prioridad estratégica 3: “El desarrollo de acciones para que las universidades, desde sus funciones sustantivas y en colaboración con otras instituciones, fortalezcan su contribución e incidencia en los procesos de transformación social de sus sociedades” e intenta contribuir al logro del objetivo estratégico 3.1: “Desarrollar investigaciones conjuntas entre las universidades de AUSJAL sobre los temas estratégicos siguientes: desigualdad y pobreza; gobernabilidad democrática, derechos humanos y ciudadanía; justicia socioambiental y desarrollo sostenible; migración; y culturas juveniles y su relación con el secularismo”.

Después de varias reuniones con las universidades participantes, se acordó que las reflexiones girarían en torno de los siguientes ejes, complementada por una introducción y conclusiones:

- Toma de postura conceptual, que significa la definición teórica desde donde se mirará la realidad de cada país (derechos humanos, liberalismo, desarrollo, nuevas concepciones como Buen Vivir, régimen de bienestar -articulación entre el Estado, el

mercado, familias, sociedad civil, medio ambiente u otras). Esta parte es breve, sólo para ubicar a quien lo lee de la perspectiva de las y los autores.

- El contexto general de los cambios sociales, característicos de la década que se analiza.
- Descripción de las estrategias y programas sociales vinculados a políticas públicas para el bienestar, resultados en términos estadísticos sobre pobreza, desigualdad, bienestar social y en donde se daría cuenta de los quiebres retrocesos, esfuerzos e innovaciones.

La propuesta de trabajo conjunto comenzó a circular hacia fines del 2019, por tanto, no estaba contemplada inicialmente la coyuntura provocada por el Covid-19 que ha puesto a prueba los distintos regímenes de bienestar de la región y las estructuras que los soportan. Una vez que se cobró consciencia de la magnitud de este quiebre societal, se consideró que sería de mucha utilidad agregar una palabra crítica e insertar su incorporación a los trabajos de esta red.

Esta estructura acordada se tomó de manera flexible por las y los autores pues cada país ha experimentado cambios particulares de cara a las derivaciones propias de esta fase del capitalismo neoliberal, tanto en su modelo de economía como el de bienestar. La combinación entre la pobreza, la discriminación, la desigualdad y la corrupción, y sus impactos en el crecimiento económico, ha generado formaciones sociales diferenciadas. Si bien es cierto que Latinoamérica comparte problemas comunes, cada país ha respondido de manera diversa.

Un concepto central en estos trabajos es el de régimen de bienestar, dado su carácter complejo y a la vez flexible, pues reconoce la interacción de diversas dimensiones cuyo resultado es propio de cada país. Se retoma a Esping Andersen para comprender este concepto como la manera combinada e interdependiente de cómo el bienestar es producido por el Estado, el mercado y la familia; se agrega a esta definición la influencia de la llamada sociedad civil. Esta idea de entender el bienestar social como el resultado de

procesos estructurales complejos, remarca la noción compartida en las discusiones y reportes nacionales de que la concreción de los derechos sociales no es patrimonio exclusivo del tipo de política social aplicada.

El lector y la lectora de este libro encontrará trabajos relacionados con seis países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y México.

En el caso de Argentina, Alberto César Molina, Gonzalo Navarro y Mary Lourdes Salazar, de la Universidad Nacional de Cuyo, en su trabajo *Argentina y su Política Social durante el período 2010-2020* parten de un marco mayor que significa el retorno de la democracia en 1983, luego de la caída de la última dictadura cívico-militar y sostienen que en el periodo de estudio se implementaron políticas que fueron de corte asistencial, descentralizadoras, focalizantes y etiquetantes de la pobreza, pasando luego por otras de corte universalistas a partir de la adopción de enfoques de derechos, procurando una igualdad con mayor estabilidad en el acceso a los recursos necesarios para contrarrestar la vulnerabilidad social. Y aunque algunos enfoques ya han sido superados, todos ellos han perdurado en acciones o iniciativas, conviviendo en la actualidad del Estado nacional y algunas de las 24 jurisdicciones. De seguro este interesante trabajo despertará preguntas sugerentes sobre los factores políticos y culturales que subyacen en la estructuración de las políticas públicas argentinas.

Por su parte, desde Brasil, los investigadores de la Universidad de Vale do Rio dos Sinos, Carlos Eduardo Santos Pinho y Aloísio Ruscheinsky titulan su trabajo *A Trajetória Institucional das Políticas Públicas de Bem-Estar Social no Brasil: inclusão, austeridade e desafios impostos pela COVID-19*. Como parte de sus pesquisas y reflexiones bien documentadas, sostienen que el desafuero del 2016 disfrazado de legalidad democrática, consagró y profundizó las políticas de austeridad impuestas por Michel Temer y Jair Bolsonaro en alianza con los sectores más arcaicos y conservadores de la sociedad brasileña. Para agravar la ya de por sí delicada cuestión social, la llegada de

la pandemia de coronavirus evidenció las graves desigualdades del país. Los grupos vulnerables son más susceptibles al contagio, ya que sus hogares no tienen acceso a agua tratada, tratamiento de aguas residuales, recolección de basura, saneamiento. infraestructura adecuada y por necesidad económica no pueden sostener las medidas de aislamiento social recomendadas por las organizaciones de salud.

Francisca Gallegos de la Universidad Alberto Hurtado de Chile, aporta una muy buena reflexión en el capítulo. *El espejismo de un oasis: dispositivos del sistema de pensiones chileno para asegurar el aprendizaje de un bienestar neoliberal*. Analiza la política pública de bienestar social y elige el ángulo del sistema de pensiones, que, nos recuerda la autora, inicia una era en América Latina instituyendo un esquema privado basado en el ahorro en cuentas individuales, sin referentes anteriores en la región.

Y, contrario a lo esperado por sus impulsores, existe importante evidencia sobre la incapacidad que ha tenido para cumplir con las pensiones que prometió. Se ha constatado que los montos promedios que se entregan de pensiones por este sistema no alcanzan el salario mínimo y son muy inferiores a los promedios de las pensiones entregadas por el anterior sistema. Asimismo, genera grandes discriminaciones entre las mujeres y aquellos trabajadores que no participan del mercado laboral formal, estable y asalariado. Sus reflexiones cuestionan el papel del Estado ante la dinámica mercantilizante y privatizadora.

Sin duda el capítulo *Riegos sociales, desigualdad y bienestar en Colombia* que nos presenta Esteban Nina de la Universidad Javeriana es un extraordinario ejemplo de cómo las condiciones particulares de un país, en este caso el conflicto armado y la incorporación de las fuerzas de la FARC a la lucha política institucional se vinculan a componentes macroestructurales, compartidos por el resto de los países de América Latina, como la caída de los precios de petróleo durante el último quinquenio de la presente década. Con una robusta estadística analiza la trayectoria de varios componentes de la pobreza multidimensional, como el educativo, hábitat, salud, trabajo decente.

La Pontificia Universidad Católica de Ecuador, como producto de una labor interdisciplinaria, vinculó a la Facultad de Economía y al Instituto de Salud Pública para presentar su trabajo *Régimen de bienestar en Ecuador: desigualdades y desinstitucionalización*. Con una base estadística robusta ponen de manifiesto la necesidad de observar la construcción de regímenes de bienestar mediante un pensamiento no lineal. Las investigadoras Francisca Granda Benítez, Ángela León Cáceres, Carolina Sánchez y Ana Lucía Torres Castillo eluden las miradas simplificadoras y concluyen con Vásconez (2005:57), que la construcción de políticas sociales y económicas inclusivas requieren intervenir en la lógica del mercado para: a) Desmercantilizar, redistribuir y articular dinámicas de empleo y movilidad social; b) Generar capital humano o fuerza de trabajo; tarea que es realizada básicamente en los hogares y el Estado complementaria; y c) Mantener un nivel mínimo de calidad de vida de las personas, para crear capacidad de respuesta independiente de los ciclos económicos; factor relacionado con el nivel de gasto social y la atención a las personas que se considera más pobres o vulnerables ante recesiones.

El libro cierra con el sugerente trabajo *Regímenes de bienestar y política social en México. Balance de los últimos veinte años*, de Iván Patiño y Guadalupe Fernández investigador e investigadora de la Universidad Iberoamericana León, México. El quiebre que representa la modificación radical de las políticas de bienestar asumidas por el nuevo gobierno, que ganó las elecciones en el 2018, ha sido asumido de manera diferenciada por una sociedad polarizada y polarizante. Los programas sociales del nuevo gobierno señalan el autor y la autora, se han orientado claramente hacia sectores tradicionalmente excluidos, como los adultos mayores sin acceso a pensión, a las personas con discapacidad permanente, a los jóvenes sin acceso a la educación media superior y superior o a la población campesina y se han opuesto a canalizar recursos hacia los grupos con mayores ingresos.

Por otro lado, han mantenido las políticas económicas que favorecen los indicadores relacionados con la inflación y el tipo de

cambio, similares a los sexenios anteriores, así como los proyectos de carácter desarrollista y con ciertas limitaciones frente a las actividades extractivistas, dado que en el discurso se cancelan las concesiones mineras o la extracción de hidrocarburos vía fracking, pero en la práctica hay evidencias en contrario, producto de tertos establecidos por los gobiernos anteriores.

La respuesta del nuevo gobierno frente a la pandemia se debe leer desde las condiciones severamente precarias en las que se encontraba el sistema, las condiciones de morbilidad de la propia población, y también desde las disputas políticas entre el gobierno federal y los otros niveles de gobierno.

Es temprano para valorar el resultado de la nueva política pública del régimen obradorista, pero el artículo proporciona una extraordinaria información para el debate académico.

En su conjunto, el libro *Estado, Regímenes de Bienestar y Derechos Sociales. Reflexiones sobre seis países de América Latina 2010-2020*, da cuenta de las decisiones que cada Estado-nación ha tomado en el marco de la crisis del sistema-mundo-capitalista, como señala Wallerstein.

Sólo en este horizonte de la complejidad social donde los gobiernos actúan bajo su propio talante, pero en el marco tanto de una globalización neoliberal y de los múltiples conflictos internos, encuentra su plena comprensión el señalamiento de los recursivos y contradictorios avances y retrocesos en algunos aspectos del bienestar social en la región latinoamericana.

A lo largo del libro se reflexiona sobre la necesidad de observar al bienestar social como un proceso complejo que requiere de una reflexión sobre el poder y los grupos —coalición política— que pudieran impulsar un paradigma social con enfoque de derechos.

La política del bienestar social se encuentra inmersa en un campo de conflictividad en el que participan, en mayor o menor medida el Estado, los partidos políticos, los movimientos sociales, los sindicatos, los organismos de la sociedad civil y los poderes supranacionales

articulados con grupos nacionales. Existe una disputa conceptual, política y económica, y se contraponen distintas visiones sobre el papel del Estado y los paradigmas de bienestar.

Es evidente que cada país enfrenta retos particulares que deben ser atendidos en congruencia con la propia dinámica histórica y la estructura de riesgos particular. En este sentido, las tareas de vinculación e integración tiene múltiples aristas que eliminan la posibilidad de hacer propuestas comunes superficiales, aunque, si se considera Latinoamérica como proyecto queda pendiente la ideación de una red de relaciones que coloque a este subcontinente con mejores posibilidades de atender los reclamos relacionados con las diversas desigualdades constitutivas de la realidad actual.

No obstante, se confirman ciertos principios paradigmáticos en los modelos de política de bienestar social al que aspiramos y de los que dio cuenta la investigación *Heterogeneidades, políticas públicas y riesgos sociales* a la que se hizo referencia párrafos arriba. Hay coincidencias sustantivas entre los dos trabajos, lo que de algún modo expresa cierta congruencia conceptual en las redes de las Universidades de Ausjal.

Se requiere de un arreglo institucional, legal y programático que demanda alianzas entre los actores participantes, agrupados en un bloque histórico con ideas y proyectos compartidos. Sólo así se continuará, en algunos casos y en otros se iniciará, el posible planteamiento de un nuevo paradigma de bienestar, preñado por principios básicos como la justicia social, la igualdad y la vigencia de los derechos humanos. Personalmente me animan la innovación de modelos que han aparecido en América Latina los últimos años y que en su diseño articulan decisiones gubernamentales sustantivas con pueblos, comunidades y movimientos sociales en un bloque de poder compartido.

El trabajo intelectual de las universidades ignacianas no es neutral ante las distintas escuelas de pensamiento que permean el espectro de la lucha ideológica y política sobre el bienestar en América Latina. El talante de nuestras instituciones se quiebra cuando no

construimos una ciencia social que asume el enfoque de derechos humanos con plena radicalidad.

Sólo me resta agradecer a los equipos de las universidades participantes que con mucha generosidad y ánimo han contribuido a ofrecer a quien esto lee un conjunto de planteamientos sólidamente sustentados pero que distan mucho de considerarse acabado. Esperamos que suscite un buen debate y que emerjan ideas constructoras de sociedades más justas, humanas y habitables o en palabras de María Eugenia Sánchez, la edificación de presentes dignos.

David Martínez Mendizábal

Coordinador del libro

Universidad Iberoamericana León



ARGENTINA

ARGENTINA Y SU POLÍTICA SOCIAL

DURANTE EL PERIODO 2010-2020

Lic. Alberto César Molina¹

Lic. Gonzalo G. Navarro Sanz²

Mg. Mary Lourdes Salazar Rocha³

INTRODUCCIÓN

El complejo escenario actual de la República Argentina, y de todo el planeta signado por la pandemia covid-19, es una situación que nos interpela profundamente; que nos hace pensar y revisitarse nuestra última década de políticas sociales que fueron acompañando los distintos gobiernos democráticos y los modelos de Estado implementados.

En este trabajo comenzaremos situando el periodo 2010-2020 dentro de un marco mayor que es el regreso de la democracia a la

¹ Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO). Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNCUYO. Presidente de INTEGRAR Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas Públicas. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO «El Futuro del Trabajo y el cuidado de la Casa Común».

² Licenciado en Sociología por la UNCUYO. Especialista en Gestión Social (UNCUYO). Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNCUYO. Director de área de INTEGRAR Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas Públicas. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO «El Futuro del Trabajo y el cuidado de la Casa Común».

³ Licenciada en Trabajo Social por la UNCUYO. Magíster en Criminología por la Universidad del Aconcagua. Especialización en Políticas Socioeducativas. Docente universitario de la Licenciatura de Trabajo Social FCPyS-UNCUYO. Presidenta de la Fundación CVX. Miembro del NODO Internacional de Trabajo Social con Grupos.

Argentina en 1983. Es un hito insoslayable para el país y la región el retorno de las democracias, que, si bien dejaron atrás cruentas dictaduras cívico-militares, no lograron desmontar estructuras político, burocráticas y socioeconómicas que han estado en pugna, y lo siguen estando hasta la actualidad, y que claramente condicionan el diseño e implementación de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en nuestros países en particular.

En función de lo enunciado, los interrogantes que nos acompañan a lo largo de este trabajo son ¿qué características del retorno a la democracia en Argentina condicionaron el diseño y la implementación de las políticas sociales en estos últimos 10 años?, ¿qué modelos de Estado fueron acompañando este proceso?, ¿qué concepciones y posicionamientos políticos acuñan estas políticas sociales?, ¿cómo se presenta la política social en la agenda de los gobiernos de este decenio? En este contexto actual, de pandemia por covid-19, ¿cómo se definieron y desarrollaron las políticas sociales para paliar las demandas y necesidades de diversos sectores de la población? Para responder estas preguntas hacemos una exploración de diferentes abordajes teóricos y de análisis de diversas políticas públicas, desde un enfoque transdisciplinar.

Se requiere prestar atención, en este recorrido, a los avances y retrocesos en los modelos de intervención social que adquieren mayor integralidad respecto a las condiciones y necesidades de su población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad que logran satisfacer o desatender los gobiernos mediante su gestión.

Luego, nos sumergimos en un detalle de las políticas sociales nacionales más relevantes llevadas a cabo por el Estado nacional argentino desde el año 2010 hasta la actualidad, teniendo en cuenta que, en 2015, el estado de bienestar vuelve a entrar en crisis, con la llegada de un nuevo gobierno nacional. Esta aclaración no es menor ya que Argentina es un Estado Federal compuesto por veinticuatro distritos (veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y el texto se centrará en las políticas emanadas del Congreso Nacional y de la Presidencia de la Nación.

Argentina se caracteriza por ser un pueblo con alta organización social en la construcción de sus derechos, así lo demuestran su historia social, su política moderna y el advenimiento temprano de gobiernos democráticos populares. Sin embargo, el embate neoliberal y la imposición de una cultura del *descarte* (Francisco, 2013) han mellado gran parte de ese tejido, aunque no de modo definitivo.

En la actualidad, Argentina presenta formas de organización sumamente novedosas e innovadoras en la región y en el mundo: movimientos populares, organizaciones sociales y un movimiento obrero organizado de los más fuertes de la región. A partir de ello, abordaremos la tensión entre políticas de transferencia económica –de carácter universal e individualizante– y políticas sociales que se ejecutan a partir de la pertenencia a dichas formas de organización sociopolítica.

Finalmente, el texto recorrerá las principales políticas públicas implementadas por el Estado a partir de la identificación del primer caso positivo de covid-19 en el territorio nacional.

La política social argentina desde el retorno a la democracia formal

Reflexionar sobre la situación del «bienestar» en Argentina nos obliga a profundizar en algunas de las estrategias desplegadas por el Estado nacional argentino en relación con la contención, promoción y regulación de los sectores populares, a través de sus políticas sociales.

En este sentido, advertimos que las formas en que se vinculan y participan los sectores populares con las políticas sociales se presentan como uno de los modos en los que el Estado entreteje su aparato. Esto garantiza un conjunto de acciones que se presentan como contradictorias, pero que se desarrollan de forma simultánea: regulación, subsistencias, promoción y dominación de estos sectores en quienes el Estado se hace presente en la cotidianeidad de sus trayectorias vitales.

Oscar Oszlak (2012) en su análisis sobre la formación del Estado argentino manifiesta que la constitución del Estado nacional «supone a la vez la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio» (p. 16). En este sentido, se expresa que el Estado es tanto la organización del poder como su ejercicio. No es solo el aparato institucional, sino también las relaciones sociales que despliegan y ponen en juego sus instituciones para modificar comportamientos, administrar conflictos y distribuir poder tanto en su interior como de manera extrainstitucional (Acuña y Chudnovsky, 2013).

En un análisis reciente sobre el Estado argentino, Oszlak (2020) lo define como:

el aparato actual es producto de sucesivos procesos históricos, diferentes gobiernos heredaron burocracias que a veces fueron desmanteladas, otras infladas más allá de los recursos disponibles. Conformando capas geológicas, en las que se fueron acumulando vestigios de proyectos políticos que algunas veces quisieron ser y fueron negados o desvirtuados por sucesivos gobiernos de turnos. (p. 12)

Como veremos más adelante, las políticas sociales en Argentina son una expresión de este devenir del Estado argentino que menciona el autor. A lo que podríamos agregar que son una de las *capas geológicas* que se han acumulado y preservado a lo largo de la historia y de los diferentes proyectos políticos. Las políticas sociales constituyen uno de los modos como se vincula el Estado con los sectores populares.

En su relación con el Estado, Auyero (2013) denomina *modelo paciente* a las pautas, internalizadas por ciertos sectores populares, cuyo carácter relacional con los procesos políticos marca un modo de interacción del Estado con los sectores urbanos pobres. También, anuncia una definición del Estado que, consideramos, complementa los alcances de este capítulo: «el Estado es a la vez una estructura abstracta a nivel macro y un conjunto de instituciones a nivel micro

con las cuales los habitantes urbanos pobres interactúan de manera directa e inmediata» (p. 21).

Esas instituciones que se desempeñan a nivel micro se presentan como estructurantes en la vida de los sectores populares. El Estado argentino, más allá de sus limitaciones institucionales, tiene la capacidad y la legitimidad para promover la ciudadanía, brindar algunas protecciones ante situaciones de vulnerabilidad y regular el ejercicio de la violencia de manera arbitraria y selectiva. En el entramado de estas dinámicas, se desenvuelve la interrelación cotidiana del Estado y los sectores empobrecidos.

Al centrarse en estos diez últimos años del devenir de la política social argentina, no se puede dejar de mencionar algunas características y desafíos que impuso la consolidación de la democracia tras el periodo de dictadura cívico-militar.

LA POBREZA: UN PROBLEMA CRÓNICO Y ACUMULATIVO

Reconstrucción ODSA-UCA de la serie histórica de las tasas de indigencia y de pobreza en la Argentina urbana con la nueva metodología del INDEC

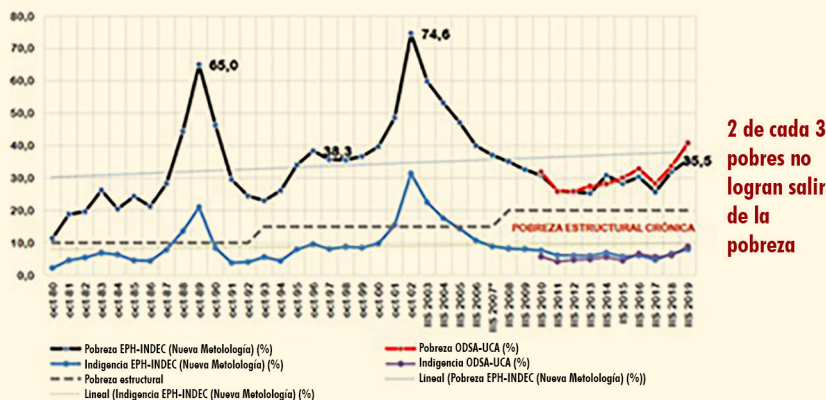


Figura 1. La pobreza: un problema crónico y acumulativo. Fuente: Avance del informe *Deudas sociales y desigualdades estructurales en la Argentina. Aportes para una Agenda Sustentable de Desarrollo Humano Integral*, ODSA-UCA, abril de 2020.

En estos treinta y siete años de democracia en Argentina, se han sucedido gobiernos de diferente corte ideológico, que desarrollaron su acción de gobierno en distintos contextos políticos y económicos, tanto en relación con la dinámica nacional como con la región latinoamericana y el concierto internacional. En este periodo se implementaron heterogéneas estrategias del Estado para ocuparse y/o vincularse con los crecientes sectores empobrecidos que dejó la última dictadura militar y que, con el retorno de la democracia, comienzan a hacerse visibles, y se impone, en la agenda, una respuesta a dichas condiciones, mediante políticas públicas acordes a sus demandas. La voz de estos sectores y la corporeidad del reclamo se realizaron a través de tácticas múltiples a lo largo y ancho del territorio nacional: desde canales no formales de participación política, protestas, medios creativos y de promoción humana, hasta formas de participación más formales e institucionalizadas.

Numerosos estudios han problematizado y abordado el devenir de la política social en el periodo mencionado. Susana Hintze advierte sobre tres procesos que adquieren protagonismo con el transcurrir de los años de democracia y que se jerarquizaron como estrategias que estructuraron la política social: la focalización, la privatización y la descentralización. La autora explica que

se propusieron imponer una visión de la política social que postula que el objetivo casi excluyente es atender las situaciones de pobreza extrema, lo cual implica el abandono de otros objetivos como la reducción de la incertidumbre, la distribución progresiva de los ingresos y la movilidad social, finalidades presentes en las políticas con pretensión universalista de las décadas anteriores. Así, el pasaje de las políticas universales a políticas orientadas exclusivamente a resolver las situaciones de pobreza a través de provisión de bienes y servicios muy básicos implica no sólo cambios en el alcance de la gestión de lo público, en el desarrollo de instrumental técnico para focalizar la intervención en los merecedores, sino fundamentalmente

cambios en las formas y reglas de distribución del excedente social a partir de la pérdida de la vigencia de los principios de solidaridad en los que descansaba la promoción estatal del bienestar en los años anteriores. (Hintze, 2007, p. 41)

Otras perspectivas complementan el análisis de Hintze y nos permiten pensar respecto a la convivencia de acciones estatales en instancias locales. Laura Pautassi, Rubén Lo Vuolo, Alberto Barbeito y Corina Rodríguez (2004) advierten sobre la dificultad de definir, en el caso argentino, la política social como un sistema de protección coordinado para el conjunto de la sociedad. Esto da lugar a pensar cómo conviven –y han convivido en los años de consolidación de la democracia–, en espacios locales y en los sectores empobrecidos, un conjunto de programas, políticas e intervenciones al interior del Estado nacional de manera desarticulada y en ocasiones fragmentada:

casi pierde sentido hablar de una política social en el sentido de un conjunto coordinado de acciones que buscan resolver los problemas sociales del conjunto de la sociedad; habría que hablar, más bien, de una suma de programas dirigidos a atender distintas expresiones de carencias, identificadas con características particulares de los individuos y que se evalúan de forma poco coordinada. Esto también sucedió en Argentina. Los programas sociales son múltiples, de poca duración, ejecutados en diferentes jurisdicciones. (Pautassi *et al.*, 2004, p. 124)

En este abanico de políticas sociales, se definió la focalización que tuvo como sujetos y actores sociales centrales *asistir a carenciados*, mujeres de sectores populares, niñez desprotegida, adultos mayores, entre otros.

Además, existieron rupturas y continuidades en las que las políticas se sucedieron ceñidas por «alianzas políticas internas, condicionamientos impuestos por el endeudamiento, instauración veloz de programas como respuestas a conflictos sociales inesperados y las instituciones y categorías cognitivas heredadas del pasado» (Kessler y Cortés, 2013, p. 241).

En la década que va de 1989 a 1999, las políticas sociales en Argentina estuvieron trazadas por el horizonte de sentido que impuso el modelo neoliberalista y la ejecución de las indicaciones del Consenso de Washington. Aldo Ferrer (1998) afirma que tanto la estrategia neoliberal como la visión fundamentalista de la globalización perjudicaron a la región y a Argentina en tres perspectivas fundamentales: «la cuestión social, la vulnerabilidad externa y la fragilidad en la estabilidad de precios» (p. 113). Esta línea de pensamiento se vio reflejada en materia de protección social en la privatización del sistema de seguridad social y la tercerización por parte del Estado nacional de servicios básicos tendientes al bienestar de la población.

Ante la inexistencia de innovaciones en materia de política social, los programas focalizados sufrieron un creciente desfinanciamiento y detrimento. La profundización de los conflictos políticos al interior de la alianza de gobierno fue abonando el contexto para el estallido social de diciembre de 2001. Por esta causa

comenzaron los saqueos en supermercados de Mendoza y Concordia, que se extendieron a Rosario y luego al conurbano de Buenos Aires; esta situación expresaba la magnitud de las privaciones de amplios segmentos de la población. Las acciones colectivas habían cimentado la organización de agrupaciones de base territorial que lideraron las protestas, intensificadas por el descontento frente a la inacción gubernamental. El clima convulsionado precipitó la caída del gobierno de Fernando De la Rúa. (Kessler y Cortés, 2013, p. 251)

Tras estos episodios de alta conflictividad, inestabilidad institucional y sucesión de cinco presidentes de la nación en once días, se consolidó un aumento sostenido de la pobreza que llegó a índices históricos para el país. En materia de política social, se generaron modificaciones significativas. A partir de 2002, el financiamiento se concentró en las áreas de alimentación con el Programa de Emergencia Alimentaria; en salud, con la provisión de medicamentos y, en lo

laboral, con programas de empleo de emergencia como Plan Jefes (PJ) y el Programa Familias para la Inclusión Social, Jefas de Hogar Desocupados (JHD). Este último es el programa emblema del periodo, ya que fue la primera transferencia masiva a sectores de desocupados (Arcidiácono y Zibechi, 2017) financiado con recursos obtenidos por retenciones a las exportaciones y fue resultado de la Mesa Argentina del Diálogo (compuesta, entre otros, por la Iglesia católica, las Naciones Unidas y autoridades políticas), durante las persistentes convulsiones sociales de 2002.

En 2003, con la llegada de un nuevo gobierno a la Argentina y a partir de una sostenida recuperación económica en materia de bienestar social, se complementaron dos dimensiones en relación con el sistema de protección social argentino. Por un lado, se activó un proceso de recuperación del empleo con grandes esfuerzos en la formalización de los trabajadores, a través de la consagración de medidas legales que incentivaron la regularización del empleo y la protección de los trabajadores. Por ejemplo, se limitaron las facultades del empleador, se derogaron reformas laborales *flexibilizadoras* y se modificó la Ley de Quiebras. Por otro lado, se observó la coexistencia de la herencia de Planes Sociales Focalizados (Pautassi *et al.*, 2013) con profundas arbitrariedades en su ejecución y entrega.

En este capítulo, el año 2008 lo significamos como un año bisagra para analizar, en materia de política social, la década que invita este libro. En este año se suscitaron condicionamientos externos y conflictividades internas que marcaron la agenda de los diez años en cuestión, en materia de política social.

El gran economista argentino Aldo Ferrer (2010) manifiesta que, hasta el año 2008 (parte del periodo de la presidencia de Eduardo Duhalde y el inicio del ciclo kirchnerista, comenzado por la única presidencia de Nestor Kirchner) y a partir de un giro en materia económica sobre las propuestas de corte neoliberal del periodo que lo antecedió (posibilitado por los buenos precios internacionales de los *commodities*), se recuperó significativamente la economía del país.

Esto se evidenció en la acumulación de reservas internacionales por el superávit del balance comercial, en la cuenta corriente del balance de pagos, la reducción significativa en la tasa de desempleo y el mejoramiento de índices respecto a la pobreza acumulada durante el ciclo anterior. Se pusieron límites a la asistencia internacional y se procuró conducir los instrumentos de la política macroeconómica más importante hasta tramitar soluciones a los problemas de la deuda acumulada por el Estado argentino.

En el año 2008, a menos de un año de la asunción de la entonces presidenta Cristina Fernández, se suscitaron conflictos de origen externo e interno que condicionaron la política argentina de los próximos años: la recesión económica internacional y el conflicto con el sector primario agroexportador.

La crisis de origen interno se instaló con la denominación del *conflicto con el campo* por la polémica Resolución 125/08 Derechos de exportación. Fórmula de determinación aplicable a determinadas posiciones arancelarias correspondientes a cereales y oleaginosas del Ministerio de Economía de la Nación. Este conflicto no se inaugura con esta iniciativa, es parte de las tensiones históricas del país en relación con la regulación del excedente del sector agroexportador. «La 125» nuevamente hizo visibles dichas tensiones, lo que provocó a las patronales agropecuarias e impuso retenciones a las exportaciones.

Esta iniciativa desató paros agrarios, bloqueos patronales, cacerolazos en los principales centros urbanos del país, cortes de rutas, desabastecimiento de alimentos, renuncias tanto de ministros como de diversos funcionarios públicos y profundos debates en el Poder Legislativo (Álvarez, 2015). Finalmente, la presidenta envió un proyecto de ley para que lo definiera el Congreso de la Nación: el vicepresidente de la nación resolvió en el Senado con el voto *no positivo*. Este posicionamiento lo ubicó a favor de los agronegocios y consagró la ruptura de la *concertación* que lo llevó al gobierno. Martín Rodríguez (2018) afirma que fue un punto de quiebre en la forma de hacer política y donde se generó un «ajuste de la representación»,

reordenándose tanto una nueva oposición al oficialismo como nuevas relaciones de fuerzas al interior del gobierno.

El 2008 fue un año de alta incertidumbre, ya que se impuso un límite a la expansión de la economía (Ferrer, 2010). La crisis de origen externo se basa en el contexto financiero internacional: emerge por el debilitamiento de las hipotecas del mercado de Estados Unidos, lo que generó un impacto a gran escala en las principales economías del mundo y en el comercio internacional. En el caso argentino, afectó con la baja de los precios de los *commodities*. En el año 2009, la crisis «se agrava con la severa sequía que afecta a la producción agropecuaria interactuando con una sensible reducción del consumo privado y especialmente de la inversión» (Basualdo, 2011, p. 166). Esto repercutió en una caída de la actividad económica y afectó las principales variables del mercado de trabajo (CIFRA, 2010).

En este marco, a finales de 2009, surge la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUHPS). A partir del contexto sociopolítico descrito y con un nivel de innovación y complejidad que describiremos más adelante, mejora las condiciones básicas o permite acercarse a los umbrales de una ciudadanía efectiva.

El gobierno de Cristina Fernández, ante la crisis internacional, genera nuevos mecanismos para asegurarse recursos propios. Uno de los más significativos del ciclo kirchnerista fue:

La reestatización del sistema previsional [...]. El proceso de recomposición del sistema jubilatorio, iniciado anteriormente converge con la línea de estatización de empresas que prestan servicios públicos [...]. Ambas líneas de acción convergen y se profundizan a través de la Ley 26.425 de 2008 el sistema previsional pasa a manos estatales mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), lo que permite que vuelva a ser un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional. Al tiempo que esto sucede, los fondos que administraban las AFJP fueron traspasados hacia las arcas de la Administración Nacional de la Seguridad Social

(ANSES), medida que se articula con el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) que se había instaurado anteriormente. (Basualdo, 2011, pp. 166-167)

Más adelante veremos cómo esta medida genera el sustrato institucional para implementar un conjunto de políticas sociales que promovieron diferenciaciones, rupturas y, en algunos aspectos, continuidades respecto a otros modos de ejecución que, históricamente, se realizaron desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Ante lo descrito y para lo que nos proponemos abordar en el año 2009, se presentan una serie de continuidades y rupturas en materia de política social que estarán en la agenda de los próximos diez años. Como manifiestan Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014), la derrota electoral del kirchnerismo en las elecciones de medio término se presenta como un momento concluyente:

En este contexto, en la segunda mitad de 2009, el debate sobre la pobreza, la desocupación y la informalidad se reinstaló en la agenda pública y estatal casi con la misma intensidad a los años posteriores a la crisis de 2001. A esta situación contribuyeron diferentes elementos. A nivel coyuntural, el conflicto del gobierno con el sector agropecuario se engarzó con los resultados de las elecciones legislativas de junio de 2009 que, electoralmente, dejó al gobierno en una situación de mayor debilidad. En términos más amplios, el escenario de una oposición fragmentada, los temores en la sociedad por las repercusiones de la crisis internacional de 2008 –sobre todo en su impacto en los niveles de empleo y capacidad de consumo de la población–, y la creciente desconfianza sobre las estadísticas oficiales, delinearon un horizonte de mayor incertidumbre en relación con la situación social. (p. 344)

Por otro lado, el gobierno atribuyó la derrota al estancamiento económico producto de la crisis internacional, pero, en paralelo, las organizaciones sociales kirchneristas demandaban que no todos los sectores habían sido beneficiados por la creación de empleo

(Natalucci, 2018a). La demanda de los movimientos populares y sociales residía en que el sector privado no garantizaba puestos de trabajo, sino que la responsabilidad era competencia del Estado mediante el financiamiento de cooperativas de trabajo.

Desde otra perspectiva y con mayor mediatización, partidos políticos, organizaciones sociales, la Iglesia católica, diversos colectivos sociales y referentes del ámbito académico aumentaron la presión tanto en la necesidad de universalizar el sistema de Asignaciones Familiares, como en la de generar un ingreso mínimo ciudadano. Se presentaron más de siete proyectos de ley al Congreso Nacional con una fuerte influencia de los medios de comunicación, instalando en la agenda pública la discusión sobre las asignaciones familiares.

Natalucci (2018a) y Vommaro (2018) anuncian, en sus reflexiones sobre «la teoría y prácticas del Estado en los años kirchneristas» que uno de los debates de la primera década del siglo XX residía en el criterio de la redistribución de recursos ante el aumento de sectores informales en Argentina. La discusión habitaba, por un lado, entre quienes consideraban que era necesario fortalecer la economía popular, valorando la generación de ingresos por fuera del mercado capitalista formal y gestionados por organizaciones sociales territoriales. Y, por otro lado, también sostenían la discusión quienes promovían un ingreso ciudadano que cubriera las necesidades básicas de la población.

Estas demandas se materializaron en dos políticas destinadas a sectores populares: la AUHPS y el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST). Ambas buscaron dar respuesta al desafío que imponía que, ante la recuperación económica de la primera década del siglo XXI y la incorporación de puestos de trabajo, no se logró superar los altos índices de informalidad laboral y de precarización.

A modo de adelanto —ya que profundizaremos en el tema más adelante—, podemos mencionar que en el caso de la AUHPS, se generó una novedad en relación con la individualización de la política social, poniendo límites a los esquemas clientelares y buscando instalar un

sistema integral de protección social con criterios de universalidad y transparencia. Se presenta como un valor el *neutralizar* la mediación local y garantizar la certidumbre para el cobro en una relación directa entre ANSES y el destinatario (Aguiló, 2016; Arcidiácono, 2017; Repetto, 2014; Zarazaga, 2014). La AUHPS revaloriza una concepción de ciudadanía y de bienestar, superando una supuesta discrecionalidad, intermediación y arbitrariedad de los programas de transferencia económica que la precedieron.

Por su parte, el PRIST se presenta como un reconocimiento a la mediación de la política social, las organizaciones sociales, los movimientos populares y los esquemas de colectivización en relación con el vínculo del Estado con los sectores más humildes. La ejecución del mismo y el alta de sus destinatarios se dan a través de organizaciones sociales, de forma colectiva y mediados por relaciones políticas: «lo que remite al hecho de que los bienes y servicios producidos, así como los vínculos interpersonales que se tejen en esa actividad, participan de la existencia de una organización, de un espacio de sociabilidad política que acumula un capital colectivo, el capital territorial» (Vommaro, 2017, p. 89). Este programa, en su ejecución, se entrecruza con el protagonismo social y político que profundizan los movimientos populares, organizaciones sociales como actores con fuerte presencia en los barrios populares y articuladores de la Economía Popular y Solidaria. Una década de tensión entre la individualización y la colectivización de la política social Argentina

AUHPS: vínculo directo entre el Estado y los sectores populares

La AUHPS tiene como objetivo universalizar el derecho a recibir una asignación familiar bajo la noción de ciudadanía y, además, no se le puede comprender como un hecho aislado, sino que se encuadra dentro de un conjunto de transformaciones de políticas de transferencia condicionada (PTC), con aspiraciones de universalidad, que se dieron en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI. Estas buscaron revisar las PTC de corte

neoliberal desplegadas en la región en los años de postdictadura. Para ello, se desplegaron estrategias de mayor transparencia en su ejecución, mayores partidas respecto al PIB y mayor alcance en relación con la cobertura. A modo de ejemplo, los programas desarrollados por los países vecinos de Argentina fueron: Chile Solidario (2002), Bolsa Familia en Brasil (2003), Programa Tekoporá en Paraguay (año 2005), Bono Juanito Pinto en Bolivia (2006) y la Asignación Familiar Plan de Equidad en Uruguay (2008).

Esto que mencionamos, Gabriela Benza y Gabriel Kessler (2020) lo rescatan como las políticas que lograron institucionalizarse con altos grados de consenso y con mayor alcance:

Una novedad destacable de este periodo es que las transferencias sociales devinieron en políticas de carácter permanente, que no tuvieron como única finalidad superar coyunturas críticas, como había sido habitual en el pasado. La implementación de estas transferencias en gran parte de los países de América Latina pueden verse como un emergente del cambio en la agenda política de la región [...]. En la primera década del siglo, en muchos países latinoamericanos hubo relativo consenso respecto de que la pobreza era un problema social grave, que requería políticas estatales. Los programas de transferencia condicionadas y las pensiones no contributivas fueron la respuesta más importante y más extendida a esa demanda. (p. 35)

La República Argentina destaca en toda la región por estar dentro de los tres países que han destinado el porcentaje más amplio del PIB (0.47%), junto con Ecuador (0.66%) y Brasil (0.44%), a este tipo de políticas (Benza y Kessler, 2020).

En octubre de 2009, el Poder Ejecutivo Nacional publicó el Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09, a través del cual creó la AUHPS, y modificó la Ley del Régimen de Asignaciones Familiares N° 24.714, incluyendo en ella a los «grupos familiares que se encuentran desocupados o que se desempeñen en la economía informal» (Dec. 1602/2009).

El régimen de asignaciones familiares vigente en Argentina, hasta el 2009, no incluía a los trabajadores desocupados o de la economía informal. Por lo tanto, a los niños, niñas y adolescentes (NNA) pertenecientes a estos grupos familiares no se les garantizaba ese derecho adquirido para dicho grupo etario. Por el contrario, sí lo recibían NNA de las familias que se encontraban dentro del mercado de trabajo formal, amparados por la Ley n° 24.714 (Decreto 1602, 2009). Esta situación profundizaba la inequidad social entre las familias contempladas dentro del trabajo formal y las que eran desocupadas o se desempeñaban en la informalidad, incumpliendo así el principio de universalidad de los derechos humanos.

Ante los altos índices de trabajadores en situación de informalidad, se presentó como un problema de gran consenso público la necesaria modificación del Régimen de Asignaciones Familiares. También la AUHPS buscó dar respuesta a la diversidad de programas focalizados, dispersos en distintas áreas del gobierno nacional y en muchos casos descentralizados en provincias y municipios que eran de difícil seguimiento y control. Los dos programas con mayor presencia que estaban en ejecución en el momento de crearse la AUHPS eran el Plan Familias por la Inclusión Social y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Ambos programas son ejecutados con una perspectiva asistencial, limitados en el número de asignación a las familias receptoras y con profunda arbitrariedad en la designación de los destinatarios.

Con la AUHPS se implementó la incompatibilidad con otros programas de transferencia económica, ya que se centralizó la ejecución, seguimiento y evaluación en la ANSES. Pues era esta la única contraprestación para recibir la transferencia económica, la escolarización y el control de salud de NNA.

La reforma del Régimen de Asignaciones Familiares busca fortalecer la presencia del Estado en la garantía de los derechos de NNA conforme a lo dictado por la Ley n° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y los tratados

internacionales sobre protección de sus derechos de los que Argentina es parte (Decreto 1602, 2009). Concretamente, busca garantizar la igualdad de acceso al régimen de familias que se encuentran desocupadas o en la informalidad laboral, así como trabajar en búsqueda de la garantía de los derechos a la educación y la salud a NNA de dichos grupos.

En relación con el marco jurídico, la AUHPS se creó mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo nacional, sin llegar a convertirse en ley. Este decreto modifica el artículo 1° de la Ley 24.714 del Régimen de Asignaciones Familiares, y crea un subsistema no contributivo denominado Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. El cual está destinado a NNA residentes en la República Argentina que no tengan otra asignación familiar prevista por dicha ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (Decreto 1602, 2009).

El decreto le otorga a la ANSES la responsabilidad de su ejecución. Esta es un organismo descentralizado que desarrolla sus funciones en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Creado en el año 1991 por medio del Decreto n° 2.741, tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en la República Argentina.

Dicho decreto indica que el financiamiento será garantizado por los recursos previstos en la ley que regula el Régimen de Asignaciones Familiares y que la adjudicación del beneficio estará condicionado al cumplimiento de los controles sanitarios y de concurrencia regular al sistema público de enseñanza. Establece la incompatibilidad con cualquier prestación contributiva o no contributiva, tanto nacional, provincial y municipal. Así también, le otorga a la ANSES el dictado de las normas complementarias para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones (Dec. 1602/2009 PEN). En el año 2011, a través de un nuevo decreto, se amplió la asignación destinada a mujeres embarazadas como parte del sistema no contributivo (Dec. 446/2011 PEN).

Cabe aclarar que, hasta el año 2015, la actualización de los montos que cobraban las familias dependía solamente de la decisión política del Ejecutivo, ya que los aumentos o ajustes no estaban indicados en ninguna normativa. En julio de ese año, se consagró la Ley n° 27.160, que indica la actualización de la AUHPS, de forma obligatoria, dos veces por año, con el mismo cálculo con el que se actualiza la movilidad de los haberes jubilatorios (Ley 27.160, 2015).

La AUHPS coincide con las intenciones de fortalecer un sistema de protección, el cual, sumado a lo descrito, se complementa con medidas que ANSES y los ministerios nacionales de Educación, Desarrollo Social y Salud impulsaron, con intenciones de articular la promoción de derechos. En algunos casos, con aspiraciones de universalidad y, en otros, focalizados. Los programas que se vincularon con la AUHPS son: Conectar Igualdad, PRO.GRE.SAR, el Plan Nacer-Sumar y Ellas Hacen.

Estos cuatro programas, en la gestión del nuevo gobierno nacional, encabezado por Mauricio Macri (2015-2019), tomaron orientaciones distintas a las del periodo anterior. Se desarticularon de la voluntad de construir un sistema de protección de derechos, ante el resurgimiento de una visión neoliberal del rol del Estado, con una perspectiva meritocrática, de *autovalía* y de mayor focalización. Esto, sin prestar atención a la interdependencia de estos y las condiciones que hacen posible sostener los *méritos individuales* (Grassi y Hintze, 2018).

Ejemplos de ello son las modificaciones a las Becas Progresar, destinadas a la inclusión de jóvenes en la conformación de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS) —que tuvo como resultado la suspensión de, prácticamente, la mitad de las pensiones—, así como la reforma de la moratoria previsional creada en 2014. Esta última reconocía la existencia de grandes índices de informalidad laboral y que los empleadores eran quienes no habían cumplido con los aportes de los trabajadores. Se creó la Pensión Universal para Adulto Mayor (PUAN), en la que se cambió el concepto de jubilados por pensionados y se hizo responsables a los trabajadores de no hacer los aportes (Grassi, 2019).

En el año 2016, a tres meses de la asunción del presidente Mauricio Macri, a través del Decreto 593/2016, se incorporó a hijos de monotributistas que no eran tenidos en cuenta en el decreto inicial.

En los últimos diez años, la AUHPS se reconoce como la principal política social, tanto en términos de cobertura como por la alta mediatización. En relación con la comunicación, en los sucesivos gobiernos de diferentes signos políticos, se presentó como una política social que articula un conjunto de prestaciones a los sectores populares. Un ejemplo de ello es el bono adicional que se ha otorgado en diciembre en los últimos cuatro años, como modo de corregir la pérdida por los procesos inflacionarios. También son prestaciones los créditos otorgados – en el año 2019, las tasas llegaron a superar el 50% – que ante la situación económica fueron solicitados por el 92% de las beneficiarias de la AUHPS. Estos préstamos fueron usados, en su mayoría, para gastos corrientes en las economías domésticas (Vales, 2019).

En las sucesivas elecciones nacionales para la presidencia, la AUHPS se impuso como una dimensión que era necesario defender por parte de quienes quisieran hacerse del triunfo y tuvieran oportunidades reales de concretarlo.

A pesar de ello y a diferencia de otros programas gestionados por movimientos populares y organizaciones sociales, se advierte, por su carácter de individualización, la inexistencia de una conciencia colectiva en defensa del derecho adquirido por la AUHPS, a pesar de la fuerte legitimación e institucionalización de esta, lo que se vio reflejado en el nivel de conflictividad de la Reforma Previsional propuesta por el gobierno del presidente Macri en diciembre del 2017 (Clarín, 2017, p. 12). Esta reforma se realizó sobre el sistema de pensiones y jubilaciones en el cual, entre otros, estaban incluidos los destinatarios de la AUHPS. Ante la pérdida del poder adquisitivo de la Asignación, no se organizó una movilización por parte de los sujetos de derecho, a pesar de que sí hubo movilización social (paro nacional, cacerolazo, verdurazo, etcétera) hasta el punto de hacer caer una sesión en donde se votaba la reforma.

En relación con las políticas sociales que precedieron a la AUHPS, Grondona (2017) manifiesta que esta representa una diferencia significativa «respecto del modo de gestionar las poblaciones sin trabajo de la década del '90, desmarcándose de la lógica de la urgencia y la contraprestación laboral» (p. 71). En términos de derecho, la AUHPS pretende superar la idea de los planes sociales focalizados que la antecedieron, pasando de percibir a los destinatarios como *objetos a sujetos de derechos*. En el contexto en que surge la AUHPS, se debate la necesidad de recuperar el protagonismo del Estado en su rol de regulador del mercado y de lo público como lugar fundamental para el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores excluidos. Argentina realiza profundos cambios en el Sistema de Seguridad y Protección Social, institucionalizados a través de la ANSES.

La AUHPS es parte de dicho proceso, pues busca incorporar grupos que estaban excluidos en los beneficios que otorgaba el régimen de asignaciones familiares. Repetto y Dal Masetto (2012) califican como novedoso tanto el reconocimiento como la protección de los trabajadores informales como una categoría en sí misma, de esta manera, se diferencia de otros programas anteriores, al mismo tiempo que se aleja de los programas de transferencia, ya que se sustenta bajo la idea de ciudadanía.

El enfoque de derecho de la AUHPS también se fundamenta en su búsqueda de respuesta a la Convención sobre los Derechos de NNA, con rango constitucional en Argentina desde 1994, y que queda expresado en el decreto que la crea. En este sentido, existe una aproximación hacia la idea de bienestar y ciudadanía que expresa Repetto, idea que entiende ambos conceptos como la síntesis de un proceso de rejerarquización del Estado y el universalismo en política social, que redefine el carácter público y lo torna más representativo (Andrenacci y Repetto, 2006). Especialmente, en relación con la profundización de la inequidad que generaba en Argentina el hecho de que algunos NNA recibieran asignaciones familiares y otros no.

Arcidiácono (2017) expresa sobre el rol de la ANSES y su capacidad para cruzar información sobre la seguridad social que «conceden poco margen de discrecionalidad, aparecen en evidencia recolectada como el principal elemento “desclientizador” al no requerir de mediaciones extrainstitucionales para su acceso» (pp. 120-121). Se observa que la AUHPS avanza sobre las prácticas de características discrecionales y arbitrarias que posibilitaba el Plan Jefes y Jefas de Hogar. Las mismas se veían reflejadas a la hora de entregar y designar a las familias beneficiarias, donde predominaba la idea de *ciudadanía asistida*. Tanto la universalización, la administración de la ANSES y la bancarización han promovido un desincentivo de las relaciones clientelares.

Respecto a la protección de derechos de la población migrante que habita en Argentina, se presentan desafíos y deudas. En dicho sentido, Navarro y Guzzo (2020) advierten que el decreto de la AUHPS y la situación irregular de niños y niñas inmigrantes funcionan como un límite a la ciudadanía, en contra de los tratados internacionales de los cuales Argentina es parte.

A partir de la información obtenida – que nos permite realizar comparaciones entre provincias – respecto a la cantidad de receptores y al porcentaje de NNA que abarca, vemos que a nivel nacional (2011) la cobertura de AUHPS en menores de dieciocho años era de 30.47%. La provincia que exhibe el porcentaje más alto en relación con la cobertura de NNA es Chaco (52.30%) y, la que menos, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (10.5%) (ANSES, 2012). Un análisis que excede este trabajo, pero que queda para futuras investigaciones, reside en indagar si este porcentaje se debe a la capacidad de las provincias para dar de alta, a los índices de pobreza o a la informalidad laboral. Probablemente sea una combinación de estos y otros fenómenos.

En número absolutos –sobre la cantidad de receptores– las provincias con más NNA que reciben la AUHPS son Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Chaco y Mendoza (ANSES, 2012).

Provincia	NNA receptores	Población menor de 18 años	Cobertura
CABA	93 583	888 559	10.50%
Tierra del Fuego	4 487	39 108	11.50%
Santa Cruz	11 218	84 228	13.30%
Chubut	27 186	156 522	17.40%
San Luis	30 502	132 911	22.90%
La Pampa	24 315	98 059	24.80%
Río Negro	49 534	196 347	25.20%
Buenos Aires	1 218 294	4 803 833	25.40%
Neuquén	43 382	169 483	25.60%
Santa Fe	256 814	982 140	26.10%
Entre Ríos	101 047	379 999	26.60%
Córdoba	273 289	1 017 293	26.90%
La Rioja	29 747	102 576	29.00%
Mendoza	163 673	534 623	30.60%
Catamarca	37 726	113 086	33.40%
San Juan	72 244	209 386	34.50%
Tucumán	159 604	445 236	35.80%
Jujuy	74 570	207 004	36.00%
Salta	149 863	373 372	40.10%
Corrientes	131 053	305 167	42.90%
Misiones	146 321	338 678	43.20%
Formosa	77 651	162 995	47.60%
Santiago del Este	133 913	268 708	49.80%
Chaco	169 584	324 433	52.30%

Cuadro 1. *Distribución por provincia de los receptores de la AUHPS. Año 2011.* Elaborado con base en los de datos del Observatorio de Seguridad Social. ANSES. 2012 y estimaciones de la población por edad y provincia, según datos dl CENSO 2010-INDEC.

Intermediación de la Política Social en Argentina: promoción de la organización comunitaria y demandas de los movimientos populares

La AUHPS y el PRIST surgen de manera simultánea en el contexto ya mencionado del año 2009, implicadas ambas medidas en el escenario político de derrota electoral del oficialismo (Arcidiácono *et al.*, 2013; Hopp, 2018; Logiudice, 2017; Natalucci, 2018b; Zarazaga, 2014).

El PRIST fue creado por la Resolución 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación –también conocido como Argentina Trabaja–. En la misma, plantea como objetivo principal «la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores».

Se ubica dentro de los programas de transferencia monetaria a trabajadores desocupados, sin ingresos formales ni seguridad social, como un plan de empleo subsidiado, organizado bajo el trabajo cooperativo (Logiudice, 2017) en la realización de obras de infraestructura. En el primer momento, si bien el gobierno nacional centraliza el financiamiento y supervisión del programa, los municipios eran los encargados de la inscripción de los aspirantes a formar parte de este.

Zarazaga (2014) manifiesta que las obras se realizaron en coordinación con los municipios y priorizando los barrios que ellos definieron. Las tareas que desarrollan las cooperativas son propias de las responsabilidades municipales, especialmente infraestructura urbana (desagües, iluminación, pavimento, cordones, veredas) y mejoramiento de espacios verdes. El 70% del presupuesto del plan es consignado para el pago de sueldos y el 30% a la compra de los insumos para la concreción de las tareas. Dicho 70% se divide en receptores, capataces y orientadores sociosanitarios y educativos.

Según el Proceso de Aprobación para la Incorporación al Programa (2019) los criterios de elegibilidad son: a) pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y estar desocupado; b) domiciliarse en las localidades definidas para la implementación del Programa; c) no recibir prestación monetaria proveniente de otro programa o plan social; d) no estar en actividad registrada como empleado, empleador monotributista u otros, ni ser jubilado o pensionado, tanto en el sistema contributivo como no contributivo; e) no percibir seguro de desempleo y f) estar incluido en una cooperativa de trabajo convenida a los fines del Programa.

Ante la verificación de algunos de los requisitos para darse de alta en el programa, prevalecen criterios de mediación y focalización en función de la gestión local y vínculos territoriales de los municipios intervinientes. Se presentan cuatro características del diseño del PRIST que expresan lo dicho: la selección de los municipios participantes, de las cooperativas, de los beneficiarios y de las tareas que se van a desarrollar.

Natalucci (2018b) sostiene que otra característica es que, desde la gestión gubernamental, había esfuerzos por promover «la práctica cooperativa y las capacidades subjetivas de los beneficiarios, pero bajo una lógica regida por la focalización, la selectividad y la contraprestación» (p. 110), ya que los beneficiarios tenían que cumplir por semana con cuarenta horas de trabajo y realizar un curso de perfeccionamiento o de terminalidad educativa, entre otras posibles actividades o tareas que involucrasen a las familias de los destinatarios.

Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2013) plantean que el PRIST se puede ubicar en una lógica de trabajo asalariado –a diferencia de otras políticas como la AUHPS–, desde una visión *trabajocéntrica*, como una forma de diferenciación discursiva respecto a la década de los noventa, a pesar de la alta informalidad en el mercado de trabajo. Advierten, también, que las cooperativas quedan a medio camino entre ser una organización estatal y una organización social, tanto por su conformación como por su vinculación municipal.

Esta característica tensionó la autopercepción de los miembros como beneficiarios y no necesariamente como cooperativistas que buscaban la autogestión.

Natalucci (2018b) también demuestra y hace visible cómo las disputas territoriales estuvieron presentes en la gestión de este programa. No solo en la definición de los municipios a los que se les abría la puerta para la gestión del PRIST —como indica en su trabajo Zarazaga (2014)—, sino, también, en el cuestionamiento de las organizaciones, ya que habría un condicionamiento y modo de ejecución en las gestiones municipales que desalentaba el carácter horizontal y organizativo propio de las cooperativas.

El PRIST se presenta como la antesala de otra política que es de suma importancia para el análisis de los últimos años del Salario Social Complementario (SSC). Esta política se ejecuta a través de los movimientos populares integrados por «trabajadores cartoneros, vendedores ambulantes, empresas recuperadas, cooperativistas, campesinos, desocupados y excluidos» (Molina, 2015, p. 247).⁴

El SSC se gestiona desde el Ministerio de Desarrollo Social y busca promover la economía social y solidaria con un formato de reconocimiento de los trabajadores informales, lo que la hace una política basada en el condicionamiento y la presencia territorial.

Ante la derrota de las elecciones presidenciales del kirchnerismo por 2.8% de los sufragios en el año 2015, el nuevo gobierno se presenta con orientaciones ideológicas opuestas al saliente. En el año 2016, a menos de un año de la asunción, se desataron una serie de protestas a lo largo del territorio nacional, acampadas en Plaza de Mayo, jornadas de lucha y paros nacionales (CTEP, 2016a).

⁴ Francisco, en el prólogo de *La irrupción de los Movimientos Populares. Rerum Novarum de nuestro tiempo* los define como «pueblo de pequeños», «poetas sociales» que: representan una gran alternativa social, un grito profundo, un signo de contradicción, una esperanza de que «todo puede cambiar». En su deseo de no uniformarse en ese sentido único centrado en la tiranía del dinero, mostrando con su vida, con su trabajo, con su testimonio, con su sufrimiento, que es posible resistir, actuando con coraje buenas decisiones y a contracorriente. me gusta imaginar este archipiélago de «descartados» del sistema, que está comprometiendo al planeta entero, como «centinelas» que —aún en lo oscuro de la noche— escrutan con esperanza un futuro mejor. (Guzmán y La Bella, 2019, p. 5)

Al inicio de dichas medidas de fuerza por parte de diversas organizaciones populares, se entrecruzaron diferentes demandas que buscaron expresar un posicionamiento opuesto ante algunas medidas desarrolladas tanto por la nueva gestión nacional como por algunas provinciales. Un ejemplo de ello fue el perseguimiento político a referentes populares, despidos a trabajadores estatales y ajustes en términos presupuestarios para las carteras que administran las políticas destinadas a los sectores populares.

En relación con el interés de este apartado, ya a mediados de enero de 2016, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)⁵ anuncia, en un comunicado, y efectiviza una marcha a los Centros de Atención Local del Ministerio de Desarrollo Social de Nación dispersos en todo el país. Allí reclaman mejores condiciones para el PRIST y otros programas vinculados a cooperativas de trabajo:

Cooperativistas exigen el pago de aguinaldo social y aumento salarial del 40%.

El próximo jueves 14 de enero a las 10:00 horas, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) marchará junto a miles de cooperativistas de Argentina Trabaja y Ellas Hacen a los Centros de Atención Local, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, para exigir al gobierno nacional el pago de aguinaldo social, un aumento salarial del 40%, y la planificación participativa y autogestionada de obras de infraestructura.

Durante su primer mes de gestión, el gobierno nacional rompió el compromiso de dar continuidad a los programas de trabajadores y trabajadoras cooperativistas. Esta situación de desatención se agrava con la avanzada contra los sectores populares a través del recorte generalizado de programas sociales, una devaluación que supera el 35% y la ola de despidos masivos a empleados estatales. (Comunicado CTEP, 13 de enero 2016)

⁵ Para mayor información acerca de la CTEP y UTEP, consultar: <https://ctepargentina.org/>

El secretario General de la CTEP —Esteban *Gringo* Castro—, en la concentración más grande que se realizó en La Plata, Buenos Aires, verbalizó, ante los asistentes, la demanda y preocupación sobre la continuidad de las políticas vinculadas a las organizaciones sociales, cooperativas y economía popular:

venimos a exigirle al nuevo gobierno nacional que cumpla con el compromiso de dar continuidad a los avances que hemos tenido desde el sector de la economía popular [...]. El aumento salarial del 40% es imprescindible para equiparar a la devaluación que se ha llevado adelante durante este primer mes de gestión, a través del cual se ha transferido una enorme cantidad de recursos a los sectores de la economía concentrada. (Esteban Castro, 2016)

El petitorio que entregaron a las autoridades nacionales expresaba tres puntos que son importantes mencionar, en relación con nuestro objeto de estudio, y que se va a institucionalizar más adelante como el SSC:

- Pago adeudado del aguinaldo social oportunamente suscrito (en Navidad 2015) por representantes del Ministerio de Desarrollo Social.
- Aumento del 40% de los ingresos por cada compañero beneficiario.
- Planificación participativa y autogestionada de las obras de infraestructura (CTEP, 2016b).

Esta demanda se profundizó en el contexto de recesión económica y se incorporó a ella un conjunto de organizaciones de la economía popular, referentes de la Iglesia y otras organizaciones sociales con presencia territorial. Estas impulsaron una Ley de Emergencia Social, la cual exigía, entre otras cosas, la creación del SSC para los trabajadores de la economía popular y la incorporación de puestos de trabajo desde el PRIST. El proyecto de ley intensificó la conflictividad entre los movimientos sociales, el Estado nacional y diferentes sectores formadores de opinión. En noviembre de 2016 se

desarrolló una significativa movilización que llevó a la conformación de un acuerdo entre el gobierno nacional y referentes de movimientos populares (CTEP, Barrios de Pie y la Corriente Clasista Combativa), en el que se asumió el compromiso de la sanción de la ley. En diciembre del mismo año, el Senado sancionó la Ley 27.345 que en su artículo 3o. manifiesta: «Creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario. Créase el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (en adelante el CEPSSC) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.»

Dicho Consejo está compuesto, desde el gobierno nacional, por tres representantes que pertenecen a los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Desarrollo Social; Hacienda y Finanzas Públicas. Y, desde los movimientos sociales, por tres representantes de las organizaciones inscritas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas. Junto con este consejo se crea, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, el Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP). Este tiene la responsabilidad de inscribir a los trabajadores de la economía popular que serán beneficiados por las políticas que se ejecuten en el marco de dicha ley. Cabe decir que las organizaciones pertenecientes al Consejo tienen la facultad de intervenir y condicionar las características de la reglamentación de la ley (Ley 27.345/2016). Así también, se plantea la reestructuración de los programas sociales existentes y la transferencia de los recursos para la implementación del SSC, cuyos destinatarios son los trabajadores de la economía popular.

Grabois y Pésico (2017), referentes de la movilización de la ley, exponen que el SSC significa un nuevo derecho de la seguridad social para garantizar la protección de los trabajadores, ya que se avanza a una nueva institucionalidad de la economía popular que busca equiparar a sus trabajadores con quienes se encuentra en el campo del trabajo asalariado.

El monto del SSC se estableció, al momento de la negociación de la ley, como el valor en pesos basado en la diferencia entre la

percepción de ingresos de los trabajadores informales y el salario mínimo (Gaitán, 2020). La creación de este salario hace efectivo el reconocimiento del poder político territorial de las organizaciones sociales que se fortalecieron entre confianzas y tensiones con los gobiernos locales, desde la gestión del kirchnerismo.

La contraprestación laboral queda así formalmente reservada al Salario Social Complementario, gestionada por los movimientos sociales. Cabe notar que de esta forma se transforma la dinámica dual que antes caracterizaba los programas de empleo y autoempleo, instituyendo modalidades de implementación diferentes de un mismo plan según la pertenencia o no de los perceptores a las organizaciones sociales. La dinámica dual es reemplazada por instrumentos de intervención diferenciados desde el punto de vista político institucional, que conllevan interlocuciones institucionales diversas, así como requisitos y modales de implementación también diferenciadas. (Logiudice, 2020, p. 283)

El SSC emerge como uno de los pocos programas de transferencia de recursos económicos del gobierno nacional a los sectores populares que es compatible con la AUHPS, aunque se diferencian en tres grandes aspectos de su implementación: a) la institución que lo otorga, b) la selección de los destinatarios y c) las condicionalidades. En el caso del SSC, en la práctica, predomina la mediación política, el trabajo colectivo en la organización social por parte del receptor y la incertidumbre en la continuidad del cobro. En cambio, en la AUHPS, el vínculo directo es de responsabilidad individual por parte del receptor ante la ANSES y existe cierta certidumbre en relación con el cobro de la asignación.

Una aproximación multidimensional a la pobreza argentina durante la década 2010-2020

En el proceso vertiginoso y, por momentos, crítico de esta década, el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA), en su libro *La pobreza como privación más allá de los ingresos* (2010-2019), presenta los datos obtenidos de los indicadores de privación en materia

de desarrollo humano —fundamentados desde la perspectiva de los derechos humanos y sociales—, que muestran un comportamiento heterogéneo, pero con mejoras importantes en algunos indicadores e, incluso, con un resultado global positivo a lo largo de la década 2010-2019.

Podemos observar, en la lectura de los datos, avances en distintos aspectos relacionados con las privaciones no monetarias, tales como el acceso a los servicios públicos, la calidad de la vivienda, el medio ambiente, sus efectos sobre los ingresos de los hogares junto a la inversión insuficiente en materia de desarrollo humano, persistencia de altos niveles de privación en materia de alimentación, servicio de salud, inclusión educativa para los jóvenes y seguridad social plena de derecho en un contexto de marcada y creciente desigualdad estructural. Como se puede apreciar, son dimensiones de gran riqueza, de las cuales, para este estudio tomaremos tres aspectos sobre los que profundizaremos más adelante.

Asimismo, mencionamos que ODSA construye sus datos a partir de una metodología multidimensional que consiste en un registro tanto de la situación de los ingresos de los hogares como de las condiciones en que se encuentran en cuanto al cumplimiento efectivo de una serie de aspectos asociados a derecho (acceso a la alimentación, a la salud, servicios básicos, vivienda digna, medio ambiente saludable, educación, empleo y seguridad social). El instrumento que utiliza ODSA es la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), mientras que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) utiliza la Encuesta Permanente de Hogares (EPH); ambas son metodológicamente diferentes e independientes, pero nos permiten hacer las comparaciones que se presentan en la figura 1.

El análisis de la pobreza, desde esta perspectiva, ayuda a la comprensión de su carácter estructural, en tanto que se observa una alta porporción de la población y de los hogares que presentan privaciones sociales fundamentales para el desarrollo humano.

El informe de ODSA (2020) menciona que «46,3% de la población presenta privaciones en al menos dos dimensiones de derecho, el 37,4% lo hace en al menos una dimensión pero al mismo tiempo es pobre por ingresos, y por último el 21,4% es pobre por ingresos y al mismo tiempo en tres o más dimensiones» (p. 6).

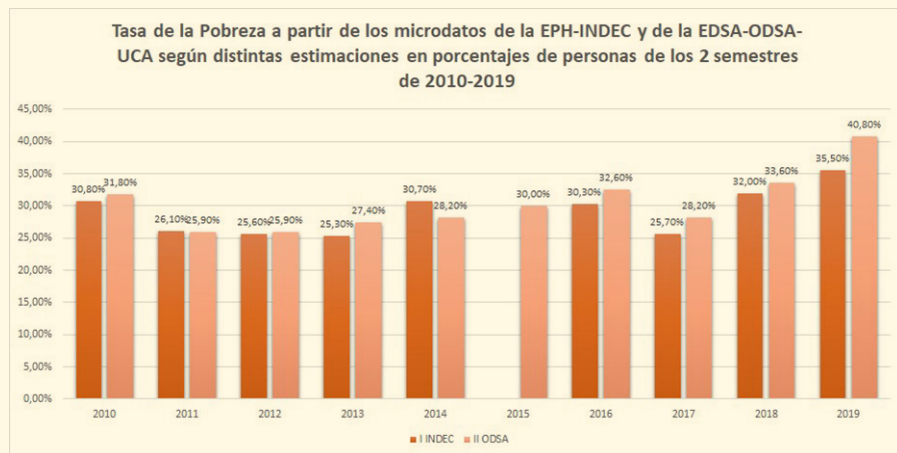


Figura 2. Comparativa entre datos EPH-INDEC y de EDSA-ODSA sobre tasa de pobreza. Nota: Adaptado de Tasa de la Pobreza a partir de los microdatos de la EPH-INDEC y de la EDSA-ODSA-UCA, según distintas estimaciones en porcentajes de personas, 1º y 2º semestre. Fuente: Base de datos del ODSA, obtenida a partir de la *Encuesta de la Deuda Social Argentina* e INDEC, Dirección de Encuesta Permanente de Hogares (EPH). a) Durante el primer cuatrimestre de 2015, no se registran datos oficiales. b) El dato del segundo semestre se completa con el informe emitido en 2020.

El presente cuadro estadístico hace hincapié en el efecto de la crisis económica en los ingresos de la población, lo que repercute en el índice bruto de la pobreza multidimensional.

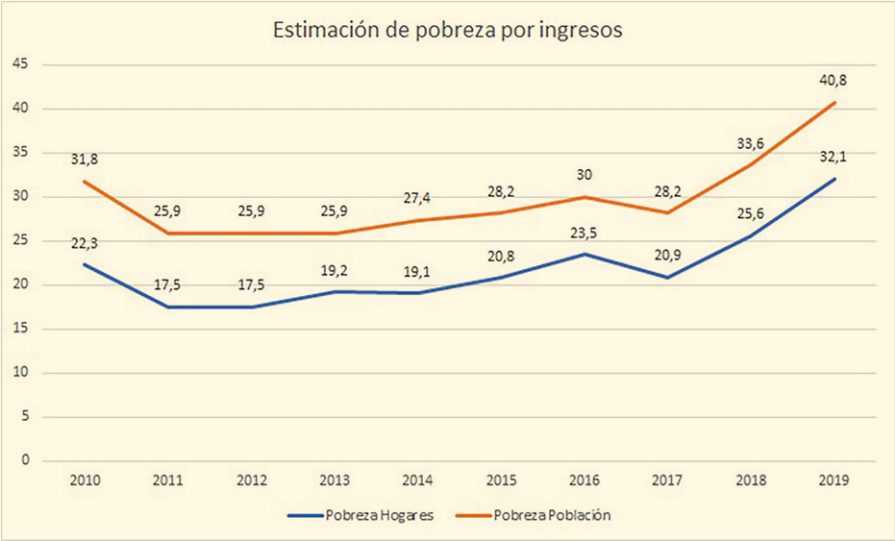


Figura 3. *Estimación de pobreza por ingresos*. Nota: Adaptado de *Estimación de pobreza por ingreso*. Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina 2020.

La población, bajo condiciones de pobreza por ingresos y carencias no monetarias, experimentó un importante descenso a inicios del año 2011, y siguió una tendencia levemente ascendente hacia 2015. La situación de los hogares presenta un porcentaje elevado en los primeros meses de 2010 y, en 2011, se produjo un descenso de casi cuatro puntos porcentuales. Posteriormente mantuvo un incremento, leve pero sostenido, hasta 2016.

En 2016, comenzó un proceso que, a excepción de 2017, significó un fuerte incremento de la pobreza multidimensional, que alcanzó el 32.1% de la población en 2019, lo que se incrementó en casi diez puntos desde 2010. Este retroceso se explica, en gran medida, por el deterioro que experimentaron, en esta última etapa, los ingresos reales de los hogares, así como por el impacto que tuvo en dimensiones claves como el acceso a la alimentación, la salud, al empleo y la seguridad social.

Los hogares presentan, en 2016, una leve caída hasta 2017, pero al terminar el año, se inicia un ascenso sostenido. A nivel general, en

este decenio 2010-2019, se ha sostenido el crecimiento de la pobreza tanto en hogares como en la población.

Bonfiglio, Vera y Salvia (2020) afirman que:

en el 2019 el 65% de los hogares presentaban carencias en al menos una dimensión (3 pp menos que 2010), el 44% experimentaba privación en dos o más aspectos considerados (2,5 pp menos que 2010), mientras que el 27,6% se veía afectado en tres o más de las dimensiones de derechos consideradas (3,2 pp menos que en 2010). (p. 7)

La pobreza se presenta como un desafío para que el Estado genere respuestas a estos procesos de fragmentación y marcado deterioro de los sectores vulnerables con políticas sociales.

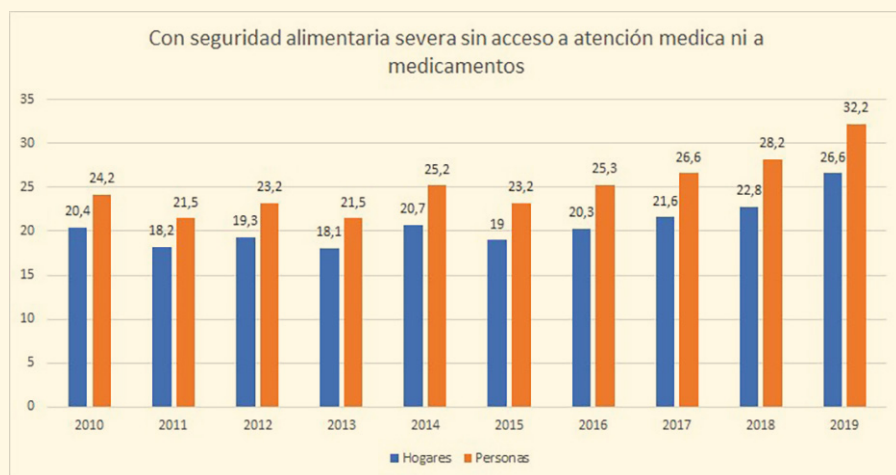


Figura 4. Alimentación y Salud. Nota: Adaptación de Alimentación y Salud. Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina 2020.

Se informa en el ODSA (2020) que la dimensión de alimentación y salud tiene tres indicadores. El primero de ellos es la *inseguridad alimentaria severa*: en esta se experimenta hambre por la reducción de la porción de comida por problemas económicos, especialmente relacionada con el año 2019. El segundo indicador es la falta de

cobertura y acceso a atención médica y el tercer indicador es la falta de cobertura de salud y acceso a medicamentos por carencia de recursos económicos. Se puede apreciar que el déficit se presenta más a nivel de hogares, en la dimensión alimentación y salud, y que, a partir de 2016, empieza a incrementarse hasta llegar al 26.6% en 2019.

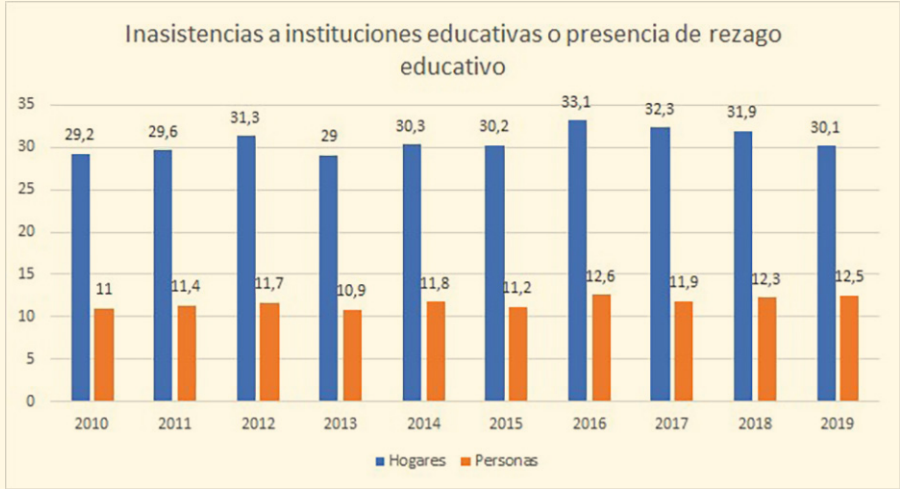


Figura 5. Inasistencias a instituciones educativas o presencia de rezago educativo. Nota: Adaptado de *Inasistencias a instituciones educativas o presencia de rezago educativo*. Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina 2020.

Se puede observar que los datos de educación presentan una evolución irregular, donde la proporción de hogares que tienen al menos una persona que no asiste a instituciones educativas formales o presenta *rezago educativo* se mantiene cercana al 30%; mientras que, en cuanto a la proporción de población, el 12% se encuentra en esta situación. Se observa, también, un importante descenso en la inasistencia durante los primeros años de la serie que se mantiene en el tiempo, probablemente, por efecto de la condicionalidad de asistencia que presenta la AUH. Por otra parte, tras un incremento del rezago en el nivel medio, después de los primeros años, el nivel tendió a estabilizarse en torno al 26%.

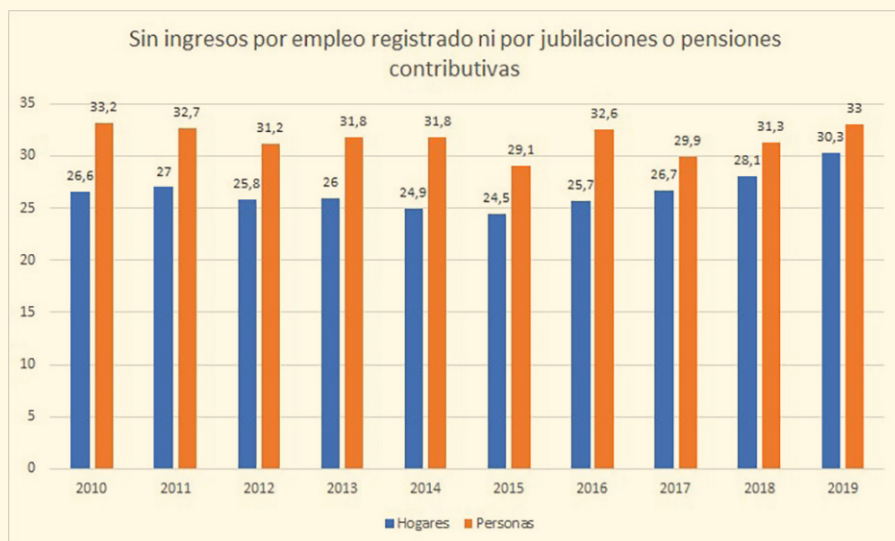


Figura 6. Sin ingresos por empleo registrado ni por jubilaciones o pensiones contributivas. Nota: Adaptación de *Sin ingresos por empleo registrado ni por jubilaciones o pensiones*. Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina 2020.

El acceso al empleo y la seguridad social presenta un deterioro: si analizamos la década completa, veremos los descensos y los ascensos a nivel de hogares y personas, pero también podremos observar que, a partir de 2016, el nivel de hogares que no perciben ingresos provenientes de empleo registrado ni de jubilaciones o pensiones contributivas se incrementó en cinco puntos. Según el ODSA, esta dinámica estuvo vinculada, principalmente, al crecimiento del desempleo y la precarización laboral, fenómenos que impactaron con mayor fuerza sobre los sectores más vulnerables. Se destaca, a su vez, que en estos hogares se incrementó la percepción de ingresos provenientes de programas sociales, aunque la cobertura está lejos de ser universal para este grupo.

El 46.3% de la población presenta privaciones en, al menos, dos dimensiones de derechos; el 37.4% lo hace en, al menos, una dimensión, pero, al mismo tiempo, es pobre por ingresos; y, por último, el 21.4% es pobre por ingresos y al mismo tiempo en tres o más dimensiones.

UNICEF Argentina presentó, en agosto de 2020, los resultados de la Segunda Encuesta Nacional sobre la Ocupación de los Jefes y Jefas de Hogar, el acceso a alimentos y la percepción de programas de transferencias sociales, en el marco de una nueva estimación de la pobreza infantil en el país.

En este contexto de pandemia y con las medidas de flexibilización del ASPO en parte del país y del Programa de Asistencia al Trabajo y a la Producción, hay 2.6 millones de hogares que han sufrido la reducción de sus ingresos. De los resultados de los hogares encuestados, el 45% ha visto reducido sus ingresos un 60%. El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) alcanza al 47% de los hogares donde, al menos, un miembro lo recibe. Bajo la desaceleración de la producción, se estima clave la continuidad de los programas de protección social. Respecto a la Tarjeta Alimentar, disminuyó levemente el monto de recursos del 28% al 26%, mientras que 36% de los hogares encuestados dejó de comprar algún alimento por no tener dinero

	Ingreso Familiar de Emergencia	Tarjeta ALIMENTAR
Abril 2020	22%	47%
Agosto 2020	19%	36%

Cuadro 2. *Comparación de IFE-Alimentar*. Fuente: Elaboración propia.

La pandemia covid-19 y la acción estatal en Argentina

Estar y ser parte del escenario social de la pandemia covid-19 nos remite a indagar sobre las políticas sociales que responden a las consecuencias de los derechos vulnerados, ante las situaciones de desigualdad social imperante en Argentina, desde el retorno a la democracia en 1983, en general, y en la última década, en particular. Asimismo, nos hace reflexionar sobre cómo la irrupción de la pandemia ha impactado en la vida de la ciudadanía argentina y sus entramados sociales.

El 3 de marzo de 2020, el Ministro de Salud de la Nación informó sobre el primer caso confirmado de covid-19 en territorio argentino, a partir de la consulta médica de un paciente de cuarenta y tres años, por presentar fiebre, tos y dolor de garganta, luego de su ingreso al país tras haber realizado un recorrido por Italia y España.⁶ Inmediatamente, el Estado nacional, en coordinación con las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tomó medidas ante el flagelo que estaban experimentando distintos países de Asia y Europa y que se trasladaba, rápidamente, a otros países y continentes.

Cabe destacar que las medidas en Argentina fueron: reconocer inmediatamente los efectos negativos del covid-19 en la población, la convocatoria de expertos argentinos de relevancia internacional y la adopción de medidas sanitarias.

Si bien es un proceso dinámico que aún no ha concluido a nivel global, para los fines de este trabajo nos centraremos en las principales medidas adoptadas por el Estado nacional, en coordinación con las veinticuatro jurisdicciones, durante los primeros seis meses de la pandemia.

El 12 de marzo, el presidente de la nación decretó la emergencia sanitaria en todo el territorio (DCNU 260/2020) y, el 20 de marzo, puso en marcha el ASPO mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia DCNU 297/2020. Así, el país se sumaba al gran concierto internacional de naciones que adoptaron medidas de aislamiento social como prevención de la propagación del virus y, así, «ganar tiempo» para la preparación de los sistemas de salud que receptorían a los infectados.

Estas medidas no fueron aisladas. Por el gran efecto recesivo de las mismas, se comenzó la adopción de medidas económicas de emergencia, con la finalidad de morigerar la crisis, proveer el acceso a un mínimo de ingresos y alimentos, preservar los empleos y evitar que quebraran las empresas.

Se pusieron en práctica, además, diferentes tipos de políticas que, durante el primer semestre tuvieron como rasgo fundamental

⁶ Informe oficial del Ministerio de Salud de la Nación Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/salud-confirma-el-primer-caso-de-coronavirus-en-el-pais>

ser transferencias monetarias directas. Asimismo, y siguiendo lo analizado en este texto, se implementaron políticas en conjunto con los movimientos populares y organizaciones sociales, aprovechando su gran entramado social y de base, información, canales de distribución y la rápida entrega de la asistencia, lo que constituyó mediaciones verdaderamente eficaces entre la acción del Estado y la ciudadanía.

En lo que refiere a la protección social, en abril de 2020, se asignó un pago extra a los más de 3.9 millones de beneficiarios de la AUHPS y de la Asignación por Embarazo, lo que propició, así, el sostén de los ingresos de las familias con niños. Además, se asignó un refuerzo especial de la Tarjeta Alimentar a 1.5 millones de familias, en función de la cantidad de niños en el hogar.⁷

Por su parte, las personas mayores inscritas en los sistemas de jubilaciones, pensiones y beneficiarios de pensiones no contributivas (4.5 millones de personas en total) recibieron un bono extra en razón de sus categorías.

Se creó el Programa Potenciar Trabajo, que unificaron los programas Hacemos Futuro y Proyectos Productivos Comunitarios. Además de que generó nuevas líneas de abordaje; a sus titulares también se les asignó un refuerzo monetario.

La gran novedad la constituyó la creación del IFE, que consiste en una transferencia monetaria de \$10,000 a hogares cuyos miembros sean personas desocupadas, trabajadores monotributistas de las categorías más bajas (A y B) o que trabajen en la economía informal: «alrededor de

⁷ Las primeras medidas tomadas por el gobierno argentino tuvieron que ver con el refuerzo monetario a los sectores más vulnerables, como la continuidad de la Tarjeta Alimentar, cuya implementación se remonta a enero de 2020, teniendo en junio 1.5 millones de titulares. En julio, dicho esfuerzo se vio fortalecido por parte del CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, con 300 millones de dólares para el Plan Argentina contra el Hambre. Sus destinatarios son madres y padres con hijas e hijos de hasta seis años que, al momento, estén percibiendo AUH, embarazadas a partir de los tres meses que actualmente perciben la asignación por embarazo, y personas con discapacidad que reciben la AUH. Su implementación es automática a partir del cruce de datos entre la ANSES y los beneficiarios de la AUH. Las tarjetas Alimentar son retiradas de manera directa por el banco público que determina cada provincia. Cabe aclarar que esta tarjeta posee recarga automática todos los meses y puede ser utilizada para la compra de alimentos, no suplanta ninguna de las políticas vigentes, ni reemplaza la Asignación por Hijo (AUH) y es una política de complemento integral alimentario.

8.3 millones de personas habrían accedido o accederán a ésta asistencia, significando este gasto un 0.4% del PIB (de 2019)» (Salvia y Poy, 2020, p. 7).⁸

Asimismo, se incrementaron las transferencias por convenio con los gobiernos de las jurisdicciones y los movimientos populares y organizaciones sociales, con el fin de efectivizar la ayuda inmediata, a partir de sus redes, territorios y organizaciones con alta información sobre las necesidades sociales y su localización. Se establecieron refuerzos para comedores escolares y comunitarios, provisión de alimentos, entrega de medicamentos a través del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), asistencia para el acceso y permanencia en el sistema educativo primario, secundario y universitario, el mejoramiento de la infraestructura y el acceso al hábitat y programas de asistencia sanitaria tales como El Barrio Cuida al Barrio, implementado por el gobierno nacional con el apoyo de iglesias y organizaciones sociales.

Además, el Estado nacional implementó medidas orientadas a sostener el trabajo y la producción tanto de los sectores asalariados formales como de las categorías más altas de trabajadores monotributistas y/o autónomos. En primer lugar, estableció, para el sector público y privado, la posibilidad de trabajo remoto y licencias con goce íntegro de sus remuneraciones, a todos los trabajadores mayores de sesenta años de edad —excepto del sector salud—, trabajadoras embarazadas y trabajadores incluidos en los grupos de riesgo.

Se establecieron, para microempresas y PyMES, créditos para realizar el pago de sueldos y prórroga de vencimientos fiscales y se constituyó un fondo de garantía para MiPyMES. Conjuntamente, se decretó la prohibición de despidos y suspensiones en todo el territorio nacional, con el objetivo de detener la destrucción de empleo. Se actualizaron los montos en los seguros de desempleo y se crearon

⁸ La gran potencialidad del IFE se vio menguada al establecer, en su decreto de creación, un límite de nacionalidad para su acceso. «Tener entre 18 y 65 años de edad. Ser argentino o argentina nativo/a o naturalizado/a y residente con una residencia legal en el país no inferior a DOS (2) años» (Decreto 310/2020). A pesar de los reclamos de los colectivos migrantes, instituciones académicas y legisladores nacionales, no logró incorporarse a las personas migrantes y solicitantes de refugio que habitan el territorio de la República Argentina y que, precisamente por su condición, son altamente vulnerables por las condiciones socioeconómicas.

líneas de créditos con tasas de interés menores a las de mercado.

La medida más significativa para este sector fue la creación del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), enfocado en asistir a empleadores y/o trabajadores independientes formales que no lograron acceder al IFE. Este se ejecuta mediante «la introducción de un “salario complementario” para el pago del sueldo. Mediante este instrumento, el Estado nacional se hizo cargo de hasta el 50% del salario neto de los trabajadores hasta un máximo de dos salarios mínimos (\$33.750)» (Salvia y Poy, 2020, p. 8). Además, la ATP contempló la reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales al sistema previsional. El programa benefició a más de 250 mil empresas presentes en el territorio nacional.

De manera conjunta, la modalidad de créditos a tasa cero fue el modo que encontró el Estado para asistir a monotributistas y trabajadores autónomos, de esta forma se alcanzó una cobertura de más de 150 mil trabajadores en estas categorías.

Finalmente, del primer semestre, podemos mencionar otras medidas, no menores, para morigerar los efectos socioeconómicos del aislamiento para toda la población: congelamiento del precio de alquileres y prohibición de desalojos; suspensión de cortes de servicios públicos por mora en el pago; suspensión de ejecuciones hipotecarias y congelamiento de cuotas; pagos extraordinarios al personal de salud, seguridad y defensa; extensión del periodo de gracia en los créditos de ANSES y extensión del Programa Ahora 12.⁹

A modo de resumen de algunas de las medidas adoptadas por el Estado nacional argentino ante la pandemia covid-19, insertamos el siguiente cuadro, elaborado por Agustín Salvia y Santiago Poy en su informe Impacto social de las medidas de aislamiento obligatorio por el COVID19 en el AMBA:

⁹ Una medida que excede el primer semestre, pero vale la pena destacar, es el Decreto de Necesidad y Urgencia que establece como «servicios públicos esenciales y estratégicos en competencia» a los «servicios de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y el acceso a las redes de telecomunicaciones para y entre licenciatarios y licenciatarias de servicios TIC» (DNU 690/2020).

NOMBRE DE LA MEDIDA	Instrumentación	Fecha
Medidas de protección social		
Refuerzos en la política alimentaria, planes sociales y AUH	DA 443/2020	17-mar
Ingreso familiar de emergencia (IFE)	DCTO 310/2020	23-mar
Bonos a jubilados y pensionados y titulares AUH	DCTO 309/2020	23-mar
Refuerzo Tarjeta Alimentar	-	25-abr
Medidas dirigidas al trabajo y la producción		
Licencias y trabajo remoto en el sector público y privado	Resol. 207/2020, MTEYSS	16-mar
Créditos a MiPyMEs para el pago de sueldos	Comunicación BCRA 6937	26-mar
Prorroga de vencimientos de deudas para MiPyMEs	DCTO 316/2020	27-mar
Prohibición de despidos y suspensiones	DCTO 329/2020	31-mar
Fondo de garantías para la MiPyMEs	DCTO 326/2020	31-mar
Extensión de Programa Ahora 12	Resol. 104/2020, MPROD	31-mar
Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción	DCTO 332/2020 y 376/2020	1 y 21-abr
Otras medidas socioeconómicas		
Suspensión temporaria del corte de servicios públicos por falta de pago	DCNU 311/2020 y 426/2020	24-mar
Pagos extraordinarios al personal sanitario	DCNU 315/2020	26-mar
Pagos extraordinarios al personal de seguridad y defensa	DCNU 318/2020	28-mar
Congelamiento de alquileres y prohibición de desalojos	DCNU 320/2020	29-mar
Congelamiento de cuotas hipotecarias y suspensión de ejecuciones	DCNU 319/2020	29-mar
Extensión de periodo de gracia de créditos ANSES	Resol. ANSES 1/2020	30-abr

Cuadro 3. Medidas socioeconómicas implementadas durante la emergencia sanitaria. Fuente: Elaboración propia a partir de <https://argentina.gov.ar/coronavirus/dnu> y el Boletín Oficial de la República Argentina.

CONCLUSIONES

En este artículo, hemos pretendido reflexionar, de modo crítico, sobre los últimos diez años de la política social de la República Argentina, partiendo, necesariamente, del marco mayor que significa el retorno a la democracia en el país en 1983, tras la caída de la última dictadura cívico-militar.

Los modelos de Estado que se desarrollaron a partir de la legitimidad popular otorgada a los diferentes gobiernos del periodo, diseñaron y condicionaron los diferentes tipos de políticas sociales ejecutadas en el país. Se implementaron políticas de corte asistencial, descentralizadoras, focalizantes y de clasificación de la pobreza. Luego, se pasó por otras de corte universalista, a partir de la adopción de enfoques de derecho, y se procuró una igualdad con mayor estabilidad en el acceso a los recursos necesarios para contrarrestar la vulnerabilidad social. Y, aunque algunos enfoques ya han sido superados, todos ellos han perdurado en acciones o iniciativas, que conviven en la actualidad del Estado nacional y algunas de las veinticuatro jurisdicciones.

En el texto se muestra, además, la particular tensión y complementariedad existente entre las políticas sociales argentinas de la última década: aquellas que propician la individualización en el acceso universal a transferencias económicas y/o aquellas que se diseñan y ejecutan con la finalidad de propiciar la colectivización, junto a la gran red de movimientos populares, organizaciones sociales e intermedias y subsidiarias de las funciones estatales.

Finalizamos el texto con un análisis de las principales políticas públicas estatales implementadas en Argentina a partir de la emergencia ocasionada por la pandemia covid-19. La creación del IFE y del ATP solo fueron las muestras más novedosas de una serie de políticas que buscan disminuir la vulnerabilidad social y evitar la destrucción de empleos públicos y privados.

Claramente a la grave situación global de desigualdad y crisis socio-ambiental que ya venimos transitando, se le suma la novedosa irrupción de la pandemia covid-19. Todo ello nos coloca en uno de los mayores marcos de incertidumbre que hemos atravesado como humanidad y *casa común*. Sin embargo, en la acción social concertada, en la asunción de nuevos desafíos por parte de los Estados y en las nuevas formas de participación ciudadana emergen escenarios novedosos que se presentan como germen de nuevos diseños de políticas sociales que esperamos respondan a un marco mayor de política, justicia, y “vida y vida en abundancia”.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, C. y CHUDNOVSKY, M. (2013). *Como entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- ÁLVAREZ, L. (2015). Más campo menos Estado, las penas del patrón. *Revista Anfibia*. Universidad San Martín. Recuperado de <https://revistaanfibia.com/cronica/las-penas-del-patron/#search>.
- ANDRENACCI, L. y REPETTO, F. (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Washington: BID-Planeta.
- ANSES. (2012). *La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva*. Observatorio de la Seguridad Social. ANSES.
- ARCIDIÁCONO, P, GAMALLO, G y BERMÚDEZ, A. (comp.). (2020). *A 10 años de la Asignación Universal por Hijo. Debates sobre la política social no contributiva*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- ARCIDIÁCONO, P., KALPSCHTREJ, K. y BERMÚDEZ, A. (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Trabajo y Sociedad*, (22), 341-356. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387334694019>.
- ARCIDIÁCONO, P. y ZIBECCHI, C. (2017). *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- AUYERO, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba. Universidad de Buenos Aires.
- BASUALDO, E. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la argentina actual*. Buenos Aires: Cara o Ceca. Atuel.
- BENZA, G. y KESSLER, G. (2020). *La ¿nueva? estructura social de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BONFIGLIO, J., VERA, J. y SALVIA, A. (coord.). (2020). *La pobreza como privación más allá de los ingresos (2010-2019). Introducción de datos fundados en un enfoque de derechos*. Buenos Aires: Educa.

- CLARÍN. (2017). Tensión en el congreso. Reforma previsional, con gases lacrimógenos y balas de gomas dispersan a los manifestantes. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/reforma-previsional-campora-gremialistas-jubilados-clima-puerta-congreso_0_H1PIBQeMM.html.
- CTEP. (2016a). Confederación de Trabajadores de la Economía Popular. Recuperado de <https://ctepargentina.org/page/13/?s=2016>.
- CTEP. (2016b). Petitorio. Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, los trabajadores y trabajadoras cooperativistas.
- FERRER, A. (1998). *El capitalismo argentino*. México: Fondo de Cultura Económica.
- FERRER, A. (2010). Análisis de la década 2001-2010. En *Conflictos Económicos y Economía Política*. Buenos Aires: Centro Mapas y Pedagogía Política.
- FRANCISCO, PAPA (2013). *Exhortación apostólica*. Evangelii gaudium. Buenos Aires: CEA.
- GAITÁN, F. (2020). Actores, coaliciones y cambio institucional: la política social ante la reversión conservadora en Argentina y Brasil. En Arcidiácono, P., Gamallo, G. y Bermúdez, A. (comp.). *A 10 años de la Asignación Universal por Hijo. Debates sobre la política social no contributiva*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- GRABOIS, J. y PÉRSICO, E. (2017). *Trabajo y organización en la economía popular*. Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares. Argentina: CTEP.
- GRASSI, S. (2019). Entrevista con la antropóloga social Estela Grassi. Individualismo y meritocracia en las políticas macristas. Página/12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/207625-individualismo-y-meritocracia-en-las-politicas-macristas>.

- GRASSI, S. y HINTZE, S. (2018). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- GRONDONA, A. (2017). La Asignación Universal por Hijo y sus pasados. Reflexiones desde una historia presente. En Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (coord.). *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- GUZMÁN, C. y LA BELLA, G. (coord.). (2019). *La irrupción de los movimientos populares: Rerum Novarum de nuestro tiempo*. Ciudad del Vaticano: Librería Editrice Vaticana. Pontificia Comisión para América Latina.
- HINTZE, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio.
- HOPP, M. (2018). De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en a Argentina. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, (2), 113-142. Recuperado de <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/535>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. (2019). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. *Condiciones de vida*. 4(54). Recuperado de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_195EFE752E31.pdf.
- KESSLER, G. y CORTÉS, R. (2013). Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012). *Revista de Indias*, 73(257), 239-264. DOI:10.3989/revindias.2013.010.
- LOGIUDICE, A. (2020). La Asignación Universal por Hijo y las políticas asistenciales de empleo en la Argentina reciente: ¿desplazamiento o complementariedad? En Arcidiácono, P., Gamallo, G. y Bermúdez, A. (comp). *A 10 años de la Asignación Universal por Hijo. Debates sobre la política social no contributiva*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

- NATALUCCI, A. (2018a). Entre idas y vueltas. Contrapuntos sobre la intervención territorial y la construcción de estatalidades en Argentina (2009-2015). En Gabriel Vommaro (comp). *Estado, democracia y derechos en Argentina. Controversias en torno a los años kirchneristas*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- NATALUCCI, A. (2018b). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis, Revista Latinoamericana*, (49), 103-125.
- NAVARRO, G. y GUZZO, G. (2020). El principio de universalidad en las políticas sociales. Caso: Asignación Universal por Hijo y población migrante en Argentina. En Arcidiácono, P, Gamallo, G y Bermúdez, A. (comp.). *A 10 años de la Asignación Universal por Hijo. Debates sobre la política social no contributiva*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA-UCA. (2020). *Avance del informe deudas sociales y desigualdades estructurales en la Argentina*. Recuperado de <http://uca.edu.ar/es/noticias/avance-del-informe-deudas-sociales-y-desigualdades-estructurales-en-la-argentina-2010-2019>
- OSZLAK, O. (2012). *La Formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Ariel.
- OSZLAK, O. (2020). *El Estado después de la pandemia covid-19*. Argentina: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4535/1/CuadernosdelINAP2020%281%2911.pdf>.
- PAUTASSI, L., LO VUOLO, R., BARBEITO, A. y RODRÍGUEZ, C. (2004). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Argentina: Miño y Dávila.
- PAUTASSI, L., ARCIDIÁCONO, P., y STRACHNOY, M. (2013). *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.

- REPETTO, F. y DAL MASETTO, F. (2012). *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Argentina. Santiago de Chile: CEPAL.
- RODRÍGUEZ, M. (2018). A 10 años del conflicto con el campo. *La Política OnLine*. Recuperado de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/a-diez-anos-del-conflicto-con-el-campo-martin-rodriguez/>.
- SALVIA, A. y POY, S. (2020). Impacto social de las medidas de aislamiento obligatorio por el covid-19 en el AMBA. Argentina: Observatorio de la Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina. Recuperado de http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/2020_OBSERVATORIO_ODSACOV19_PRESENTACION-I.pdf.
- UNICEF. (2020, 5 de agosto). UNICEF actualiza la estimación de pobreza infantil: Alcanzaría a más de 8 millones de chicas y chicos. Comunicado de prensa. Recuperado de <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/segunda-encuesta-rapida-pobreza>.
- VALES, L. (2019). Del derecho a un ingreso al derecho a endeudarse. *Página/12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/210355-del-derecho-a-un-ingreso-al-derecho-a-endeudarse>.
- VALES, L. (2017). Un día de furia dentro y fuera del Congreso. *Página/12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/82820-un-dia-de-furia-dentro-y-fuera-del-congreso>.
- VOMMARO, G. (2017). Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina. *Revista Pós Ciências Sociais*, 14(27), 77-98.
- VOMMARO, G. (2018). Teoría y práctica del Estado en los años kirchneristas. Aportes para el debate. En Vommaro, G. (comp). *Estado, democracia y derechos en Argentina Controversias en torno a los años kirchneristas*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.

ZARAZAGA, R. (2014). Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas. La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con el Trabajo “Argentina Trabaja”. En Acuña, C. (comp.). *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI. Fundación Osde.

ZARAZAGA, R. (2015). *Los punteros como red de política social*. Buenos Aires: Centro de Investigación y Acción Social.



BRASIL

A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL: INCLUSÃO, AUSTERIDADE E DESAFIOS IMPOSTOS PELA COVID-19

Carlos Eduardo Santos Pinho¹

Aloísio Ruscheinsky²

INTRODUÇÃO

A partir da formação agrária, aristocrática, escravocrata e autoritária do Brasil, este capítulo tem como objetivo analisar a trajetória institucional do Estado de Bem-Estar Social, até os atuais desafios impostos pela pandemia da covid-19. A trajetória de construção institucional das políticas públicas de bem-estar social no

¹ Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (PPGCS-UNISINOS), Pesquisador Associado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED), Pós-Doutor pelo INCT/PPED e pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP-UENF), Doutor e Mestre em Ciência Política pelo IESP/UERJ. E-mail: cpinho19@unisinos.br

² Sociólogo, mestrado em Ciências Sociais pela PUC-SP e doutorado em Sociologia pela USP. Professor titular do PPG Ciências Sociais da Unisinos. Pós-doutorado na Univesidad Autònoma de Barcelona. Líder do Grupo de Pesquisa Sociedade e ambiente: Atores, conflitos e políticas ambientais. Experiência de pesquisa na área de Sociologia, com ênfase em Meio Ambiente, políticas públicas e conflitos socioambientais, nos temas: atores sociais, riscos sociais, riscos ambientais, desigualdades, conflito social e políticas públicas. E-mail: aloisior@unisinos.br

Brasil revela os impasses e desafios de uma sociedade erguida sob os auspícios da grande propriedade fundiária, da escravidão e do autoritarismo (resiliente). A Constituição Federal de 1988, ao afirmar os direitos sociais de cidadania e políticas universais, constituiu uma inovação institucional no sentido de minimizar os efeitos deletérios de uma ordem de mercado sobre o colchão de proteção social.

A política de inclusão dos outsiders ocorreu de duas formas diversas. Primeiramente, a partir da transição democrática e da criação do capítulo da ordem social da Carta Magna de 1988, que vinculou aposentadorias não contributivas ao valor do salário mínimo e constitucionalizou os sistemas universais e gratuitos de saúde e educação. A segunda fase é fruto de mudanças endógenas vinculadas à criação de beneficiários dessas políticas. Nesse sentido, o crescimento da participação eleitoral associada à constitucionalização dos direitos sociais transformou os beneficiários dessas políticas em categorias concentradas de eleitores, para cujas preferências convergem partidos conservadores e de esquerda.

Com relação aos procedimentos metodológicos, o trabalho mobiliza a literatura nacional/internacional e leva a cabo um esforço de levantamento de dados para pesquisa empírica, consultando jornais (*Folha de São Paulo*, *G1*, *O Estado de São Paulo*, *O Globo*, *Valor Econômico*), portais de organizações sindicais e documentos de instituições governamentais. As questões que norteiam esta pesquisa são as seguintes: Como o Brasil transitou de uma formação social aristocrática, autoritária, excludente e edificou um Estado de Bem-Estar Social dotado de características universais, a despeito da regressividade tributária e do subfinanciamento crônico das políticas públicas? Após o fim do ciclo de desenvolvimento com inclusão social (2003-2016), a ruptura democrática de 2016, seguidas da emergência de Michel Temer e Jair Bolsonaro ao poder, quais as reformas que vêm tornando o sistema de proteção social brasileiro cada vez mais liberal, residual, fragmentado e asfixiado em seus mecanismos de financiamento? A emergência da pandemia global da covid-19, ao revelar a profundidade da desigualdade social brasileira, tem desencadeado uma «conjuntura

crítica» que poderá convergir para um processo de mudança institucional conducente ao fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social? A hipótese desta pesquisa é que o Brasil, não obstante a perversa estrutura tributária e o subfinanciamento das políticas sociais, edificou um Estado de Bem-Estar-Social universal, cujos pilares foram fortalecidos pelos governos desenvolvimentistas da década de 2000. Entretanto, desde 2016, evidencia-se um processo de contração do colchão de proteção social em virtude do aprofundamento das reformas de austeridade conduzidas por Michel Temer e Jair Bolsonaro. A pandemia da covid-19 poderá estimular uma «conjuntura crítica» favorável à progressividade tributária, ao fortalecimento do sistema de proteção social brasileiro e, conseqüentemente, a instituição de um «novo contrato social».

Além desta breve introdução, o presente capítulo está dividido em cinco seções. Partindo da formação social agrária, escravocrata e autoritária até a promulgação da Constituição Federal de 1988, a segunda analisa como o Brasil transitou de uma ordem de mercado para a regulação da cidadania e a promoção de políticas públicas universais que, no entanto, são penalizadas por um sistema tributário injusto, regressivo e que favorece os mais ricos. A terceira seção investiga as políticas de proteção social na década de 2000, que foram fortalecidas pela coalizão política progressista e de características social-democratas que chegou ao poder a partir de 2003. A quarta seção explora o esgotamento das políticas desenvolvimentistas (2003-2016), a ruptura democrática de 2016, a resiliência das políticas de austeridade e a emergência da pandemia da covid-19, que assinala a possibilidade de um “novo contrato social” por conta do agravamento da pobreza e da desigualdade. A quinta e última seção realiza as considerações finais.

Considerações teórico-conceituais sobre a trajetória do Estado de Bem-Estar Social no Brasil: da formação social escravocrata à promulgação da Constituição Federal de 1988

Ao analisar, desde a colônia até o cenário pós-1988, a trajetória de construção da cidadania em um país de tradição escravocrata como

o Brasil, cujas elites têm apreço pela erudição ostentosa e pelo trabalho intelectual, ao mesmo tempo em que devota notório desprezo pelo trabalho braçal e físico, o historiador José Murilo de Carvalho mostrou que as formas de proteção social emergiram somente por meio da ação deliberada do Estado na década de 1930 (Carvalho, 2008). O contexto pré-1930 foi marcado pela vigência da utopia meritocrática do mercado fundamenta na desigualdade natural entre os homens, que, por sua vez, não seria passível de correção sem o intervencionismo estatal. A ordem jurídico-política do Império e a Constituição de 1824 foram omissas no tocante ao regime escravocrata, ao mesmo tempo que o liberalismo ortodoxo da Constituição da I República de 1891 retirou do Estado a incumbência de fornecer obrigatoriamente a educação primária. No final do século XIX, as primeiras medidas de proteção social foram direcionadas aos militares, burocratas e civis sendo ampliadas aos empregados do comércio e da indústria no decorrer da primeira metade do século XX (Carvalho, 2008; Kerstenetzky, 2012; Santos, 1998).

A Revolução de 1930 de Getúlio Vargas promoveu uma inflexão na trajetória do desenvolvimento capitalista e das políticas de proteção social no Brasil. Houve a ruptura com o pacto político-oligárquico da República Velha (1889-1930) bem como a transição de um modelo fundamentalmente agrário-exportador para um paradigma urbano-industrial que expandiu o Estado, as forças produtivas e imprimiu um viés modernizador ao capitalismo brasileiro. Do ponto de vista da proteção social e da regulação da cidadania, o estilo de incorporação social conferiu reconhecimento jurídico aos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, a despeito da exclusão de um vasto contingente dessa modalidade da «cidadania regulada» (Santos, 1988), como os trabalhadores rurais, autônomos, informais e empregadas domésticas. A estratificação social corporativista assentada na institucionalização das categorias profissionais do núcleo urbano-industrial teve como requisitos a sindicalização para o acesso a certos direitos trabalhistas, estabeleceu o imposto sindical obrigatório para os não sindicalizados bem como a tutela dos sindicatos pelo Ministério do Trabalho (Kerstenetzky, 2012; Santos, 1998).

No Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) (Pinho, 2019, 2020a) houve um movimento rumo à unificação da Previdência pública atrelado à universalização das políticas sociais, em razão da ampliação da previdência aos trabalhadores rurais (destituída da lógica contributiva típica do Estatuto do Trabalhador Rural), aos trabalhadores autônomos e às domésticas. Todavia, esse viés universalista possui caráter básico, já que a inclusão de uma vasta clientela aos serviços sociais não foi devidamente acompanhada da ampliação proporcional de sua provisão, o que convergiu para o reforçar o caráter segmentado dos serviços de educação e saúde e residual da proteção social (Kerstenetzky, 2012).

A modernização autoritária de 1964 criou os alicerces, ao mesmo tempo, para a universalização e a seletividade, ensejando a lógica privatista dos interesses no ambiente de exclusão social e arbítrio, enviesando as políticas públicas no Brasil. Deu-se a adoção de critérios de mercado ou de eficiência empresarial na gestão da máquina pública destinada a executar e operacionalizar políticas sociais. A terceirização-contratação de clínicas e hospitais particulares com o objetivo de ampliar a rede de atenção médica desprovida de investimento público – evidenciou a segunda marca da privatização. Por fim, o abandono dos serviços públicos por meio da particularização dos programas (convênios-empresas) e o incipiente atendimento robusteceram o caráter privatizante. O contexto da privatização foi facilitado pelas alterações processadas na esfera do poder aquisitivo da população consumidora, já que houve um crescimento e diversificação da clientela potencial dos convênios-empresa e planos de saúde (operários qualificados, assalariados de média e alta renda, profissionais liberais). Então, na década de 1970, formou-se uma demanda significativa por serviços médicos massificados e de proveitosa qualidade (Vianna, 1998).

Embora o regime militar ampliasse direitos sociais aos previamente excluídos (autônomos, domésticas, trabalhadores rurais, informais, ou seja, a maioria da população), nivelou tal cidadania

social a patamares insignificantes, acarretando o afastamento dos trabalhadores formais do sistema público e o amplo número de novos assalariados médios, instaurando um modelo americano (e residual) de política social. A propagação de lobbies e poderosos grupos de interesse do empresariado da saúde favoreceram a construção de um sistema de seguridade mercantilizado (Vianna, 1998).

Tendo em vista a necessidade de reparar a dívida social herdada do modelo de desenvolvimento com crescimento econômico acelerado e concentração de renda do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985), a Constituição Federal de 1988, inspirada nos Estados de Bem-Estar Social europeus do pós-II Guerra Mundial, assinalou uma relevante alteração nas políticas de proteção social. A partir de um arranjo descentralizado, universal, com participação e controle social e promotor da reconfiguração do sistema federativo (governo federal, estados e municípios), a ordem institucional democrática buscou afirmar os direitos sociais como parte da cidadania. A Constituição Federal de 1988 substituiu um modelo de seguro por um sistema público, universal e gratuito, qual seja, a Seguridade Social (Assistência Social, Previdência Social e Saúde). Até 1988, quando o direito à saúde pública era baseado no seguro, somente os trabalhadores do mercado formal e os contribuintes autônomos tinham direito a cuidados médicos (Fleury, 2008, 2009, 2014; Fleury e Pinho, 2018, 2019; Pinho, 2019, 2020a).

Entretanto, a contradição da Constituição Federal de 1988 reside no fato de conviver com um *arranjo tributário fortemente regressivo*, cujo ônus incide de forma assimétrica sobre os mais pobres e a classe média, beneficiando os ricos. No âmbito da Assembleia Nacional Constituinte (1987), tal regressividade prevaleceu mediante a derrota da Comissão da Reforma Tributária e Descentralização Administrativo-Financeira (CRETAD), que propunha um pacote expressivo de medidas visando eliminar as disparidades tributárias agravadas pela ditadura militar (1964-1985), aumentar a progressividade do sistema, promover a equidade fiscal, a autonomia federativa e instaurar um novo padrão

de gasto público. Francisco Dornelles, político conservador e um dos quadros do partido de sustentação da ditadura militar (ARENA), era presidente da Comissão de Tributação e resistente às medidas de tributação progressiva, argumentando que a carta deveria ser a mais concisa possível. Ao justificar essa posição, Dornelles afirmaria que: «uma Constituição destinada a reger a vida de um povo, de forma durável e estável, há de conter apenas os princípios fundamentais» (Dorneles, 2008, p. 3 *apud* Fandiño e Kerstenetzky, 2019, p. 315).

Ainda na Comissão de Tributação, vetou-se a proposta de arrecadação progressiva dos rendimentos do capital, com o argumento de que a inclusão explícita de bases mais abrangentes para a tributação da renda não deveria ser matéria constitucional, o que convergiu para inviabilizar a possibilidade de que a tributação direta protagonizasse a carga tributária. Uma vez que as propostas da CRETAD fossem incorporadas ao projeto de reforma tributária, concorreriam para promoção de maior justiça fiscal, em virtude da maior abrangência conferida ao IR, da tributação efetiva e progressiva do patrimônio e dos rendimentos do capital. Nessas condições, os segmentos conservadores que capitanearam a transição para a democracia gozaram de ampla representação do processo de elaboração da Carta Magna e aprovaram a expansão dos direitos sociais de cidadania. Por outro lado, trabalharam com afinco para que não fossem onerados via tributação progressiva, o que propiciaria o financiamento das políticas públicas e a equidade fiscal (Fandiño e Kerstenetzky, 2019).

Além da exclusão social, o Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) deixou um legado de hiperinflação, endividamento externo, crise fiscal. O governo de José Sarney (1985-1989) implementou diversos planos de estabilização monetária, mas fracassou no combate à inflação. Para inserir o Brasil nos marcos da globalização econômica, ainda que de forma subordinada, os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) levaram a efeito as reformas pró-mercado ancoradas em medidas de privatização, abertura comercial, desregulamentação financeira e

reforma do Estado. O Plano Real, criado em 1994, promoveu o controle da inflação, mas a política de juros elevados para sustentar o plano de estabilização da moeda afetou a produção industrial, o crescimento do PIB e aumentou a dívida pública. Por outro lado, o arrocho fiscal inviabilizou a ampliação políticas sociais. Por exemplo, em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência, renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal e, posteriormente, como Desvinculação das Receitas da União (DRU), em 2000. Assim, por meio da DRU, o governo federal retira, anualmente, 20% dos recursos que a Carta Magna destinou para a Seguridade Social e a educação, com o objetivo de formação de superávit primário e cumprir com o pagamento de juros da dívida pública. Cabe salientar a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000), sinalizando aos investidores e ao mercado financeiro o compromisso com a austeridade nas contas públicas. Portanto, embora socialmente progressista, a Constituição Federal de 1988 foi estabelecida num cenário de reformas neoliberais que promoveram a retração da intervenção do Estado no impulso ao investimento público e na provisão de políticas sociais (Fleury, 2008; Pinho, 2019, 2020a).

Políticas de Bem-Estar Social nos anos 2000: experimento social-democrata de inclusão social com regressividade tributária e subfinanciamento das políticas públicas

Ainda que herdando a política macroeconômica de FHC como uma imposição estrutural da globalização, das agências especulativas de classificação de risco e dos investidores do mercado financeiro, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva revitalizou as capacidades estatais de planejamento estratégico governamental de longo prazo. O crescimento econômico obtido após o ciclo de austeridade fiscal (2003-2005) possibilitou certa margem de manobra para a formulação de políticas industriais, de infraestrutura – através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), acesso ao crédito, valorização do salário mínimo, ampliação do Bolsa Família, fomento ao setor produtivo, fortalecimento do BNDES e ampliação e democratização

do acesso ao mercado doméstico de consumo de massas (Pinho, 2019).

De acordo com Evelyne Huber e John Stephens, a democracia tornou possível aos partidos de esquerda obter representação nas legislaturas e candidatar-se às eleições presidenciais e, assim, resistir às reformas neoliberais da política social. Nesse sentido, a esquerda, porém, não buscou reformas neoliberais na política social; pelo contrário, tentou fortalecer sistemas universalistas e solidários de proteção social (Huber e Stephens, 2012, p. 246-247). Portanto, pode-se afirmar que a transição do autoritarismo à democracia fortaleceu as agremiações políticas de esquerda como o PT, que galgaram à institucionalidade político-democrática, conduziram reformas democráticas nos marcos das limitações estruturais impostas pela globalização econômica e buscaram ampliar o escopo da cidadania universal via promoção de políticas de proteção social, ainda que dentro de um sistema tributário fortemente regressivo e marcado pelo subfinanciamento de políticas públicas.

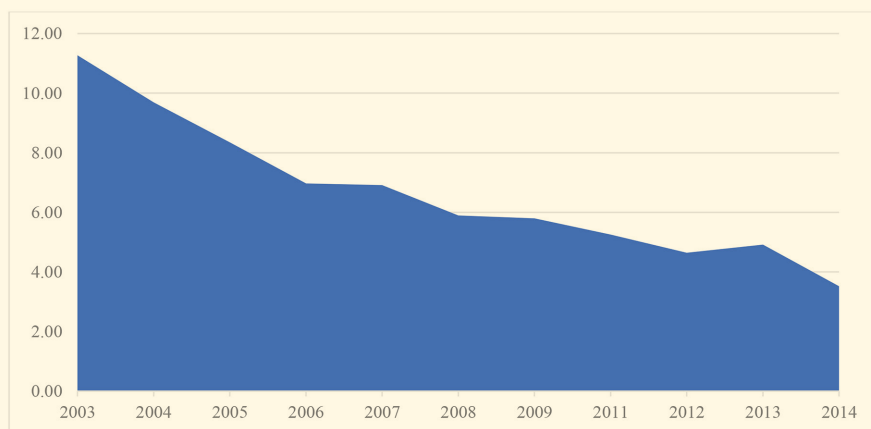


Gráfico 1. Pobreza-proporção de domicílios extremamente pobres (em %) – 2003/2014. Fonte: elaboração própria com base em dados do Ipeadata.

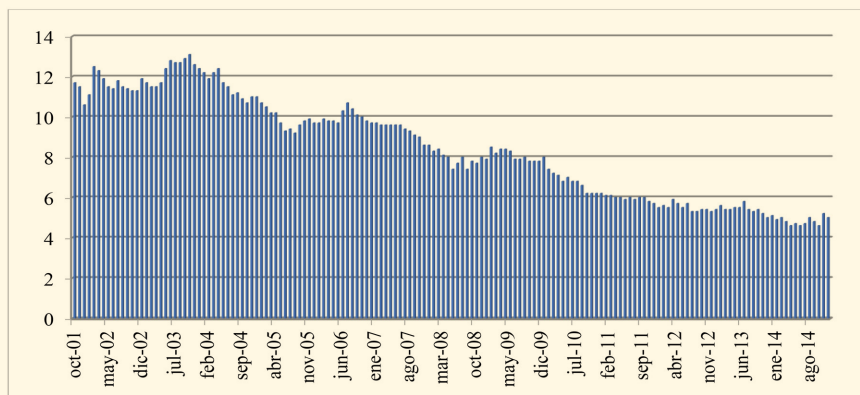


Gráfico 2. *Brasil - Taxa de desemprego - Região metropolitana - (em %), Outubro de 2001 a Dezembro de 2014.* Fontes: elaboração própria com base em dados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais/Banco Central do Brasil; IBGE.

Em 2007 foi firmado o Pacto pela Valorização do Salário-Mínimo, o que a tornou uma política de governo a partir de um mecanismo de reajuste institucionalizado que leva em consideração o crescimento da inflação e do PIB. As reverberações dessa política foram sentidas não apenas nos salários no mercado de trabalho –tanto diretamente no salário dos trabalhadores formais como indiretamente nos salários dos trabalhadores informais que têm o mínimo como valor de referência -, mas também no âmbito das transferências governamentais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), cujo valor está atrelado ao mínimo. Concomitantemente ao crescimento do salário mínimo, do salário médio e da massa salarial deu-se o aumento do emprego, da formalização e importante retração do desemprego (Kerstenetzky, 2012).

O impacto do salário mínimo sobre a distribuição de renda foi progressiva, tanto nas transferências governamentais como no mercado de trabalho; por serem os rendimentos de uma parcela expressiva e crescente de trabalhadores e beneficiários de transferências do governo. Ademais, sua contribuição para a diminuição da desigualdade alcançada no país desde 2004 (quando o Gini caiu mais de três pontos percentuais, de 0.572 para 0.538 em 2009) foi amplificadas pelo elevado peso na renda

familiar dos rendimentos do trabalho em conjunto com as transferências (Kerstenetzky, 2012, p. 234-235). A política de valorização do salário mínimo foi responsável por 72.4% da redução da desigualdade do rendimento domiciliar per capita observado entre 1995 e 2013, por meio dos canais da previdência social (37.7%), do mercado de trabalho (26,3%) e do BPC (8.4%) (Brito, 2015 *apud* Peres e Santos, 2020). O salário mínimo teve ganhos reais de 42% entre 1994 e 2002, de 62.8% entre 2002 e 2010 e de 15.5% entre 2010 e 2016, medidos pelo IPCA (Peres e Santos, 2020).

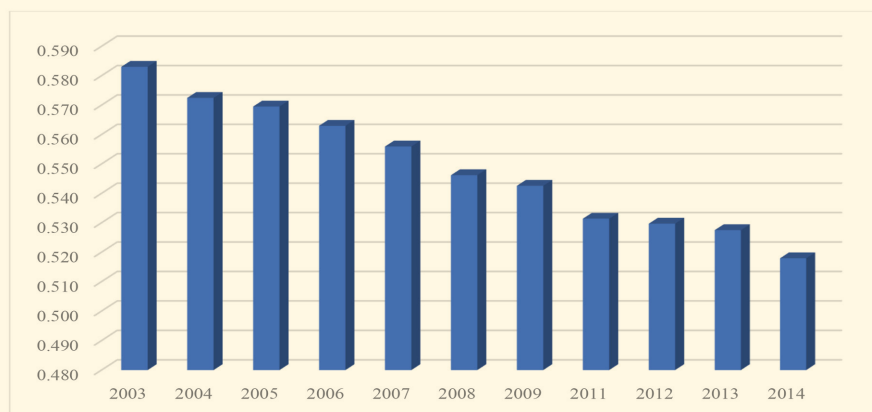


Gráfico 3. Renda e desigualdade (Coeficiente de Gini) – 2003/2014. Fonte: elaboração própria com base em dados do Ipeadata.

A despeito do aumento das despesas entre 1995 e 2016, a previdência social cresceu de forma superior, pois passou de 4.98% do PIB em 1995 para 9.24% em 2016. Os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) atingiram 14.5 milhões de pessoas em 1995, alcançando uma cobertura de 28.3 milhões em 2015, dos quais 9.4 milhões eram trabalhadores rurais em regime especial de cotização previdenciária. O impacto do RGPS urbano e rural tem sido expressivo tanto na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias quanto na retração da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil. Tal crescimento está vinculado a especificidades do sistema previdenciário como a iniciativa da Constituição Federal de 1988 de

associar a remuneração básica da previdência ao salário mínimo, o que possibilitou a um montante expressivo dos benefícios se tornarem independentes das contribuições previdenciárias efetuadas. Isso convergiu para valorização de aposentadorias, pensões e benefícios assistenciais atrelados ao salário mínimo, cujos ganhos reais foram acelerados durante os governos Lula (2003-2010) e preservados até 2016. Pode-se afirmar que a indexação das pensões não contributivas ao salário mínimo valorizou o salário de reserva do estrato da população de menor qualificação no mercado de trabalho (Arretche, 2018; Jaccoud, 2020; Kerstenetzky, 2012; Peres e Santos, 2020).

O governo federal reduziu sua participação de 63.8% dos gastos públicos em saúde em 1995 para menos de 43% em 2016, ao passo que os municípios aumentaram seu financiamento de 17.4% para 31.6%, e os estados passaram de 18.8% para 25.5% no mesmo período. As despesas públicas com saúde passaram de 3.1% do PIB em 2000 para 3.9% do PIB em 2015, enquanto os gastos privados aumentaram de 5.0% do PIB para 5,2% do PIB no mesmo período. O crescimento da despesa pública em saúde deveu-se, sobretudo, aos governos subnacionais³ : os estados passaram a aplicar 12% e os municípios 15% de suas receitas de impostos e transferências em saúde a partir de 2001, em razão da entrada em vigor da Emenda Constitucional n^o 29/2000 (Peres e Santos, 2020).

No período compreendido entre 1990 e 2015, houve reduções expressivas das taxas de mortalidade por doenças transmissíveis e por causas evitáveis, da morbimortalidade materno-infantil e da desnutrição infantil. A expectativa de vida da população, por seu turno, aumentou, passando de 68.4 anos, em 1990, para 75.2 anos,

³ Quanto às receitas, fatia importante dos recursos públicos foi descentralizada a partir da Constituição Federal de 1988 e transferida aos estados e municípios. A evolução das receitas orçamentárias no período pós-1995 pode ser caracterizada, pois, pela síntese entre redução da participação da União e aumento da parcela dos municípios, deslocamento da origem das receitas federais dos impostos para as contribuições e agravamento da regressividade da tributação. Tal combinação, incrementada pelas sucessivas medidas de desvinculação de receitas da União e de ampliação da carga tributária aprovadas desde a implantação do Plano Real, propiciou o aumento da participação dos municípios nos gastos públicos nacionais de políticas como saúde e educação, enquanto o orçamento federal criou espaços para elevados superávits fiscais entre 1999 e 2013 e para a ampliação dos gastos em previdência e assistência social (Peres e Santos, 2020, p. 7).

em 2016. As taxas de mortalidade geral padronizadas por idade caíram 34%. A redução da mortalidade de crianças foi impulsionada pelo Bolsa Família e pela Estratégia Saúde da Família. Ocorreram progressos acentuados no Norte e Nordeste, que não suprimiram, todavia reduziram desigualdades regionais. Os avanços no SUS e em políticas sociais, somados a melhorias econômicas, confluíram para melhorar a saúde dos brasileiros. Contudo, a partir de 2015, com a guinada ortodoxa na política macroeconômica de Dilma Rousseff, alguns indicadores passam a assinalar a existência de riscos à continuidade dessa evolução positiva da situação de saúde. Entre 2015 e 2016, as taxas de mortalidade infantil cresceram, invertendo uma tendência histórica de redução. Microsimulações têm mostrado que a eventual redução das coberturas do Programa Bolsa Família e da Estratégia de Saúde da Família terão como efeito o aumento do número de óbitos de crianças de até cinco anos e de pessoas até 70 anos (Souza et.al, 2019). Apesar do desenvolvimento institucional do SUS, a questão do financiamento não foi resolvida e a União tem constantemente aplicado recursos insuficientes, bem como vários estados. Os municípios têm sofrido grande pressão social e aplicado recursos bem acima da regra constitucional (Peres e Santos, 2020).

No âmbito da política de assistência social, merece ser destacada a criação, em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) nesse mesmo ano e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)⁴ em 2005. O progresso do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) ocorreu em um tempo relativamente curto, sobretudo quando do reconhecimento da assistência social como política pública pela Constituição Federal de 1988. Assim, a década de 2000 destaca-se pelo aprimoramento de instâncias normativas e burocráticas nos governos federal, estadual

⁴Para demarcar o âmbito estrito de suas competências contra a amplitude e diversidade da filantropia, as normativas estipularam bases para a organização da política: distribuição de responsabilidades entre as esferas subnacionais, arranjos inovadores de financiamento, de governança e de produção de serviços e benefícios, além de fortalecimento das capacidades políticas e institucionais (JACCLOUD, BICHER E MESQUITA, 2017, p. 42).

e municipal, bem como pela fixação de parâmetros mínimos para provisão e expressiva expansão da rede de equipamentos públicos voltados para proteção básica e especial (Bichir, Junior e Pereira, 2020; Jaccoud, *et. al.*, 2017). Ainda que com a mudança de patamar de gastos nas últimas décadas, a assistência é a área de menor volume de recursos na seguridade social. A despesa pública em Assistência Social passou de um mínimo de 0.08% do PIB em 1995 para 1.24% do PIB em 2016. A criação de benefícios, bem como de programas e ações dirigidos ao enfrentamento de diferentes níveis de privação, risco e vulnerabilidade, estruturaram o Sistema Único da Assistência Social – SUAS a partir de 2004 (Vaitsman, *et al.*, 2009 *apud* Peres e Santos, 2020). Atualmente, o SUAS abarca todos os recursos destinados à assistência social, sejam eles benefícios, serviços ou programas de transferência de renda. Dentre os benefícios garantidos a partir de 1988, destacam-se o BPC – Benefício de Prestação Continuada e a RMV - Renda Mensal Vitalícia (em extinção (Peres e Santos, 2020).

A construção normativa do SUAS recusou uma perspectiva restritiva de gestão da pobreza. Na atenção básica, a regulação da expansão da oferta pública de serviços volta-se às vulnerabilidades do ciclo de vida, de arranjos familiares, de deficiências ou de falta de acesso a direitos e oportunidades. Na atenção especial, direciona-se à proteção de situações relacionadas à violência, abandono e isolamento, além de contextos de violação de direitos - entre outros, trabalho infantil, exploração sexual ou situação de rua. O incremento dos arranjos institucionais necessários à oferta de benefícios monetários e de serviços assistenciais derivou de um empenho para responder positivamente à demanda por maior responsabilização pública em ações voltadas às populações submetidas a contextos de pobreza, vulnerabilidades e violações de direitos. Houve o fortalecimento das capacidades institucionais do SUAS, sobretudo por meio da expansão das unidades públicas de referência do SUAS (Cras⁵ e Creas⁶), que ultrapassaram a cifra dos dez mil em 2014, conforme foi captado pelo

⁵ Centros de Referência de Assistência Social.

⁶ Centros de Referência Especializada de Assistência Social.

Censo SUAS. Ademais, a quantidade de trabalhadores da assistência social nos municípios quase dobrou na última década. Se em 2005 havia 139 549 pessoas lotadas nas unidades públicas municipais de gestão e prestação de serviços (Munic/IBGE), em 2014 esse quantitativo alcançou 256 858 (Censo SUAS) (Bichir, et al., 2020; Jaccoud, *et al.*, 2017).

Instituído em 2004, como resultado da fusão de vários programas federais de transferência de renda, o Programa Bolsa Família (PBF) representa a mais recente inovação no âmbito da garantia de renda do sistema brasileiro de proteção social (SBPS), que está voltado para combater a vulnerabilidade material consubstanciada na ausência/insuficiência de renda independentemente da incapacidade comprovada para o trabalho. O PBF contemplou as famílias pobres e extremamente pobres, cujos membros adultos participam do mercado de trabalho, porém em condições de precariedade laboral e proventos insuficientes, quando não em atividade destituída de remuneração. Diversamente do BPC e dos benefícios previdenciários, o PBF não é constitucionalizado e não constitui um direito assegurado legalmente, isto é, o preenchimento de todas as condições de elegibilidade não garante a concessão do benefício. O programa inovou ao se comprometer com uma renda mínima universal bem como incorporar uma linha de extrema pobreza que foi transformada em patamar mínimo de renda abaixo do qual nenhum cidadão deveria estar, incluindo os trabalhadores pobres no sistema de garantia de renda, independentemente de sua integração no mercado de trabalho. O Programa Bolsa Família, que foi estruturado no início do primeiro mandato de Lula, e ampliado ao longo dos anos, teve em 2016 uma despesa de aproximadamente R\$ 27.9 bilhões, atendendo a 13.5 milhões de famílias (Jaccoud, 2019; Peres e Santos, 2020).

O fato é que a contradição entre diminuição da pobreza e concentração de renda não foi enfrentada em nenhum dos governos do período 1995-2016, que abarcaram as reformas pró-mercado (1995-2002) de FHC e o Novo-Desenvolvimentismo Democrático (2003-2016) dos governos do PT. Bem assim, uma reforma tributária ampla e progressiva

que contribuisse para reduzir a concentração de renda no país não foi priorizada. As evidências sugerem a preservação de um padrão concentrador na política tributária das últimas décadas, sendo possível identificar um agravamento da estrutura regressiva da tributação durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (Peres e Santos, 2020; Pinho, 2019). Finalmente, do ponto de vista da influência da competição eleitoral e da ideologia partidária na agenda de proteção social, enquanto os programas do PT incorporaram um modelo de crescimento econômico sem prejudicar a intervenção direta do Estado na diminuição da pobreza e da desigualdade, os programas do PSDB exprimem perda de relevância da inclusão e da proteção social providas pelo Estado. Em virtude dos potenciais custos eleitorais, o PSDB não defendeu enfaticamente a supressão de programas sociais, mas sim o fomento à geração de empregos como alternativa para retração da pobreza, «deslocando a atuação direta do Estado para um método aliado ao mercado, cuja responsabilidade pela preservação do risco da privação de bem-estar é compartilhada com o indivíduo» (Araújo e Flores, 2019, p. 44-45).

Retrocessos nas Políticas Públicas Sociais: impeachment de 2016, austeridade e a Covid-19 enquanto «conjuntura crítica» para um «novo contrato social»

Em 2016, o impeachment de Dilma Rousseff e a chegada ao poder de Michel Temer (2016-2018) criaram condições para a implementação de políticas de austeridade (terceirização, reforma trabalhista, reforma da previdência) propugnadas no documento Uma Ponte para o Futuro, divulgado pelo PMDB, em 2015, que assinalou o compromisso do governo com os investidores, o empresariado industrial e o capital financeiro, para dar continuidade ao aprofundamento do ajuste fiscal iniciado em 2015. O presidente Michel Temer, com o apoio de sua coalizão parlamentar, de instituições internacionais como FMI, o Banco Mundial, da grande imprensa e dos economistas ortodoxos, aprovou a Emenda Constitucional N. 95/2016 (Teto de Gastos Públicos), que exige uma regra de crescimento real zero para as despesas primárias federais nos próximos vinte anos. É

importante ressaltar que essas medidas de austeridade que aprofundam as reformas pró-mercado da década de 1990 foram implementadas sem diálogo com a sociedade, no quadro de grave crise fiscal e recessão, tendo em vista que o PIB teve uma queda de 7.2%, no biênio 2015/2016, desde 1948 (VALOR ECONÔMICO, 07/03/2017), seguida do mais lento ciclo de retomada econômica. Além disso, o Orçamento de 2020, que é o mais restritivo da história, estabelece que o governo federal gastará apenas R\$ 19 bilhões com investimentos, o que representa o menor patamar em uma década (Senado Federal, 27/12/2019).

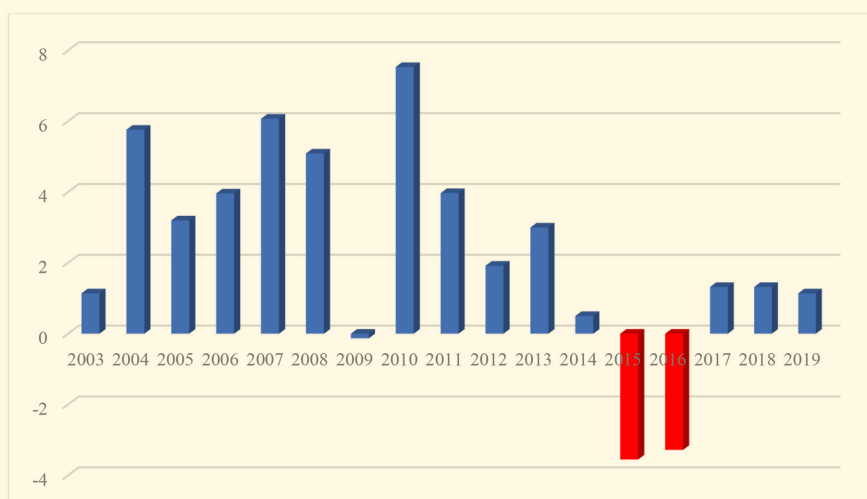


Gráfico 4. *Produto Interno Bruto - Taxa de variação real no ano - Var. % anual (2003-2019)*. Fonte: elaboração própria com base em dados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais/Banco Central do Brasil.

A ruptura democrática pavimentou o caminho para uma política fiscal fortemente contracionista que criminaliza o investimento público, o gasto social como ferramenta de combate à pobreza e à desigualdade social bem como desconsidera a relevância da política fiscal anticíclica como instrumento de combate às crises econômicas, acentuando a cisão entre a democracia representativa de massas e o capitalismo financeiro, blindado e cada vez mais dotado de poder político (Pinho, 2018). Na

prática, isso significa que os gastos federais devem ser mantidos nos níveis de 2016, com ajustes permitidos apenas para a inflação. Com o tempo, essa regra de gastos levará a uma expressiva redução nos gastos públicos em relação ao PIB e em relação à população do país. Como mostra a Figura 1, simulações previram que os gastos primários federais reduzirão de 19% em 2017 para 12% do PIB em 2036. Após quase quatro anos de sua implementação, fica claro que essas políticas de austeridade não são bem-sucedidas. Em 2018, o PIB foi 5% menor que em 2014 e o desemprego aumentou de 4.8% em 2014 para 12.3% em 2018 (David e Rossi, 2019). Em 2019, por exemplo, em razão da regra do teto de gastos, a Saúde deixou de receber R\$ 9 bilhões (G1, 27/02/2020).

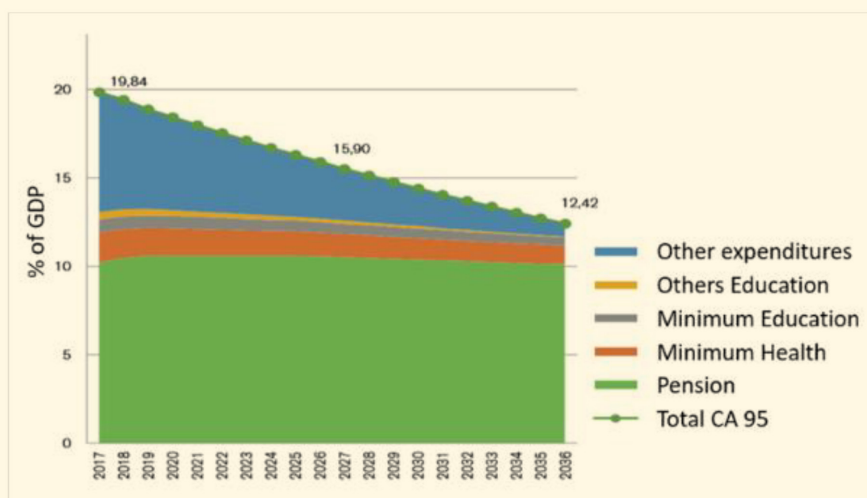


Gráfico 5. Simulações de gastos primários do Governo Federal, em % do PIB, 2017-2036. Fonte: Dweck, *et al.* (2018).

Quanto à disputa democrática pelo fundo público versus vinculações, a drástica redução das despesas primárias federais no novo regime fiscal vai acirrar a disputa pelo financiamento entre as políticas, já que o espaço das despesas não obrigatórias é restrito e tende a diminuir nos próximos anos com a imposição do teto de despesas e a continuidade do aumento das despesas previdenciárias. Cabe apontar que a vinculação de recursos garantiu o crescimento e

o fortalecimento das áreas sociais, no entanto, trouxe desafios para o financiamento das demais políticas, pois dificulta o atendimento de demandas não protegidas por vinculações (Peres e Santos, 2020, p. 16).

A reforma trabalhista (Lei 13.467/2017) foi amplamente apoiada pelos setores da grande imprensa, do sistema financeiro e do empresariado industrial, que argumentaram que a sua aprovação levaria à modernização da legislação varguista, ao aumento da competitividade e à geração de 6 milhões de empregos, como afirmou o ex-ministro da Fazenda, Henrique Meirelles (Valor Econômico, 30/10/2017). Dentre os principais itens, a reforma trabalhista: (1) facilita a demissão e reduz a possibilidade do trabalhador reclamar direitos trabalhistas na Justiça do Trabalho; (2) institui o contrato de trabalho intermitente, legitimando o “bico” como uma das opções de trabalho formal, porém, com menores custos para o empregador; (3) permite que a empregada gestante e lactante possa trabalhar em locais insalubres; (4) fixa o contrato de prestação de serviços nas atividades-fim (terceirização); (5) estabelece a prevalência do negociado sobre o legislado, mesmo com condições inferiores (Dieese, 2017).

Após dois anos de vigência da reforma trabalhista, as evidências mostram que: (1) 11% dos vínculos intermitentes não geraram atividade ou renda em 2018; (2) 40% dos vínculos que estavam ativos em dezembro de 2018 não registraram nenhuma atividade no mês; (3) em dezembro de 2018, a remuneração foi inferior a um salário mínimo em 43% dos vínculos intermitentes que registraram trabalho; (4) no fim de 2018, a remuneração mensal média dos vínculos intermitentes foi de R\$ 763, menor do que o salário mínimo; (5) o número de contratos intermitentes representou 0.13% do estoque de empregos formais, em 2018, e 0.29%, em 2019. Ao contrário dos outros tipos de vínculo, o intermitente é caracterizado pela instabilidade, já que não garante nem trabalho nem renda para os trabalhadores contratados nessa categoria (Dieese, 2020). Convém salientar que o Brasil não cria vagas com rendimento acima de dois salários mínimos há 14 anos. Desde 2006 foram criados 19.2 milhões de postos de trabalho, porém, todos com

renda de até dois salários mínimos (O Globo, 25/01/2020). Tais fatores devem-se à perda significativa de espaço da indústria de transformação no PIB, à reprimarização da economia e ao crescimento do setor de serviços, o que revela um problema grave de perda de competitividade, dinamismo e produtividade da economia (Pinho, 2019).

O governo Bolsonaro aprovou a reforma da previdência sem estatuir mecanismos participativos e deliberativos de consulta à sociedade civil. Pela proposta aprovada, os trabalhadores urbanos da iniciativa privada se aposentarão mais tarde e com valor menor do benefício. Acaba a aposentadoria apenas por tempo de contribuição e todos os brasileiros têm idade mínima para poder receber o benefício (Folha de São Paulo, 26/10/2019). Concebida como «reestruturação histórica» pelo secretário especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, Rogério Marinho, ela vai gerar uma economia de cerca de R\$ 800 bilhões aos cofres da União, em dez anos. A Nova Previdência foi aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, separadamente, em dois turnos de votação em cada Casa. A aprovação em segundo turno no plenário do Senado, em 23 de outubro de 2019, marcou o fim do processo de votação no Congresso Nacional (Ministério da Economia, 22/11/2019).

A radicalização da austeridade ficou evidente no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro, quando a fila de pessoas aguardando pelo Bolsa Família saltou de zero, patamar que se encontrava desde 2018, para 494 229 famílias. Entre janeiro de 2018 e maio de 2019, a média mensal de novos benefícios concedidos era de 261 429. Desde junho de 2019, esse número caiu drasticamente, e está em 5 667 (O Globo, 27/01/2020). Com a carapaça de maior «fiscalização e eficiência», o governo esconde uma concepção liberal e focalizadora da proteção social que aponta para um viés fortemente restritivo e residual das políticas de proteção social. Por um lado, a perspectiva de integração entre políticas sociais é suprimida da agenda pública, bem como a busca ativa de grupos urbanos e rurais ainda distantes dos benefícios. Por outro lado, aponta-se para o reforço da necessidade de comprovação de meios, além do fortalecimento da

retórica meritocrática e de cunho moralizador no tocante à pobreza e à desigualdade (Jaccoud *et al.*, 2017).

Está em curso a blindagem da política econômica frente às pressões democráticas de base contrariando a democracia enquanto democracia representativa de massas, na medida em que se verifica a crescente mercantilização e desregulamentação das atividades privadas lucrativas no âmbito da proteção social. Tal movimento é favorecido pela existência de um sistema político e eleitoral que perpetua as elites conservadoras de vários matizes em uma coalização reacionária que obstaculiza os avanços alcançados na expansão da cidadania e dos direitos econômicos, culturais e sociais consagrados na Constituição Federal de 1988. As tentativas de retrocesso social dos anos 1990 não alcançaram materializar-se em um contexto democrático, todavia, agora, por meio da ruptura democrática de 2016 que levou ao poder Michel Temer e Jair Bolsonaro, tais tendências estão dissolvendo a armadura institucional de proteção social e de regulação das relações capital/trabalho (Boschi e Pinho, 2019ab; Fleury e Pinho, 2018, 2019; Pinho, 2020bcd; Streeck, 2013, 2019).

De modo antagônico à resposta política do Brasil à *crise financeira sistêmica internacional de 2008* —resultado da desregulamentação do mercado financeiro de crédito estadunidense—, quando o Estado brasileiro enfatizou políticas de regulação do mercado de trabalho, enfrentamento da extrema pobreza, qualificação da mão de obra e proteção dos trabalhadores das externalidades negativas do *mercado autorregulável* (Polanyi, 2000), o contexto pós-2016 é marcado pela primazia da constitucionalização da austeridade fiscal, que foi intensificada pelo governo de Jair Bolsonaro e seu ministro da Economia de filiação ultraliberal-ortodoxa, Paulo Guedes. Em suma, a ruptura democrática assinalou o desmoronamento de um modelo de capitalismo coordenado, democrático e regulado (2003-2016), o que deu lugar a uma modalidade ultraliberal, desregulada e antidemocrática de capitalismo. O resultado direto é a desmonte das políticas públicas de proteção social (Boschi e Pinho, 2019ab; Fleury e Pinho, 2018, 2019).

Além do ultraliberalismo econômico, com desprezo pela democracia e recrudescimento do autoritarismo no plano político,⁷ o Brasil enfrenta uma crise grave de múltiplas dimensões desencadeada pela pandemia global do coronavírus – sanitária, humanitária, política e econômica. A contragosto do governo Bolsonaro e do receituário ortodoxo de Paulo Guedes, o Congresso Nacional, na figura do presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, e do presidente do Senado federal, Davi Alcolumbre, vem assumindo protagonismo na aprovação de diversas medidas para o enfrentamento dos impactos da crise sanitária. Cabe apontar que o Congresso e o Supremo Tribunal Federal (STF) são instituições frequentemente vilipendiadas pelos apoiadores radicais do presidente Jair Bolsonaro em constantes manifestações em defesa do seu fechamento, da imposição do AI-5 e da intervenção militar. O presidente, cada vez mais isolado no país e no exterior, deu diversas demonstrações de que não tem a estatura e muito menos o decoro que o cargo de Presidente da República exige, pois defenestra as instituições de controle externo do Poder Executivo, ignora as recomendações científicas e sanitárias da Organização Mundial de Saúde (OMS) e confronta os entes federativos (prefeitos e governadores) (Pinho, 2020b; Ruscheinsky *et al.*, 2020).

A covid-19 revela a face perversa da desigualdade social e evidencia que os mais vulneráveis são os que mais sofrem. Desde 2015, são penalizados com políticas de austeridade e regras fiscais rígidas (Emenda Constitucional N. 95/2016) que cortam investimentos estratégicos em políticas públicas de educação, saúde, proteção social, saneamento básico. Esse significativo contingente populacional está sujeito ao desemprego, à precarização, à informalidade e à desregulamentação das relações laborais, que foram potencializadas pela aprovação da reforma trabalhista e da terceirização durante o

⁷ Enquanto a vitória do PSDB em 1994 esteve vinculada à aprovação do Plano Real pela opinião pública, bem como a vitória de Lula em 2002 e 2006 esteve diretamente relacionada ao novo consenso em matéria de políticas sociais, o elemento distintivo da conjuntura 2014-2018 constitui um suposto elemento de legalidade acrescentado ao ato de reverter resultados eleitorais ou atacar o sistema político democrático. A única forma de entender a democracia brasileira na longue durée, contexto que vai de 1945 até os dias de hoje e abarca duas experiências democráticas, é perceber que o consenso no tocante à democracia no Brasil é circunstancial e, portanto, suscetível a variações nas diversas conjunturas (Avritzer, 2019).

governo de Michel Temer (2016-2018). Grande parte da população que mora em aglomerados urbanos subnormais, favelas, loteamentos irregulares, vilas, palafitas, etc., não consegue cumprir com as medidas sanitárias e de isolamento social, já que não dispõe de recursos para a compra de álcool em gel, precisa trabalhar para a satisfação de necessidades imediatas, como se alimentar, sustentar os filhos e pagar aluguel (Pinho, 2020bcd; Ruscheinsky *et al.*, 2020).

A fim de que os cidadãos mais vulneráveis enfrentem a crise advinda da paralisação das atividades econômicas e da necessidade de isolamento social, o governo aprovou o auxílio emergencial em três parcelas de R\$ 600 (abril, maio e junho) para trabalhadores informais, autônomos, microempreendedores individuais e desempregados. Para mulheres chefes de família o valor do benefício é de R\$ 1 200. O ministro da Economia, Paulo Guedes, anunciou a prorrogação do auxílio emergencial em duas parcelas de R\$ 600 para os meses de julho e agosto de 2020. A ideia é que no início de agosto sejam pagos R\$ 500; outros R\$ 100 no final do mês; em setembro, serão depositados mais R\$ 300 no início do mês e outros R\$ 300 no final. Na prática, as cotas continuam a somar os mesmos R\$ 1 200 em dois meses, mas há indefinição sobre a forma de repassar o recurso (Estadão, 30/06/2020).

A pandemia global tem agravado a situação do mercado de trabalho, pois a economia já havia sido abalada pela grave recessão de 2014-2016, cuja recuperação foi a mais lenta da história. Dados do Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (Codace) da FGV, mostram que a expansão da economia brasileira durou 12 trimestres, do 1º trimestre de 2017 ao 4o. trimestre de 2019, mas entrou em recessão a partir do primeiro trimestre deste ano quando o PIB caiu 1.5% ante os três últimos meses de 2019. Apenas nos dois primeiros trimestres deste ano, a recessão da covid-19 poderá acumular a maior retração do PIB da história, com tombo de 11.9% nas projeções do Ibre/FGV (Estadão, 29/06/2020).

A crise econômica já é uma realidade com o fechamento de micro, pequenas e médias empresas tendo em vista a inegável demora do governo em socorrê-las, a despeito de inundar os bancos privados com liquidez equivalente a R\$ 1 trilhão e 200 bilhões. Esse processo adverso é seguido da perda de milhares de postos de trabalho. De acordo com dados do IBGE, de março a maio de 2020, 7.8 milhões perderam o trabalho e os desalentados aumentaram 15.3% e chegaram a 5.4 milhões de pessoas. Contudo, o economista Marcos Hecksher (IPEA) desagregou os dados trimestrais do IBGE e constatou que, ao isolar o mês de maio, a ocupação continuou a cair, a ponto de *apenas 48.1% das pessoas em idade de trabalhar estarem empregadas*. A crise tem forte impacto no aumento da pobreza e na deterioração da distribuição de renda, pois enquanto o emprego de carteira assinada caiu 6.4% no trimestre, a queda entre os sem carteira foi de 19%, e entre os trabalhadores domésticos, de 18.6%. Isto significa que os trabalhadores informais estão sendo mais intensamente expulsos do mercado (O Globo, 01/07/2020). Os brasileiros mais afetados pela doença são os pretos, pardos, pobres e sem estudo. Além de relatarem incidência maior dos sintomas da covid-19, pessoas desses grupos também sentiram de maneira mais forte os impactos econômicos provocados pela pandemia, que fechou estabelecimentos e suspendeu operações industriais (Folha de São Paulo, 30/06/2020).

De acordo com distintas previsões, o Brasil está diante de uma queda inédita do PIB, com impactos extremamente desfavoráveis para toda economia. Nesse sentido, o tradicional indicador de taxa de desocupação não está informando com clareza o que atualmente ocorre no mercado de trabalho. Essa taxa passa a ser coadjuvante nessa comunicação e outros dois indicadores como a taxa de subutilização da força de trabalho e o nível de ocupação assumem protagonismo na aferição do dinamismo - ou da falta dele - no mercado de trabalho. Além dos «desocupados», a taxa de subutilização inclui os «subocupados por insuficiência de horas trabalhadas» - trabalhadores cujas jornadas remuneradas são inferiores às 40 horas semanais, e que gostariam e poderiam trabalhar mais horas - e os «trabalhadores que estão na

força de trabalho potencial» - pessoas que desistiram ou não puderam buscar por emprego, embora quisessem estar trabalhando. É, pois, mais completo que a taxa de desocupação e mais adequado para ser utilizado em momentos de alta complexidade como o que está em curso. Segundo a Pnad Contínua, a taxa de subutilização, que foi de 25% no trimestre móvel de março a maio de 2019, passou para 27,5% em igual período de 2020, um crescimento que reflete a desaceleração econômica e as consequências do isolamento social iniciado na segunda quinzena de março (Neto e Dweck, 02/07/2020).

O gráfico 5 mostra a comparação entre os três indicadores. Cabe ressaltar que a queda no nível de ocupação e o aumento da subutilização durante a crise de 2015-2016 ainda não tinham sido revertidos. Portanto, o resultado atual agrava ainda mais um quadro que já era desafiador. O uso combinado destas e de outras estatísticas, como as de informalidade, horas trabalhadas e rendimentos, traz um reconhecimento mais preciso da conjuntura e permite a elaboração de políticas efetivas para o enfrentamento de desafios tão importantes (Neto e Dweck, 02/07/2020).

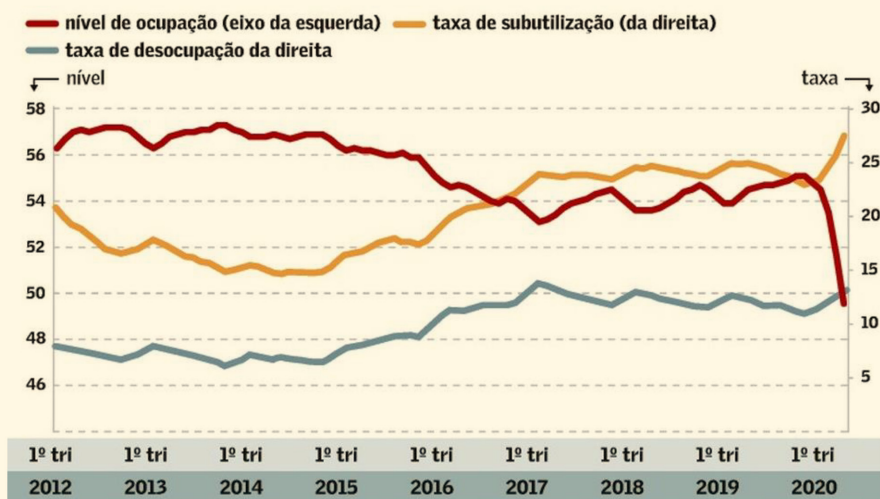


Gráfico 6. Mercado de trabalho - Trimestres móveis de janeiro 2012 a abril 2020 (em %). Fonte: Neto e Dweck (02/07/2020) a partir de dados da PNAD Contínua/IBGE.

Sugere-se que a covid-19 tem desencadeado uma «conjuntura crítica» na economia, nas instituições políticas e nos formatos de proteção social. De acordo com a literatura institucionalista que analisa os fenômenos concernentes à dimensão temporal na política, a «conjuntura crítica» constitui um dispositivo analítico que contribui para a compreensão acerca dos processos de mudança política e institucional (Capoccia e Kelemen, 2007; Mahoney, 2000; Pierson, 2000; Soifer, 2012; Thelen, 1999). Ora, a pandemia global sintetiza uma “conjuntura crítica” e, portanto, um ponto de inflexão, na medida em que o Estado brasileiro vem reconfigurando suas instituições para lidar com os graves efeitos da crise sanitária sobre o regime produtivo, o SUS, o mercado de trabalho e os arranjos de proteção social. Será difícil retornar à relativa normalidade do mundo pré-pandemia.

Com a perspectiva de aumento do déficit primário e da dívida pública para próximo de 100% do PIB por conta dos gastos extraordinários para o enfrentamento da pandemia, há no Congresso mais de 30 projetos de lei que podem alterar regras tributárias que mexem diretamente com o bolso das famílias mais abastadas. A lista inclui a tributação de lucros e dividendos (cinco projetos), de fundos fechados (4), empréstimo compulsório (5), imposto sobre grandes fortunas (15), além do Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), com outras cinco propostas, sendo duas na Assembleia Legislativa de São Paulo, que prevê a elevação da alíquota, dos atuais 4% até chegar, progressivamente, a 8%, dependendo do patrimônio. Uma delas prevê a instituição do imposto sobre a transferência em planos de previdência (VGBL), o que tiraria um dos principais atrativos da modalidade (Valor Econômico, 02/07/2020).

Tendo em vista a parada abrupta da economia do ponto de vista da oferta e da demanda, quando o auxílio emergencial acabar certamente a pobreza e a desigualdade vão aumentar expressivamente, acarretando a queda da renda dos pobres e a deterioração das

condições de existência. É importante que essa «conjuntura crítica» desencadeada pela pandemia da covid-19 fomente um processo de mudança institucional no sentido de impulsionar uma reforma tributária progressiva, a taxação dos mais ricos, a revogação da Emenda Constitucional N. 95/2016 e a instituição de uma renda básica permanente para os mais vulneráveis. Trata-se de uma condição de sobrevivência da democracia e manutenção da integridade do tecido social já tão deteriorado.

O obsoleto receituário de austeridade fiscal, constantemente defendido pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, é apresentado como única solução para a economia brasileira no pós-covid-19, o que tende a aprofundar ainda mais a pobreza e a desigualdade. *O fato é que a conjuntura imposta pela pandemia da covid-19 é excepcional e requer do Estado brasileiro emitir títulos, aumentar a dívida pública para ampliar o gasto social e socorrer os mais vulneráveis.* Todavia, a Instituição Fiscal Independente, em seu Relatório de Acompanhamento Fiscal de junho, afirma que o risco fiscal é crescente, o que requer do governo o retorno a uma agenda de ajuste a partir de 2021. De acordo com o gráfico 6, no cenário base, a projeção para a dívida bruta é revisada de 86.6% para 96.1% do PIB em 2020, à proporção que no cenário pessimista, o risco de insustentabilidade é alto, com dívida superior a 100% do PIB já em 2020. A estabilidade da dívida bruta só deve ser alcançada de três a quatro anos após 2030. O risco de rompimento do teto de gastos aumentou, pois, a margem fiscal calculada para 2021 é de apenas R\$ 72.3 bilhões, nível inferior à despesa mínima necessária para o funcionamento da máquina pública, estimada em R\$ 89.9 bilhões. Por fim, a provável prorrogação do auxílio emergencial poderá elevar seu custo total para R\$ 308.8 bilhões até o fim do ano (IFI, 2020).

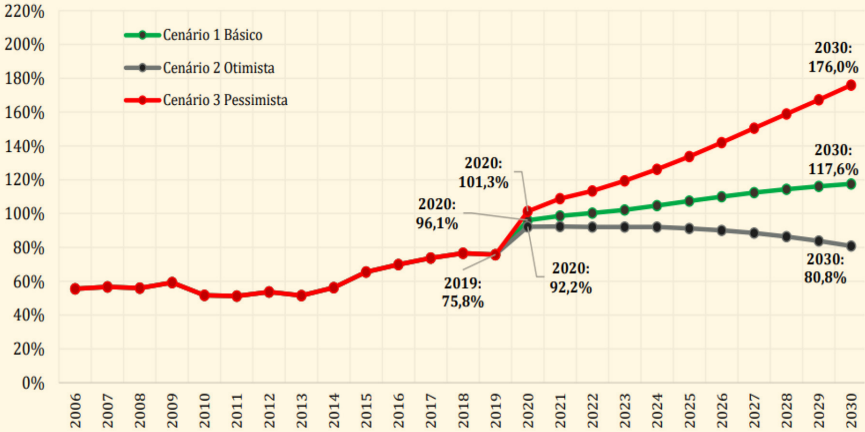


Gráfico 7. Projeções Atualizadas para a Dívida Bruta do Governo Geral - Base, Otimista e Pessimista (% do PIB) - 2006/2030. Fonte: IFI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da formação agrária, aristocrática, escravocrata e autoritária do Brasil, este trabalho analisou a trajetória institucional do Estado de Bem-Estar Social, que foi substantivamente aprimorado com a criação da Seguridade Social, a descentralização político-administrativa, a autonomia dos governos subnacionais na implementação de políticas, a universalização das políticas públicas e participação social quando da promulgação da Constituição Federal de 1988. Entretanto, a rede de proteção social convive com um processo de subfinanciamento crônico e um sistema tributário regressivo que concentra renda nos ricos e aumenta a desigualdade. Contrariando a retórica neoliberal, o problema da carga tributária brasileira não é o seu tamanho, mas a sua desigual distribuição (Carvalho, 25/06/2020).

Retomando e procurando responder as questões delineadas na introdução desta pesquisa, a despeito do crescente subfinanciamento e da resiliência da injustiça tributária, o colchão protetivo resistiu às medidas pró-mercado da década de 1990, que levaram a efeito políticas de privatização, reforma do Estado e desregulamentação financeira. Não obstante as limitações estruturais impostas pelo mercado financeiro globalizado que limitam o papel dos Estados nacionais na promoção de políticas públicas e no cumprimento de metas de planejamento estratégico governamental de longo alcance (Pinho, 2019), os governos desenvolvimentistas dos anos 2000 promoveram um aprofundamento da vertente social-democrata da Carta Magna. Ademais, aprimoraram e ampliaram políticas de regulação do mercado de trabalho e valorização do salário mínimo, saúde, assistência social, combate à extrema pobreza.

No limiar de 2015, numa tentativa atabalhoada de se aproximar do capitalismo financeiro, do empresariado industrial e buscar credibilidade junto aos investidores internacionais e agências especulativas de classificação de risco, Dilma Rousseff nomeou Joaquim Levy, economista vinculado à Escola de Chicago, como ministro da Fazenda. Os cortes drásticos em saúde, educação, investimento

em infraestrutura e políticas sociais fizeram a mandatária perder popularidade assim como a sua base social de apoio. O impeachment de 2016, disfarçado de legalidade democrática, sacramentou e aprofundou as políticas de austeridade impostas por Michel Temer e Jair Bolsonaro, contrariando o consenso (relativamente) social-democrata que vigorou a partir de 2003, com a irrupção da coalizão progressista e desenvolvimentista, que, no entanto, governou em aliança com os setores mais arcaicos e conservadores do capitalismo brasileiro. Em razão da ausência de uma *coalizão política* comprometida com um modelo de desenvolvimento com inclusão social, cada vez mais a proteção social brasileira adquire características liberais, residuais e se afasta rapidamente do modelo social-democrata de provisão de políticas públicas universais, pois alicerçado na solidariedade e na intervenção deliberada do Estado para corrigir as falhas de mercado (Esping-Andersen, 1985, 1991).

Para agravar este quadro, a chegada da pandemia do coronavírus explicitou as graves desigualdades do país e que os grupos vulneráveis estão mais suscetíveis ao contágio, uma vez que suas habitações não dispõem de acesso à água tratada, tratamento de esgoto, coleta de lixo, saneamento básico, infraestrutura adequadas e necessitam, para fins de sobrevivência, descumprir as medidas de isolamento social recomendadas pelas organizações sanitárias. Além disso, estão sendo fortemente penalizados pelo desemprego associado à queda da renda e à depreciação das condições de existência. Nesse sentido, conforme já salientado, a análise dos dados sobre o mercado de trabalho brasileiro merecem maior aprofundamento em termos de pesquisa empírica para ir além da taxa de desocupação, contemplando fatores como a *taxa de subutilização da força de trabalho e o nível de ocupação* com o fito de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas imediatas de proteção dos vulneráveis. Finalmente, argumentou-se que a pandemia ensejou uma «conjuntura crítica» que poderá convergir para um processo de mudança institucional no sentido de impulsionar uma reforma tributária progressiva, a

taxação dos mais ricos, a revogação da Emenda Constitucional N. 95/2016 e a instituição de uma renda básica permanente para os mais vulneráveis. É importante que fique claro que isto é uma condição de sobrevivência da democracia e preservação da integridade do tecido social já tão maculado pelas medidas de austeridade e pela chegada da pandemia. Entretanto, os economistas ortodoxos, as elites tecnocráticas e Paulo Guedes estão mais preocupados com a retomada do ajuste fiscal no pós-covid-19, contrariando a tendência internacional de fortalecimento do papel interventor dos Estados nacionais para proteger os trabalhadores e os pobres, que são os mais atingidos pelas externalidades da crise sanitária.

BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO, V. e FLORES, P. (2019). Competição eleitoral e ideologia partidária: PT, PSDB e a agenda de proteção social no Brasil (1991-2014). In Arretche, M. Marques, E. e Pimenta de Faria, C. (orgs.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp.
- AVRITZER, L. (2019). *O pêndulo da democracia*. São Paulo: Todavia.
- BICHIR, R., JUNIOR, S. e PEREIRA, G. (2020). Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(102). São Paulo. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092020000100502&script=sci_arttext.
- BOSCHI, R. e PINHO, C. (2019a). Crisis and austerity: the recent trajectory of capitalist development in Brazil. *Contemporary Politics*, 25(3). 292-312. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13569775.2018.1555783?src=recsys>.
- BOSCHI, R. e PINHO, C. (2019b). Crise Fiscal, Pensamento Empresarial e Financeirização no Brasil: A Desconstrução da Ordem Corporativa no Século XXI. In Giacalone, R. (ed.). *Pensamiento Empresarial Latinoamericano en el Siglo XXI*. Colección Pensamiento Global. Editorial Universidad Cooperativa de Colombia: Bogotá.
- BRITO, A. (2015). *O papel do salário mínimo na redução da desigualdade na distribuição de renda no Brasil entre 1995 e 2013*. Tese de Doutorado em Ciências Econômicas, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- CAPOCCIA, G. e KELEMEN, R. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, *World Politics*, 59. 341-369.
- CARVALHO, J. (2008). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CARVALHO, L. (2020). As pedras no caminho da expansão dos gastos sociais, *Nexo*. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/colunistas/2020/As-pedras-no-caminho-da-expans%C3%A3o-dos-gastos-sociais>.

DAVID, G. e ROSSI, P. (2019). Why Brazil's permanent austerity policy is harming its economic future. *Open Democracy*. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/why-brazils-permanent-austerity-policy-harming-its-economic-future>.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. (2020). Contratos intermitentes na gaveta. *Boletim emprego em pauta*, (14). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2020/boletimEmpregoEmPauta14.html>.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. (2017). A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil. *Nota Técnica*, (178). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec178reformaTrabalhista.pdf>.

DORNELLES, F. (2008). O Sistema Tributário da Constituição de 1988. In *Constituição de 1988 - O Brasil 20 Anos Depois*, IV. 1-28, Brasília: Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-sistema-tributario-da-constituicao-de-1988>.

ESTADÃO. (2020). País entrou em recessão no primeiro trimestre, diz comitê da FGV. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pais-entrou-em-recessao-no-primeiro-trimestre-diz-comite-da-fgv,70003348051>.

- ESTADÃO. (2020). Governo ainda não definiu parcelamento do auxílio emergencial em julho e agosto. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-ainda-nao-definiu-parcelamento-do-auxilio-emergencial-em-julho-e-agosto,70003349675>.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1991). As Três Economias Políticas do Welfare State. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (24). 85-116. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1985). *Politics against markets: the social democratic road to power*. Princeton: Princeton University Press.
- FANDIÑO, P. e KERSTENETZKY, C. (2019). O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. *Revista de Economia Política*, 39(2). 306-327. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572019000200006.
- FLEURY, S. e PINHO, C. (2019). La deconstrucción de la democracia social y de la ciudadanía urbana en Brasil. *Medio Ambiente y Urbanización*, 90(1). 271-304. Disponível em: <https://www.ingentaconnect.com/contentone/iial/meda/2019/00000090/00000001/art00014>.
- FLEURY, S. e PINHO, C. (2018). Authoritarian Governments and the Corrosion of the Social Protection Network in Brazil. *Revista Katálysis*, 21(1). 29-42. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/1982-02592018v21n1p14/35931>.
- FLEURY, S. (2014). Building Democracy in an Emerging Society Challenges of the Welfare State in Brazil. In Jan, N. e Cardoso, A. (ed.). *Brazil Emerging: Inequality and Emancipation*. Nova York: Routledge.
- FLEURY, S. (2009). Retomar o debate sobre a reforma sanitária para avançar o sistema único de saúde (SUS). *Revista de Administração de Empresas (RAP)*, 49(4). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902009000400010.

- FLEURY, S. (2008). *Seguridade Social: um novo patamar civilizatório*. In Dantas, B., Crurên, E., Santos, F., Lago, G. (orgs.). *A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois - Os cidadãos na carta cidadã*. (pp. 178-212.) Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/seguridade-social-seguridade-social-um-novo-patamar-civilizatorio/view>.
- FOLHA DE SÃO PAULO. (2020). *Pandemia aniquilou 7.8 milhões de postos de trabalho no Brasil*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/desemprego-chega-a-129-em-meio-a-pandemia-da-covid-19.shtml>.
- FOLHA DE SÃO PAULO. (2019). *Trabalhador privado se aposenta mais tarde e com valor menor na nova Previdência; veja as regras*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/trabalhador-privado-se-aposenta-mais-tarde-e-com-valor-menor-na-nova-previdencia-veja-as-regras.shtml>.
- G1. (2020). *Saúde deixou de receber R\$ 9 bi em 2019 devido à regra do teto de gastos, mostra Tesouro Nacional*. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/27/saude-deixou-de-receber-r-9-bi-em-2019-devido-a-regra-do-teto-de-gastos-mostra-tesouro-nacional.ghtml>.
- HUBER, E. e STEPHENS, J. (2012). *Democracy and The Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). (2020). *Relatório de Acompanhamento Fiscal, N. 41*. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573177/RAF41_JUN2020.pdf?sequence=4.
- JACCOUD, L., BICHIR, R., MESQUITA, A. (2017). *O suas na proteção social brasileira - Transformações recentes e perspectivas*. *Novos Estudos. CEBRAP*, 108. 36-53. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/v36n2/1980-5403-nec-36-02-37.pdf>.

- JACCOUD, L. (2019). Trabalho, pobreza e desigualdade: a garantia de renda no sistema brasileiro de proteção social. In Arretche, M., Marques, E., Pimenta de Faria, C. (orgs.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp.
- MAHONEY, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4). 507-548.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. (2019). *Congresso promulga Nova Previdência: confira as principais mudanças*. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2019/11/confira-as-novas-regras-do-sistema-previdenciario-brasileiro/>.
- NETO, J. H. e DWECK, E. (2020). A taxa de desemprego não é mais a mesma, *Valor Econômico*, 02/07/2020.
- O GLOBO. (2020). *Bolsa Família volta a ter fila, com 500 mil inscritos em apenas um ano*. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/bolsa-familia-volta-ter-fila-com-500-mil-inscritos-em-apenas-um-ano-24212714?fbclid=IwAR2oyB07bW1opnom4Psv092gJaxnKrku_O_MmVMY-ANdt-7C36XJi9LfaIU.
- O GLOBO. (2020). *Na pandemia, 7.8 milhões perderam trabalho*.
- O GLOBO. (2020). *País não cria vagas com ganhos acima de 2 salários mínimos há 14 anos*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/pais-nao-cria-vagas-com-ganhos-acima-de-2-salarios-minimos-ha-14-anos-24211895>.
- PERES, U. e SANTOS, F. (2020). Gasto público e desigualdade social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(103). São Paulo. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092020000200510&script=sci_arttext. Acesso em: 01/07/2020.
- PIERSON, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2). 251-267.

- PINHO, C. (2020a). The responses of the authoritarian national developmentalism to the structural economic crisis (1973-1985). *Brazilian Journal of Political Economy*, 40(2). 11-431. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext.&pid=S0101-31572020000200411&lng=en&nrm=iso.
- PINHO, C. (2020b). Desafios das forças democráticas em tempos de automação tecnológica, desindustrialização, retração de direitos sociais e austeridade fiscal. *Instituto Humanitas Unisinos (IHU)*. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/596664-desafios-das-forcas-democraticas-em-tempos-de-automacao-tecnologica-desindustrializacao-retracao-de-direitos-sociais-e-austeridade-fiscal>.
- PINHO, C. (2020c). Pandemia global, governo e desigualdade no Brasil: Um olhar das Ciências Sociais. *Instituto Humanitas Unisinos (IHU)*. São Leopoldo. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597877-pandemia-global-governo-e-desigualdade-no-brasil-um-olhar-das-ciencias-sociais>.
- PINHO, C. (2020d). Edificação Institucional, Economia Política do Sistema Único de Saúde (SUS) e o coronavírus. *Boletim do Grupo de Estudos de Economia Política (GEEP/IESP-UERJ)*, (2). 17-22. Disponível em: <http://geep.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2020/07/Boletim-GEEP-002-1.pdf>.
- PINHO, C. (2019). *Planejamento Estratégico Governamental no Brasil: Autoritarismo e Democracia (1930-2016)*. Curitiba: Appris.
- PINHO, C. (2018). Democracia atrofiada X mercado financeiro hipertrofiado. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 11(131). Disponível em: <https://diplomatique.org.br/democracia-atrofiada-x-mercado-financeiro-hipertrofiado/>.
- RUSCHEINSKY, A., GADEA, C. e PINHO, C. (2020). Os paradoxos sociais e culturais ante o Covid-19: campo de imprevisibilidade e incertezas. In Pilau Sobrinho, L., Calgaro, C., Rocha, L. (orgs.).

- Covid-19 e seus paradoxos*. (pp. 43-63). Santa Catarina: UNIVALI. Disponível em: <https://univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Paginas/default.aspx>.
- SANTOS, W. (1998). A práxis liberal e a cidadania regulada. In *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco.
- SENADO FEDERAL. (2019). *Orçamento aprovado pelo Congresso para 2020 é o mais restritivo dos últimos anos*. 27/12/2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/27/orcamento-aprovado-pelo-congresso-para-2020-e-o-mais-restritivo-dos-ultimos-anos>.
- SOIFER, H. (2012). The Causal Logic of Critical Junctures. *Comparative Political Studies*, 45(12). 1572-1597.
- SOUZA, L., PAIM, J., TEIXEIRA, C., BAHIA, L., GUIMARÃES, R., ALMEIDA-FILHO, N., MACHADO, C., CAMPOS, G. E AZEVEDO-E-SILVA, G. (2019). Os desafios atuais da luta pelo direito universal à saúde no Brasil. *Ciência & Saúde coletiva*, 24(8). Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232019000802783&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 26/05/2020.
- STREECK, W. (2019). O retorno dos reprimidos como início do fim do capitalismo neoliberal. In Appadurai, A. (et al.). *A grande regressão: um debate internacional sobre os novos populismos e como enfrentá-los*. São Paulo: Estação Liberdade.
- STREECK, W. (2013). *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. Coimbra: Actual.
- THELEN, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2. 369-404.
- VAITSMAN, J., ANDRADE, G. e FARIAS, L. (2009). Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3). 731-741.

Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300009.

VALOR ECONÔMICO. (2017). *Projetos no Congresso miram bolso de famílias endinheiradas*.

VALOR ECONÔMICO. (2017). *Reforma trabalhista vai gerar 6 milhões de empregos, diz Meirelles*.

VALOR ECONÔMICO. (2017). *PIB do Brasil cai 7.2% em dois anos, pior recessão desde 1948*.

VIANNA, M. (1998). *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan. UCAM, IUPERJ.



CHILE

EL ESPEJISMO DE UN OASIS: DISPOSITIVOS DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO PARA ASEGURAR EL APRENDIZAJE DE UN BIENESTAR NEOLIBERAL

Francisca Gallegos Jara¹

La historia es nuestra y la hacen los pueblos.

Salvador Allende

INTRODUCCIÓN

El último año, Chile ha demostrado al mundo su indignación por la indolente desconexión de las élites con las demandas populares, el desborde de la acumulación de abusos y el desmoronamiento de los enclaves dictatoriales de la Constitución privatizadora de Pinochet. A inicios de octubre del año 2019, se confirmó la segunda alza anual del valor en el metro de la ciudad de Santiago. Frente a este hecho, estudiantes de secundaria organizaron evasiones bajo la consigna *Evadir no pagar, otra forma de luchar*, las cuales fueron respondidas

¹ Doctora (c) en Sociología por la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Tesista doctoral OTS Max-Planck. Académica colaboradora e investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado, Chile. Correo electrónico: af.gaja@gmail.com

por las autoridades con una profunda displicencia. La ministra de Transportes invalidó la movilización al señalar que el alza del pasaje no les afectaba a los estudiantes y el ministro del Trabajo invitaba a los santiaguinos a despertarse más temprano para ser premiados con un descuento en el horario de tarifa baja. A esto se agregaron las sentencias del ex director del Metro de Santiago en los canales de televisión: «Cabros, esto no prendió».

El viernes 18 de octubre, las evasiones se volvieron masivas y se expandieron por toda la capital con un apoyo transversal de la población. El gobierno, por su parte, llamó a carabineros de Chile para reprimir la evasión y, al final de la tarde, decretó el cierre de las estaciones de metro, lo que obligó a las personas a caminar en el retorno a sus casas. Cerca de las 21 horas de ese día, el presidente Sebastián Piñera (después de ser fotografiado en una exclusiva pizzería) decretó el primer Estado de Emergencia por movilizaciones sociales, desde el término de la dictadura.

Como un dominó, las movilizaciones se extendieron a lo largo del país y las demandas cambiaron su curso. «¡No son 30 pesos, son 30 años!» se dibujaba en las paredes de la ciudad; se reclamaba un aumento en el salario mínimo, un cambio en el sistema de pensiones, un sistema de aseguramiento de la calidad y gratuidad de la educación y una reforma al sistema de salud, entre otras peticiones. El ejecutivo respondió a estas demandas con toques de queda en la mayoría de las ciudades del país y con un presidente que sentenciaba que «estamos en guerra frente a un enemigo muy poderoso e implacable». ²

Existe cierto consenso respecto a que Piñera despertó la indignación y la memoria de un pueblo que vivió el horror de una cruda dictadura por más de diecisiete años y, en vez de recuperar la normalidad, se encontró con una generación que ha proclamado que «no le teme a nada porque no tiene nada que perder». Así, retrotraer el alza del transporte, instalar una agenda social con medidas superficiales y recrudecer la represión no fueron medidas

² Cita de la conferencia de prensa del día 20 de octubre del año 2019 por cadena nacional.

suficientes. El 25 de octubre, más de un millón y medio de personas repletaron las calles de Santiago y otros cientos de miles, en el resto del país, manifestaban que «la calle no se deja hasta que la dignidad se haga costumbre».

Después de tres semanas de movilizaciones, las demandas ciudadanas se articularon bajo una única salida: nueva Constitución vía Asamblea Constituyente. Y, nuevamente, el ejecutivo incrementó la represión y volvió a amenazar con Estado de Excepción. No obstante, el 15 de noviembre, sin la participación del ejecutivo, partidos políticos de todos los sectores firmaron el *Acuerdo por la paz y la nueva constitución*. En ese documento, se establece el insospechado inicio de un proceso constituyente cuyo primer hito es una consulta popular sobre el cambio de la Constitución el 25 de octubre del año 2020. Cabe señalar que, al interior del movimiento, este acuerdo ha desatado fuertes críticas, pues no contó con la participación de las organizaciones sociales que hacen eco de las demandas populares y que, tal cual está planteado, inhibe fuertemente la posibilidad de que dirigentes sociales no afiliados a partidos políticos puedan ser parte del proceso constituyente.

El *oasis chileno* de Sebastián Piñera, sostenido por estables indicadores macroeconómicos, ocultaba la acumulación por desposesión con dos caras. La primera, caracterizada por la precariedad cotidiana del pueblo compuesto por: 1) estudiantes con deudas educativas por veinte años de su vida laboral; 2) jubilados con pensiones miserables por un sistema privado que expropia a los trabajadores sus contribuciones para financiar el mercado de capitales; 3) comunidades con pobreza hídrica derivada de una privatización de los recursos naturales que sí asegura los recursos de agua para los cultivos de palta para la exportación; 4) mujeres que pagan planes de salud más caros en edad fértil; 5) trabajadores precarizados, con jornadas de cuarenta y cinco horas semanales y salarios que no cubren las necesidades básicas de una familia; y 6) familias que se endeudan para pagar la alimentación.

Y una segunda cara, caracterizada por la comodidad de sus élites, reflejada en: 1) un sistema tributario que permite la condonación de impuestos al *retail*; 2) una esfera económica que castiga, apenas, con clases de ética la colusión de las farmacias, empresas productoras de pollo y papel higiénico; 3) un mercado inmobiliario que vende departamentos de diecisiete metros cuadrados en 55 mil dólares; 4) una clase política que financia sus campañas de manera ilegal; y 5) un ejército y policía que realizan desfalcos millonarios con fondos públicos para que, literalmente, sus oficiales jueguen en el casino y viajen al Caribe.

En este contexto, llegó la pandemia como catalizador de la crisis de legitimidad del sistema político y económico, con graves consecuencias para el bienestar de los chilenos. La estrategia para enfrentar esta crisis sociosanitaria fue volver al toque de queda, privilegiar la actividad económica sobre la vida humana y dejar que las personas se salvaran como pudieran. Como producto de ello, reaparecieron las ollas comunes en barrios populares, principalmente lideradas por mujeres, lo que despertó la solidaridad popular frente a la ausencia de responsabilidad estatal.

Una de las principales medidas adoptas para enfrentar la crisis económica de las familias fue permitir el retiro del 10% de los fondos de pensiones de las aseguradoras privadas de pensiones o AFP. Este hecho fue inédito por, al menos, dos motivos. Por un lado, la valoración popular de la medida, que fue interpretada como una fisura al principal emblema del modelo económico heredado de la dictadura y, al mismo tiempo, como una recuperación del patrimonio individual. Y, por otro lado, como el primer acuerdo para generar una política con gran cobertura, que supera la estrategia focalizadora implementada por el gobierno hasta esa fecha.

Considerando estos elementos contextuales, en este capítulo queremos presentar un breve diagnóstico sobre la situación chilena respecto del bienestar, a partir del análisis de la seguridad social privatizada como uno de los ejes de bienestar. La tesis que se

desarrolla es que, pese a los buenos rendimientos económicos, la vida neoliberal que han experimentado los chilenos, en los últimos treinta años, trae consigo un menoscabo del bienestar en sus dimensiones materiales, relacionales y subjetivas. Asimismo, se busca establecer cómo el problema de legitimidad del gobierno se profundizó en la pandemia, propiciando una fisura estructural a los soportes del sistema neoliberal chileno.

Cabe señalar que, a pesar de los múltiples estudios que se han llevado a cabo sobre el sistema de pensiones, parece necesario dar lugar a una reflexión mayor en dos cuestiones fundamentales para las ciencias sociales y los estudios sobre el bienestar. En primer lugar, la relación del sistema de pensiones con la construcción de vínculos sociales y la generación de tipos específicos de racionalidades. Y, en segundo lugar, el sistema de pensiones como eje central en la disputa popular por mayor democracia y bienestar, desde la tensión entre el capital o la vida.

El documento se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta una breve descripción del bienestar en términos generales. En segundo lugar, una descripción del sistema de pensiones, para comprender el proceso de neoliberalización de este derecho social e interpretar el caso chileno. En tercer lugar, se presentan los elementos conceptuales referidos a la perspectiva gubernamental y, posteriormente, se desarrolla el análisis del sistema en sus diferentes dimensiones. Finalmente, se presentan algunos elementos del proceso constituyente chileno, la situación del país durante la pandemia por covid-19 y su relevancia en el escenario de disputas latinoamericanas, para una mayor democratización y un mayor bienestar para sus habitantes. Cabe señalar que mucha de la información que se presenta en este informe incluye referencias solo hasta el año 2017, pues la producción de información estadística sobre pobreza y desigualdad se vio suspendida por la crisis social y sanitaria.

Las diferentes dimensiones del bienestar en Chile

En la década de los ochenta y bajo un régimen autoritario, Chile inició su proyecto modernizador de tipo neoliberal. Los ejes claves de este proceso se cristalizaron en la implementación del sistema de Aseguradoras de Fondos de Pensiones privadas (en adelante AFP) como reemplazo de un sistema de reparto para la seguridad social, el sistema de seguros privados de salud (ISAPRES), la privatización de la educación y la consecuente generación de créditos para el financiamiento de estudios universitarios y la reforma laboral. Asimismo, se propició un modelo de desarrollo basado en la sustitución de la política industrial por la renta como motor de crecimiento económico, un gasto público austero y un régimen fiscal regresivo, orientado al aseguramiento de formas de acumulación en desmedro de estrategias de redistribución. Estas reformas estructurales fueron promovidas como parte de las fórmulas del Consenso de Washington y se propagaron por el resto de la región durante los noventa.

En relación con el PIB per cápita, esta estrategia ha traído, para Chile, un significativo crecimiento económico desde la década de los noventa, con caídas muy marcadas durante las crisis económicas internacionales, como la asiática de 1998 y *subprime* del año 2008 (ver figura 1). No obstante, la economía chilena se utiliza como un ejemplo de estabilidad y buenos rendimientos en el contexto internacional. Cabe señalar que, desde el Banco Central, se habla que la economía chilena – desde octubre del 2019 – ha tenido 15 meses de shock sin precedentes (crisis social, crisis sanitaria e impacto de la crisis sanitaria global) y se proyecta una caída del PIB de -6,25/-5,75% en 2020, una recuperación de 5,5/6,5% en 2021 y un crecimiento de 3/4% en 2022.

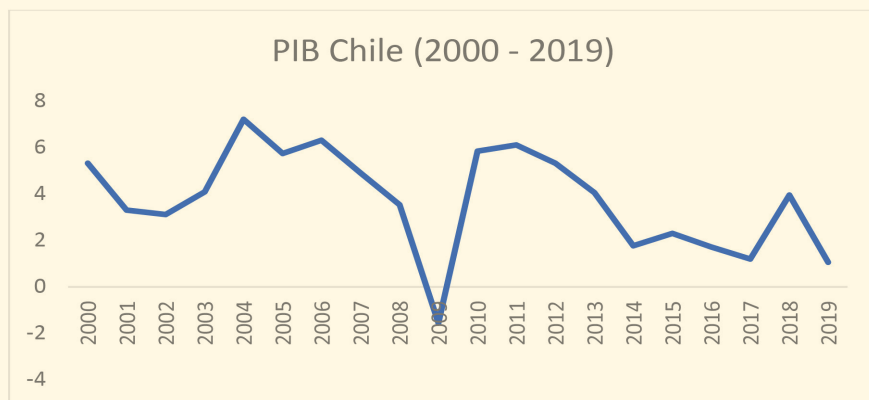


Figura 1. *PIB Chile 2000 – 2019*. Fuente: Banco Central de Chile.

En materia de bienestar, se observa que Chile ha tenido buenos rendimientos en la superación de la pobreza por ingresos, lo que da cuenta de avances en el bienestar material para su población. Como muestran los datos oficiales, entre 2006 y 2017, la pobreza bajó de un 29.1% a un 8.6%. Si bien la CEPAL (2020) señala que en Chile el crecimiento representó el 88% de la variación de la tasa de pobreza, existe evidencia de que el crecimiento antes mencionado no ha llegado a manos de los trabajadores, pues los salarios reales apenas han crecido, los indicadores de desigualdad son de los más altos del mundo (figura 2) y la pobreza multidimensional se ha mantenido entorno al 20% durante la última década. Específicamente, Chile es uno de los países con mayor concentración de riqueza, supera a Argentina, Perú y Bolivia (OCDE, 2019). Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se encuentra solo después de México respecto a la brecha de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre (Banco Mundial, 2017). Asimismo, el Gini de ingresos se ha mantenido inalterado en 0.49 en los últimos veinte años,³ demostrando la permanencia del problema de la desigualdad y la falta de acciones para reducirla, pese a los beneficios, ampliamente documentados, de alcanzar una sociedad más equitativa (Pérez, 2020).

³ En el año 2006, el Gini de ingresos era de 0.50, según las cifras del Ministerio de Desarrollo Social.

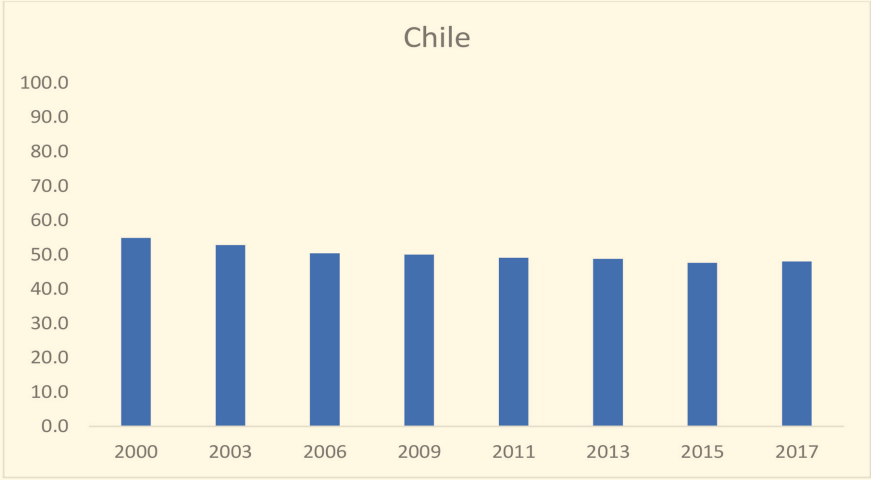


Figura 2. *Gini de Chile 2000 - 2017*. Fuente: Elaboración propia en base al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2017.

En este sentido, se constatan diferencias abismales en las condiciones de vida de las familias en Chile. Según los datos de Criterias (2020), basados en el censo CASEN 2017 e información geoespacial, 67% de las familias más pobres viven en casas de menos de sesenta metros cuadrados; 40% tienen paredes exteriores de tabique y en 34% de estos hogares habitan cinco personas. En términos laborales, el Instituto Nacional de Estadísticas señala que el 28.6% de los trabajadores son informales, además de que el trabajo no se distribuye de la misma forma entre sexos (información del trimestre enero-marzo 2020, antes de la crisis sociosanitaria). El Fondo Monetario Internacional (FMI) señaló que, en Chile, las mujeres destinan, en promedio, 5.3 horas al día al trabajo no remunerado en el hogar, mientras que los hombres solo destinan 2.4 horas. Es decir, las mujeres hacen casi tres horas diarias de trabajo no remunerado más que los hombres. El trabajo no remunerado, que incluye tareas de cuidados (a menores y adultos mayores), limpieza y otras actividades domésticas, descansa sobre las mujeres.

Esta información requiere ser complementada con manifestaciones más sensibles e invisibilizadas de las desigualdades socioeconómicas,

referentes al trato diferenciado que reciben las personas debido a su posición en la estructura social (PNUD, 2017). En Chile, la desigualdad adquiere una expresión material, como dificultades para acceder a servicios sociales y condiciones materiales que aseguren un buen vivir. Sin embargo, también se manifiestan en ciertos modos de interacción y las relaciones sociales. El trato respetuoso y digno entre personas se distribuye de forma desigual, en función de la posición de las personas en el espacio social. Según datos del PNUD (2017), el 41% de la población encuestada declara haber experimentado, en el último año, alguna forma de maltrato, desde ser ignorado, menospreciado, discriminado o tratado injustamente. Las razones con las que las personas relacionan haber recibido este trato son: la clase social (43%) y ser mujer (41%), en primer lugar, seguidas del lugar donde vive (28%), su vestimenta (28%) y su trabajo u ocupación (27%) (figura 3). Como resultado de esta desigualdad en las interacciones, se observa desconfianza entre grupos sociales diferentes, así como rechazo entre grupos sociales y se establecen lógicas de distinción y prácticas de alejamiento.

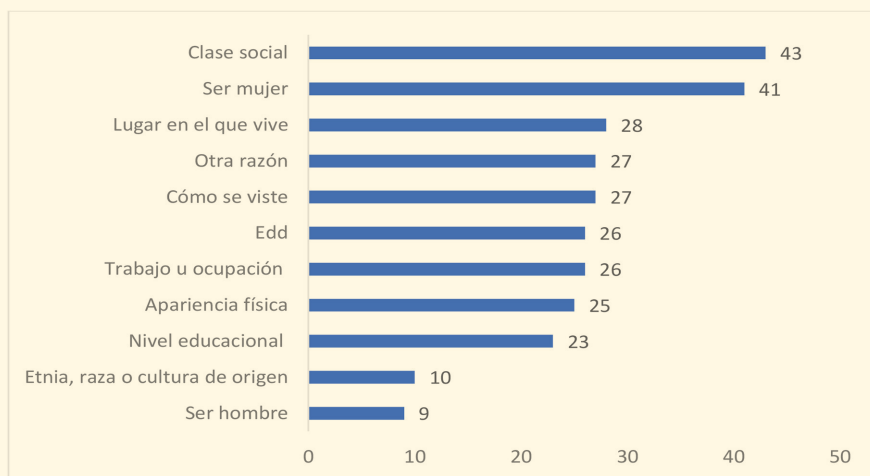


Figura 3. Distribución porcentual de razones para recibir malos tratos declaradas por las personas. Fuente: PNUD (2017).

La situación del bienestar chileno, tan dispar en sus experiencias, ha sido producida por políticas neoliberales que se han mantenido y profundizado en las últimas décadas las cuales han sido sometidas a un nuevo escenario durante la pandemia por covid-19. Según declara el informe epidemiológico del Ministerio de Salud, hasta el 31 de diciembre de 2020, han ocurrido 698 047 casos de Covid-19. Si bien la cantidad de casos es relativamente similar entre sexos (con variaciones en grupos etarios), la tasa de hospitalización ha sido significativamente más alta para el caso de los hombres que de las mujeres. Asimismo, se observan diferencias abismales por nivel socioeconómico, destacándose que existe mayor tasa de contagio, hospitalización y mortalidad en sectores pobres. El municipio con mayor nivel socioeconómico de la Provincia de Santiago tuvo una incidencia de 22.6 casos semanales por cada 10 000 individuos, mientras que esa cifra asciende a 76.4 casos semanales por cada 10 000 individuos en el municipio más pobre de la misma provincia.

Chile se ubica en el segundo lugar del mundo con la mayor tasa de vacunación; sin embargo, la población chilena se ha declarado insatisfecha con las medidas para enfrentar los efectos de la pandemia⁴. Si bien el gasto público ha sido alto en comparación con otros valores de América Latina⁵, éste corresponde más a una reducción de las recaudaciones tributarias futuras que a inversión y asignación de beneficios directos a la población. Parte importante de la discusión pública ha estado en la disputa entre Renta Básica Universal versus medidas focalizadas de ingresos de emergencia. Asimismo, se han promulgado tres proyectos para retiros del 10% de los fondos de pensiones de las personas.

⁴ Según encuestas de opinión la aprobación a la gestión del Gobierno en materia sanitaria y económica sólo alcanza un 7% durante el mes de abril del 2021.

⁵ Según Elguin *et al.* (2020), Chile se ubica en el cuarto país con mayor gasto fiscal (como porcentaje del PIB) para enfrentar la pandemia. Lo antecede Perú, Brasil y Paraguay. Esta información fue publicada en mayo del 2020.

Descripción de la privatización de pensiones y su rol en la neoliberalización del bienestar

En mayo del año 2021 se cumplió 40 años del inicio del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y, en vez de celebrar esta fecha, los titulares de la prensa reforzaron la idea de crisis del sistema y los riesgos tanto para la imagen país como para la capacidad crediticia de Chile. Se hablaba de que, parte importante de la confianza en la economía chilena, descansaba en el carácter “intocable” del sistema de pensiones, el cual aseguraba una participación significativa en el mercado de capitales internacional y, al mismo tiempo, un fondo que respaldaba la economía del país.

La implementación del sistema privado de AFP, en el año 1981, significó desplegar un eje más en el proyecto modernizador de tipo neoliberal que, a diferencia de otros países, se realizó bajo un régimen autoritario, sin alguna alternativa para la oposición ciudadana. Durante la década de 1990, el modelo chileno se extendió a América Latina y el resto del mundo, a través del discurso del Banco Mundial,⁶ el cual asesoró a los países de la región para instalar sistemas multipilares, es decir, proveer pensiones a través de un pilar público asistencial y un pilar privado obligatorio. En el modelo se explicita que los sistemas de pensiones podrían tener entre sus objetivos secundarios el colaborar con el desarrollo del mercado de capitales, aumentar los incentivos al mercado laboral e impactar positivamente en el ahorro nacional (Banco Mundial, 1994). Así, los sistemas de pensiones, además de asegurar la estabilidad económica de la vejez, debían resguardar la acumulación de capitales. Este fue un primer y explícito síntoma de *financiarización* en la historia de Chile.

Si bien la instalación del sistema de AFP en un contexto autoritario facilitó su implementación, su aceptación social necesitó todos los recursos disponibles de la época. Viajó a través de campañas publicitarias y otros elementos simbólicos que permitieron asegurar su instalación en

⁶ Específicamente, en el año 1994, el Banco genera el informe *Envejecimiento sin crisis*, en el cual propone la idea de un sistema multipilares y explica la necesidad de un pilar privado para asegurar las pensiones.

la cotidianidad de los chilenos. En ese momento, la legitimidad se sostuvo en los rendimientos financieros que podrían ofrecer las AFP, sin abordar su dimensión institucional.⁷ A diferencia de otros países, la legitimidad no se sostuvo en cálculos actuariales que aseguran la sostenibilidad del sistema, sino, estrictamente, en un ejercicio ideológico.⁸

Como parte de la transición entre sistemas, los cotizantes (que ya participaban en el mercado laboral) tenían la libertad de «elegir» en qué sistema preferían ahorrar para su vejez, de forma que, el sistema de pensiones se dividió entre el antiguo y el nuevo. Al primero, de reparto, se le acusó de ser incapaz de entregar las pensiones prometidas y de establecer reglas para definir los montos de las pensiones, según el arbitrio de los intereses de los gremios de trabajadores. El segundo, de capitalización individual, prometía «asegurar el futuro», hacer a los trabajadores propietarios de sus fondos y de acciones en el mundo financiero y, sobre todo, entregar pensiones para mantener el estándar de vida durante la vejez.

No obstante, las personas que entraban en el mercado laboral una vez hecha la transición no podían elegir si participar o no de este sistema, por lo que, para ellos era obligatorio cotizar en una AFP. Tampoco pudieron elegir los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden, quienes mantuvieron su sistema de reparto, pues, para el entonces dictador Augusto Pinochet Ugarte, era muy peligroso dejar en manos de tan pocos, tanto dinero (Acta 358-A, Junta Militar, 1981, p. 3).

A casi cuarenta años de su entrada en vigor, este sistema pronto entrará en su etapa de madurez. Y, contrario a lo esperado, existe evidencia importante y cuestionamientos sobre su incapacidad para cumplir con las pensiones que prometió. Se ha constatado que los montos promedios que este sistema entrega no alcanzan el salario mínimo y son muy inferiores a los promedios de las pensiones entregadas por el sistema antiguo o por el

⁷ Se entiende por *legitimidad por rendimientos* a la producción de políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público, socialmente aceptado. A su vez, se entiende por *legitimidad institucional* a la adaptación de la administración a un nuevo sistema de valores, socialmente aceptado, para un Estado social y democrático (Tamayo, 2002).

⁸ Según la investigación realizada, no existe evidencia de cálculos actuariales para el sistema de AFP previos a la reforma realizada por Michele Bachelet en el año 2008.

de las Fuerzas Armadas y del Orden.⁹ Asimismo, presenta una marcada discriminación hacia las mujeres y aquellos trabajadores que no participan del mercado laboral formal, estable y asalariado. Pero tampoco alcanza las tasas de reemplazo entre aquellos hombres asalariados que han cotizado durante toda su vida laboral. Como consecuencia de esto, desde el año 2014, la ciudadanía se ha manifestado descontenta y ha puesto en tela de juicio la legitimidad social del sistema. El 24 de julio de 2016, cerca de un millón de personas salió a la calle bajo la consigna «No+AFP», evidenciando que el descontento por el sistema estaba en su punto más alto. Cuatro años después, las críticas al sistema ya no admiten debate. El sistema de AFP carece de legitimidad social y, en tanto que es una condición para que sea aceptado como mecanismo de administración de los ahorros previsionales (Sojo, 2014), las personas ya no están dispuestas a someterse a este.

Al 30 de agosto de 2020, de los 17 373 831 habitantes del territorio nacional, 11 051 504 personas se encuentran afiliados a alguna AFP, de las cuales: 5 159 172 cotizaron ese mes, mientras que 1 432 97 recibieron una pensión por el sistema de AFP y 586 837, por el sistema antiguo, administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS).¹⁰ El monto que administran las aseguradoras privadas suma un total de 217 010 millones de dólares estadounidenses, equivalentes al 73.8% del PIB.

Gubernamentalidad y responsabilización: el arte de aprender precios

La particularidad de los ingresos que producen y distribuyen los sistemas de pensiones es su carácter temporal: son ingresos consumidos en el largo plazo, que provienen de ahorros del pasado (en el caso de los sistemas contributivos), del pago de impuestos de las generaciones activas (en el caso de los sistemas no contributivos) o de ambos. Como señala Nyqvist (2016), un sistema de pensiones es una política que

⁹ La media de la pensión por AFP es de 191 000 pesos chilenos, por el sistema antiguo es de \$223 000 y para el sistema de DIPRECA y CAPREDENA de \$877 000.

¹⁰ Los datos de las Fuerzas Armadas y del Orden no se presentan en los reportes mensuales de la superintendencia. No obstante, se puede acceder a ellos mediante los mecanismos de transparencia, como se mostrará en este reporte.

tiene grandes extensiones de escala y alcance. Para la autora, estos sistemas se extienden desde el individuo, a través de los dispositivos del Estado, hasta los niveles globales. Además, son una preocupación pública y privada, que trata cuestiones relacionadas con el pasado, el presente y el incierto futuro. Esto ha implicado, para las sociedades, resolver preguntas sobre *cuándo* empieza ese periodo de la vida o qué marca su inicio; *a quién* se le entrega ese financiamiento y si es universal o particular bajo algunas condiciones específicas. También, requiere dar cuenta de *cómo* se entrega dicho financiamiento, refiriéndose a los contratos de solidaridad entre generaciones o asignándolo como parte de las responsabilidades individuales. Y reclama definir *qué* (estándar) asegura el financiamiento y *qué* evaluaciones lo legitiman.

Particularmente, en Chile, la provisión privada del derecho a la seguridad social ha sido una de las principales transformaciones neoliberales, las cuales tienen, al menos, dos consecuencias. Por un lado, la incorporación de prácticas corporativas en la administración del Estado y, por otro, el cambio de dirección de la agencia, a través del distanciamiento con los ciudadanos (Nyqvist, 2016). Para comprender este proceso, los estudios de *gubernamentalidad* ofrecen un marco interpretativo que nos permiten aproximarnos a la racionalidad que opera en los gobiernos y las prácticas que el poder estatal aplica para la gestión del bienestar de las poblaciones. Desde este punto de vista, es posible conocer los procesos que instauran los gobiernos para controlar la conducta de una población y cómo la forma de gobernar es internalizada por los sujetos (Rose 1999; Nyqvist, 2016).

Focalizarse en las prácticas es distinguir qué se hace, por qué, cómo y por quién, considerando las tecnologías del gobierno como dispositivos a través de los cuales las autoridades, en un sentido amplio, tratan de regir la conducta humana (Rose, 1996). Para Rose, dichas tecnologías construyen sujetos gobernables, que son responsabilizados de la gestión de lo público. Es decir, la responsabilidad de la seguridad de la vejez pasa, de ser gestionada por el Estado, a ser una responsabilidad neoliberalizada, delegada a los ciudadanos desde el Estado. Visto así, los chilenos son responsables de su salud, de la administración de sus ahorros para su

vejez en el mercado de capitales y de conseguir créditos para financiar su educación. La práctica neoliberalizadora, en el sentido señalado por Harvey (2005), le entrega la responsabilidad a los sujetos, lo que produce «efectos generalizados sobre las formas de pensamiento hasta el punto en que se ha vuelto la forma de sentido común [mediante la] que muchos de nosotros interpretamos, vivimos, y entendemos el mundo» (p. 3).

Desde la perspectiva de las prácticas corporativas, observamos que Chile crea nuevas instituciones económicas, al gestionar la seguridad social, la salud, la educación y la vivienda a través de entidades privadas, las cuales portan una racionalidad del lucro. Se redefine la institucionalidad pública para asegurar su funcionamiento, centralizan el rol del Estado chileno en materias regulatorias y dejan a los mercados el rol de provisión del bienestar (Ossandón, 2010). Estas prácticas construyen la existencia de agentes con la disposición de anticipar su situación económica, a través de acciones que pueden ser rentables en un mercado. Asimismo, estos nuevos mercados generan nuevos productores, distribuidores y consumidores, que operan la gestión de la protección y seguridad social en el mundo de las probabilidades y la racionalidad instrumental.

El sistema de pensiones chileno implica privatización, *financiarización*, individualización y responsabilización. En este sistema se trasladan responsabilidades del Estado, a través de entidades privadas, a una esfera de cálculo de cada ciudadano. Estudiar un sistema de pensiones es analizar el gobierno de reglas del mercado (el cual provee amplios espacios para calcular el precio de la seguridad económica de la vejez) hasta manejar completamente sus reglas. Así, este aprendizaje sobre el precio de la seguridad económica de la vejez implica el control de los sujetos en sus prácticas para financiar su retiro.

De esta manera, asumir la seguridad económica de la vejez en forma de pensiones supone un proceso en que los sujetos aprenden una forma particular de financiación. Esto implica, también, que la vejez sea definida como un riesgo (económico) para ser reconocida por la seguridad social, lo que genera objetos epistémicos como

alcanzar cierta edad, lograr cierta acumulación de ahorros, decidir ciertas condiciones de retiro. Finalmente, dicho sistema está acompañado de una red de transformaciones y soportes materiales asociados al cálculo del precio de la vejez, así como de estrategias para poder financiarlo. Esto requiere del despliegue de una diversidad de actores institucionales (asesores previsionales, movimientos sociales, tecnología de modelamiento, asociaciones de asegurados, instituciones asociadas a la seguridad).

Junto con lo anterior, en el proceso de responsabilización se generan órdenes o niveles de interacción que dan lugar al aprendizaje del precio de la seguridad económica de la vejez. Como resultado, las personas aprenden a seleccionar sus planes de pensiones —seleccionar su AFP—, mediante la adquisición de un rol respecto del sistema, el cual actualizan a lo largo de su vida laboral. Además, actualmente se despliegan dispositivos para que los individuos realicen un autoseguimiento, lo que modifica las prácticas mediante las cuales se conforma una subjetivación respecto del sistema de pensiones. Este proceso de aprendizaje y de responsabilización ha sido fortalecido a través de las reformas de los años 2002 y 2008.

La neoliberalización de las pensiones mediante el aprendizaje del precio de la vejez

El actual sistema de pensiones chileno, con base en la clasificación internacional, es de contribuciones definidas y beneficios no definidos, con administración privada y regulación estatal. Desde el año 2008, se integra al sistema un pilar solidario (no contributivo) para garantizar recursos económicos en la vejez a las personas que no pueden acceder a una pensión por sus propios medios. Actualmente, el sistema de pensiones chileno está compuesto por:

- a. Sistema nuevo de AFP con tres pilares:
 - pilar solidario, financiado con impuestos generales,
 - pilar contributivo de capitalización individual obligatorio, financiado con las contribuciones individuales y

- pilar voluntario, financiado con capitalización individual bajo un esquema de incentivos tributarios/subsidios del Estado.

Este sistema cumple los objetivos de suavizar el consumo, a través de sus dos pilares de capitalización individual y aliviar la pobreza en la vejez y redistribuir ingresos, a través del pilar solidario.

b. Sistema antiguo de *reparto*:

- Contribuciones recaudadas por el IPS (ex Instituto de Normalización Previsional), el cual recauda las cotizaciones y pagos de pensiones de las personas que se mantuvieron en el sistema antiguo. Cerca del 85% de las pensiones pagadas corresponden al Servicio de Seguro Social (SSS), la Caja de Empleados Públicos y Periodistas (Empart) y la Caja de Empleados Particulares (Canaempu).

c. Sistema de Fuerzas Armadas y del Orden, Gendarmería y Dirección de Aeronáutica Civil:

- Contribuciones recaudadas y pagadas en un sistema público que incluye: Dirección de Previsión de Defensa Nacional (Capredena) y Dirección de presupuestos de Carabineros (Dipreca).

	Sistema de AFP	Sistema antiguo	Sistema de fuerzas armadas y del orden
Tipo de sistema	Multipilar integrado	Reparto	Reparto
Pensión promedio hombres (2016)*	\$155 731 (retiro programado)	\$223 654	Capradena: \$888 080 Dipreca: \$947 232
Pensión promedio mujeres (2016)*	\$97 955 (retiro programado)	\$223 654	Capradena: \$525 071 Dipreca: \$507 034
Número de pensionados	1 281 277	633 648	Capradena: 106 610 Dipreca: 65 875

Cuadro 1. Promedio de pensiones y monto promedio de pensiones según sistema.

Fuente: *Elaboración propia con base en Solimano (2017) y Estadísticas de Superintendencia de Pensiones (2019).*

*Para hacer el comparativo, se usaron los datos de 2016 presentados por Solimano (2017).

	Gasto 2014 (millones de pesos)	Participación en el gasto (%)	No. pensiones pagadas (beneficiarios)	% de pensiones pagadas
Pilar Solidario	1 095 828	16.7	PBS: 583 202 APS: 698 426	23.81
IPS	1 731 548	26.4	689 714	28.16
Fuerzas Armadas y del Orden	1 377 074	21.0	171 501	7.00
AFP - retiro programado	922 738	14.1	518 249	21.16
AFP - vitalcias	1 424 200	21.7	486 255	19.86
Total	6 551 388	100.0	2 448 921	100.00

Cuadro 2. *Gasto público y gasto privado en pensiones (2014)*. Fuente: Solimano, 2017.

El sistema establece parámetros generales de cotización correspondientes al 10% del salario bruto para trabajadores asalariados y edades mínimas de retiro de sesenta años para las mujeres y sesenta y cinco años para los hombres.

Los afiliados tienen la opción de elegir la modalidad de pensión (siempre y cuando tengan un monto acumulado de fondo suficiente para ello):¹¹ pueden optar por un retiro programado (pagado por la AFP), manteniendo la propiedad de los fondos; por una renta vitalicia (el fondo se traspasa a una compañía de seguros); o por otras modalidades que combinan estas opciones (retiro programado con renta vitalicia inmediata o bien renta temporal con renta vitalicia diferida). En caso de que el monto de los fondos de pensión no sea suficiente, el afiliado se pensiona bajo la modalidad de retiro programado por defecto (Comisión Asesora Presidencia, 2014).

¹¹ No se hace referencia al monto mínimo para jubilarse por la AFP ni al monto máximo. Lo anterior, debido a que el sistema es de beneficios condicionados. Por tanto, para proyectar una pensión se calcula el monto que la persona debe acumular en función de una rentabilidad esperada y el tiempo en que el ahorro se invertirá en el mercado de capitales.

Las reformas como estrategias de apuntalamiento del arte de aprender

Las reformas a los sistemas de pensiones, técnicamente, se establecen como respuestas a las evaluaciones en materia de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera del sistema. Asimismo, van acompañadas de presiones sociales, imposiciones gubernamentales y proyectos ideológicos, basados en los problemas de cobertura o calidad, que se toman como argumentos para convocar las transformaciones. Hacer referencia a las reformas, por tanto, es informar sobre los cambios que se producen en los sistemas hasta alcanzar una nueva estabilidad, pues ese es el momento en que las fuerzas de los actores se despliegan y convocan a una reorganización de las relaciones en el mercado (Flisgtein, 2001).

Actualmente, asegurar económicamente a las personas mayores se ha vuelto un problema muy relevante en las agendas nacionales. Así, el *logro moderno*¹² de aumentar la esperanza de vida y el bono demográfico se ha convertido en un riesgo político y económico que requirió de las virtudes del mercado, por lo que se distribuyeron los riesgos entre el Estado y los ciudadanos y se responsabilizó a los trabajadores. En este sentido, los esfuerzos hechos desde la década de los noventa en adelante han estado orientados al *Envejecimiento sin crisis* —siguiendo el nombre del informe del Banco Mundial del año 1994—, el cual promueve, alrededor del mundo, la instalación de sistemas de pensiones con base en el modelo *multipilar*.¹³ Incluso, el Banco Mundial realizó préstamos cercanos a los 5400 millones de dólares¹⁴ para financiar las reformas en América Latina. La mayoría de los países que han reestructurado sus sistemas de pensiones lo han hecho de acuerdo con el programa sugerido por el Banco Mundial en 1994. De hecho, solo tres países han implementado nuevos sistemas privados de pensiones que sustituyen a los anteriores públicos, sin la asistencia o asesoramiento del Banco Mundial: Chile, Reino Unido y Suecia (Orenstein, 2008, p. 47, citado en Nyqvist, 2016).

¹² Recordemos que el aumento de la esperanza de vida constituye uno de los indicadores de desarrollo humano medido por el PNUD.

¹³ Un pilar privado obligatorio, un pilar solidario para aliviar pobreza y un pilar voluntario.

¹⁴ Este es el monto informado por el Banco Mundial como el total de préstamos, del cual, en América Latina se concentró cerca del 60% (Banco Mundial, 2009).

No obstante, los sistemas de pensiones con pilares privados no han reportado los resultados esperados (Bertranou *et al.*, 2009). Por el contrario, han traído importantes problemas de legitimidad social, empobrecimiento de las poblaciones mayores y cuestionamientos sobre las ventajas de la privatización en el aumento de la cobertura y aseguramiento de la solvencia de los sistemas.

Desde el año 2008, varios países de la región han realizado reformas estructurales con tendencia a la «construcción de sistemas públicos y esquemas de solidaridad» (Arenas de Mesa, 2017) o a la «desprivatización» (Solimano, 2017). En la región, destacan los casos de Argentina y Bolivia, que volvieron a un sistema público; y, en el resto del mundo, el caso de Hungría. Chile ha realizado dos reformas posteriores a 1981 y, actualmente, se encuentra en proceso una tercera.¹⁵

En 2002, se incorporó la cartera de multifondos, a partir de la cual los contribuyentes pueden elegir con qué nivel de riesgos desean que sus fondos sean invertidos. Y, la reforma de 2008, que añadió un pilar solidario no contributivo al sistema, esto permite que las personas que no recibirían pensiones del sistema privado puedan acceder a una pensión solidaria con financiamiento público.

Multifondos el dispositivo central del arte de aprender el precio de la vejez

En el año 2002, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos Escobar, se realizó la reforma no estructural de los multifondos, la cual se considera un cambio orientado a reforzar las condiciones de privatización. En esa ocasión, no se conformó una comisión técnica; en específico, se creó un plan para mejorar la rentabilidad de los fondos de pensiones en el mercado, lo que amplió las opciones de inversión de los ahorros de las personas, ya que se definieron cinco fondos de pensión distintos, entre los que el trabajador puede elegir para invertir sus ahorros previsionales, de ahí el nombre de multifondos.

¹⁵ Desde 1981 hasta la fecha, se han realizado tres procesos de reformas en 2002, 2008 y 2017. Sin embargo, el último fue fallido y quedó solo en una propuesta que ha sido archivada por el nuevo gobierno de Sebastián Piñera Echeñique.

Los cinco fondos funcionan desde el 1 de agosto de 2002 y su objetivo principal ha sido incrementar el valor de las pensiones que obtendrá el trabajador al momento del retiro. Cada fondo tiene características diferentes, que se relacionan con el nivel de riesgo y plazo de inversión (edad pensión-edad actual). Los multifondos se diferencian en la proporción invertida en instrumentos de renta fija (por ejemplo: depósitos a plazo) y renta variable (por ejemplo: acciones de empresas). Esta proporción puede ir desde un 5% invertido en renta variable (fondo E), hasta llegar a un 80% en renta variable (fondo A). Entre mayor sea la inversión en renta variable, más riesgoso es el fondo y se espera una rentabilidad mayor al largo plazo.¹⁶

Hasta antes de 2002, todos los fondos se invertían en instrumentos con el riesgo del fondo C, es decir, una inversión ni conservadora ni agresiva. En la capitalización individual, si los fondos de los primeros años son invertidos en instrumentos más riesgosos es posible aumentar el capital, lo que se traducirá en mejores rendimientos, dado el largo plazo en que las personas tienen invertidos sus fondos de pensión.

Con la creación de los multifondos, surge un nuevo dispositivo en el sistema de pensiones que se introduce en la vida de las personas. Cada mes, las personas reciben una cartola¹⁷ en la que se informa la evolución de sus fondos de pensiones, entonces, tienen que decidir si continúan en el mismo fondo o se cambian a otro con diferente riesgo. Desde la instauración de los multifondos, las personas no solo son responsables de ahorrar (vía cotizaciones mensual), sino, también, de aprender a calcular las estrategias para hacer sus ahorros «más rentables». Desde ese momento, el sistema espera que las personas se autoregulen, bajo las reglas del mercado y sean «capaces» de manejar sus vidas en función del cálculo.

¹⁶ Información extraída de sitio web *Chile Atiende*: <https://www.chileatiende.gob.cl>. Última visita: 3 de junio de 2018.

¹⁷ Según el Diccionario de la Lengua Española: «Cartola: 1. f. *Chile*. Documento en que aparecen registrados los movimientos y el saldo en la cuenta corriente de una persona en un establecimiento financiero.»

Pilar solidario: creación de un dispositivo público para definir el precio de la vejez

En el año 2008, y como resultado de la Encuesta panel de Protección Social, se promulgó la segunda¹⁸ reforma previsional. Algunas de las características de esta reforma fueron: otorgar cobertura a personas que no percibían ningún ingreso durante la vejez; elevar significativamente el monto de las pensiones no contributivas, por medio de un nuevo pilar solidario y ofrecer un complemento a las cotizaciones realizadas durante la vida activa. Además, tuvo un fuerte componente proequidad de género al decretarse el bono por hijo nacido vivo, como una forma de reconocimiento previsional por las labores de cuidado desempeñadas por las mujeres durante su vida activa.

Se sostiene que la reforma previsional de 2008 fue un primer avance hacia el cumplimiento de resultados universalistas, principalmente respecto a la cobertura, mediante la creación del sistema de pensiones solidarias (Vargas, 2018). Algunas visiones críticas sobre esta reforma sostienen cierta funcionalidad de la creación de este pilar solidario con las administradoras de fondos de pensiones. «[El pilar solidario] disminuye las presiones por incumplimiento de los objetivos y por insuficiencia de las pensiones de la mitad de la población que no lograba ingresos mínimos para la vejez; ello sin erogaciones, ya que los costos recaen exclusivamente sobre el Estado» (Sojo, 2014, p. 127).

La creación del pilar solidario no refunda las relaciones público-privadas para la provisión de la seguridad social de la vejez. Por el contrario, clasifica a las personas en sujetos que aprenden las reglas del mercado y pueden participar de él y sujetos que no aprenden las reglas y deben ser auxiliados por el Estado. Esta reforma facilita el trabajo de las AFP en la medida en que resuelve el problema de la presión social por entregar pensiones a quienes quedaban excluidos.

¹⁸ Vargas (2018) la identifica como la primera reforma. Sin embargo, en sentido estricto, la primera reforma fue en el año 2002.

Mecanismos para aprender el precio de la vejez

El sistema de AFP fue instalado en un contexto autoritario y con importantes restricciones para la prensa, pese al apoyo que tenía de medios escritos como *El Mercurio*. Sin embargo, para su aceptación social requirió de todos los recursos disponibles de la época. Campañas publicitarias protagonizadas por rostros televisivos, como Don Francisco para la AFP Provida; spots educativos protagonizados por Prudencio Ahorra; incluso, deportistas connotados, como el delantero de la selección de fútbol de 1982, Carlos Caszely, promocionaban el sorteo de pasajes al mundial que la AFP Invierta organizó para los trabajadores que se inscribieran en ella.

Las campañas publicitarias de la época indicaban que el cambio a la AFP era respaldado por la experiencia de las administradoras en el mundo de las finanzas, reforzaban la idea de libertad de elección e invitaban a ser parte de los proyectos de la familia de la administradora. Como señala Undurraga (2014), en esta publicidad se desplegaba el discurso del emprendimiento, la gestión y el mercado como espacios para alcanzar los anhelos individuales, propios de la idea de modernidad que movilizaba el capitalismo chileno contemporáneo.

A estas justificaciones, se agregaron seductoras promociones asociadas a las AFP: viajes a Orlando para los niños, campeonatos de fútbol entre cotizantes, sorteos de muebles, entre otros.

Con respecto a la nueva previsión, siempre es interesante escuchar otra opinión. Yo entré a Provida. Y usted se preguntará por qué. En primer lugar, porque es la Administradora más grande. En segundo lugar, porque su directorio está formado por personalidades de gran trayectoria en el mundo de las finanzas y porque sus accionistas son empresas importantísimas que me ha tocado conocer de cerca. Esas son las razones por las cuales yo entré a Provida y creo que hay que tomarlas en cuenta. Provida es la nueva previsión. Provida fue mi decisión y yo [mostrando su palma de la mano en signo de distancia]

respeto la suya. (Transcripción de spot publicitario de la AFP Provida, protagonizado por Don Francisco)

En la publicidad se reforzaba la idea de que el cambio al sistema de AFP era una decisión individual e iba acompañado de la promesa de disponer de un mayor «sueldo líquido» y de alcanzar un igual o mejor estándar de vida en la vejez. Todo esto envuelto en la relevancia que se le entrega a los «saberes del mercado».

Estos soportes se han mantenido como un elemento central en la enseñanza del precio de la vejez y, treinta y siete años después de su instalación, se presentan como elementos recurrentes para sensibilizar a los individuos respecto a la relevancia de una buena inversión. Por este motivo, se consideran elementos vitales para acompañar a los dispositivos de las reformas, pues permiten que los lenguajes y prácticas propuestos por el sistema de pensiones privados se instalen dentro de la cotidianidad de los chilenos.

La pandemia de covid-19, el 10% y el bienestar en Chile

La crisis sanitaria, económica y social derivada de la pandemia ha puesto al desnudo, al igual que en el resto del mundo, la fragilidad del sistema sobre el cual se encontraba Chile, así como la debilidad del Estado para hacerle frente. Las desigualdades en el acceso a la vivienda, educación, salud, al trabajo formal y la protección laboral, al transporte, internet, en definitiva, a una vida digna y protegida, una vez más, se han manifestado y con ello se han exacerbado los motivos por los cuales se desató la crisis social de octubre de 2019.

El 15 de julio de 2020, se aprobó, en la Cámara de Diputadas y Diputados, el proyecto de reforma constitucional que permite a los afiliados a una AFP retirar parte de sus fondos previsionales durante el estado de catástrofe. Esta votación fue ampliamente celebrada por la ciudadanía y, veinticuatro horas después de ser aprobada la ley, un 90% de los afiliados solicitaron el retiro de sus fondos de pensiones.

El hambre, frío y desamparo al que han sido sometidas las personas, por la falta de protección estatal frente a las consecuencias de la pandemia — y que abrió el debate sobre el retiro del 10% —, deja en evidencia que el capital, como medida de valor, asume que todas las personas que estén excluidas o mermadas de este no valen lo mismo. Así, clasifica la posibilidad de vivir de unos y otros en función de su capital, sin consideración alguna a su dignidad y pone la energía de todos en la sobrevivencia. Sabemos que no solo la discusión del 10%, sino todas las medidas sanitarias y económicas impulsadas por el ejecutivo durante la actual crisis, han mostrado ante los ojos de la ciudadanía el peso que tiene el capital sobre la vida, y que el primero es el principal motor de las medidas anunciadas con altos costos para la mayoría.

CONCLUSIONES

Como queda en evidencia en este trabajo, el caso chileno no solo presenta un proceso de privatización de un derecho social, sino que también transforma las acciones económicas asociadas a la producción de pensiones. Por un lado, propicia que los acuerdos –tradicionalmente establecidos para la seguridad económica de la vejez– modifiquen la configuración de procesos sociales, en términos de organización de la vida social, de las relaciones y, al mismo tiempo, de las acciones económicas de los sujetos. Por otro lado, produce una nueva mercancía derivada del trabajo, la cual es transada en el mercado como parte de los activos de importantes grupos económicos, al mismo tiempo que es un pilar básico del ahorro de la nación. Finalmente, es consumido en forma de seguro y reclama que los agentes que lo producen sean capaces de generar expectativas ficticias para modelar los riesgos que implica la vejez.

Como resultado de este trabajo, se observa el proceso de responsabilización del ciudadano sobre la seguridad económica de la vejez, con base en el replanteamiento de los acuerdos públicos-privados y la reducción del rol del Estado a la regulación. En específico, se observa que el sistema clasifica a los sujetos respecto a su capacidad de responder a las reglas del mercado, asimismo, los obliga a decidir sobre los riesgos con los que su vejez puede ser asegurada.

Este sistema, en lugar de cumplir el objetivo esencial de maximizar la protección de los ingresos tras la vida activa, mediante mejores tasas de reemplazo viables en un contexto de optimización de las inversiones de los fondos, canaliza los recursos a administradoras de fondos y agencias conexas. En este proceso, deja la seguridad de la vejez en una racionalidad de lucro y a los individuos sujetos a ella.

Las reformas del sistema chileno de los años 2002 y 2008, en este sentido, colaboraron a mantener y reforzar la responsabilización que tienen los individuos sobre el cuidado de la seguridad de la vejez. Esto deja en evidencia la capacidad de innovar y actualizar los dispositivos

para perpetuar el sistema. No obstante, la enseñanza de las reglas del mercado se transporta en elementos simbólicos que movilizan los dispositivos en la vida cotidiana de los sujetos. Actualmente, Chile se encuentra en un proceso constituyente que ha cobrado gran atención. La esperanza de su pueblo está puesta en las urnas y la movilización popular. Este impulso democratizador puede tener importantes efectos en la definición y provisión del bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL. (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old And Promote Growth*. Washington D.C.: Oxford.
- BERTRANOU, P., CALVO, E., y BERTRANOU, E. (2009). ¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones? *Center for Retirement Research at Boston College*, (9-14), 1-21.
- COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL. (2015). *Informe final*. Santiago de Chile. Gobierno de Chile.
- HARVEY, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- NYQVIST, A. (2016). *Reform and Responsibility in the Remaking of the Swedish National Pension System: Opening the Orange Envelope*. New York: Palgrave, Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137552402>.
- ROSE, N. (1996). Governing 'Advanced' Liberal Democracies. En Barry, A., Osborne, T. y Rose, N. (ed.). *Foucault and Political Reason. Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- ROSE, N. (1999). *Governing the Soul. The Shaping of the Private Self*. London: Free Association Books.
- SOJO, A. (2014). El sistema de pensiones contributivo chileno como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social. *Serie políticas sociales CEPAL* (211), 1-45.
- SOLIMANO, A. (2017) *Pensiones a la chilena: la experiencia internacional y el camino a la desprivatización*. Santiago de Chile: Catalonia.
- UNDURRAGA, T. (2014). *divergencias: trayectorias del neoliberalismo en Argentina y Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universidad Diego Portales.



COLOMBIA

seguros fequendamama
seguros fequendamama

RIESGOS SOCIALES, DESIGUALDAD Y BIENESTAR EN COLOMBIA

Esteban Nina Baltazar ¹

INTRODUCCIÓN

El modelo económico de libre mercado está generando más desigualdad en la sociedad, afirma Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía 2001; en su libro *El precio de la Desigualdad* (2012), añade que la desigualdad es una opción política más que una consecuencia económica, por tanto se observa que la desigualdad se está radicalizando en el mundo. Razón por la que no todas las personas tienen las mismas oportunidades para mejorar su bienestar, por tanto el autor reclama que se necesita un nuevo contrato social para acabar con la desigualdad.

El propósito de este trabajo es presentar un análisis de la desigualdad multidimensional en Colombia, a través de una

¹ Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Miembro de la Red de Homólogos de Desigualdad y Pobreza de AUSJAL y de la Red de Observatorios de Deuda Social ODSAL.

aproximación a la matriz de desigualdad social, como un ejercicio exploratorio de la interrelación de las dimensiones de la desigualdad socioeconómica, territorial y ciclo de vida. Según Abramo (2019) la noción de la matriz de la desigualdad social desarrollada por la CEPAL (2016) es una propuesta para avanzar la capacidad de identificar y analizar la desigualdad social en la región, así como la evolución reciente de algunos indicadores de esa desigualdad. De aquí se deriva que la desigualdad es entendida de manera multidimensional, asociado a ejes estructurantes de la matriz de desigualdad social⁰; según la CEPAL (2016) ellos son la desigualdad socioeconómica, territorial, de género, raza y etnia y ciclo de vida como la infancia, la juventud, la vida adulta y la vejez.

Esta propuesta de la matriz de desigualdad social es pertinente para el caso colombiano, porque representa la perspectiva multidimensionalidad de la desigualdad en el sentido de que múltiples dimensiones se entrelazan, entrecruzan y potencian, lo que da como resultado una multiplicidad de factores de desigualdad que se reflejan en las condiciones de las personas, hogares o grupos de la población de un país. Este enfoque multidimensional también permite manifestar las situaciones de múltiples desigualdades que se relacionan con la persistencia pobreza y la reproducción de la desigualdad en la sociedad. No reconocer de la desigualdad, como problema multidimensional además de estructural, será un diagnóstico parcial que redundará la posibilidad de formular e implementar políticas públicas sociales para superarlas.

Para el caso colombiano se tomarán tres ejes; el primer eje de la desigualdad referido al estrato socioeconómico o clase social, que remite a la estructura social, que está a su vez fuertemente determinada por la matriz económica y productiva del país. Los elementos centrales de este eje son la estructura de la propiedad y la distribución de los recursos, activos productivos y del poder; una de sus manifestaciones más evidente es la desigualdad en

la distribución de ingreso, que constituye, a la vez, la causa y el efecto de otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud, acceso a vivienda y el mercado de trabajo. El segundo eje es el de las desigualdades territoriales al interior de los países, en las zonas rurales y urbanas.

El tercer eje es el de ciclo de vida; específicamente se observara el caso de la situación infancia y el trabajo. Sin embargo, este análisis exploratorio requerirá ser complementado por un análisis mayor para integrar otros ejes como la desigualdad de género, raza y etnia que se pueda observar en los indicadores y resultados de políticas públicas. No se revisará las desigualdades de género, raza y etnia por falta de información para nuestro caso. Entonces, los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social arriba señalados son propicios y pertinentes para ser analizados en los resultados de las políticas públicas sociales y económicas de los gobiernos nacionales en el periodo 2010-2018.

La sociedad colombiana no es ajena a la dinámica de la desigualdad multidimensional. Los colombianos vivieron, en la última década, un avance en los indicadores oficiales de pobreza monetaria y multidimensional, de acceso a educación, salud y servicios básicos domiciliarios, lo que mejorará las condiciones de vida y bienestar de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Sin embargo, en ese mismo periodo, la desigualdad social y económica ha sido constante, lo que pone en riesgo dichos avances, al mismo tiempo que el bienestar y las condiciones de vida de 49 millones de la población en el territorio colombiano.

La metodología de este trabajo es un análisis comparativo a través de indicadores sociales de la matriz de la desigualdad social –propuesto por la CEPAL (2016)– contrastado con los logros reportados en los informes gubernamentales de los resultados de las políticas públicas sociales, sectoriales y poblaciones. Se trata de verificar los resultados gubernamentales frente a la reducción de la desigualdad multidimensional –que incluye principalmente la

desigualdad social y económica en la distribución de la riqueza entre los grupos sociales y la desigualdad territorial entre las regiones o zonas urbanas y rurales— para lo cual se tomaron en cuenta los indicadores oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia

Eje de desigualdad socioeconómica

Según cifras oficiales de entidades gubernamentales como el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda, la economía colombiana se enfrentó a importantes desafíos en la última década. Después de tener resultados sobresalientes en materia de crecimiento económico y estabilidad macroeconómica hasta 2014, con una tasa de crecimiento del PIB de 4.7%, cambió la tendencia y empezó a decrecer a 2%, en 2016, hasta llegar a 2.7% en 2018. Del mismo modo, el índice de Precios al Consumidor (IPC) que se mantenía en los rangos previstos por el Banco de la República, de 1.94% en 2013, se incrementó hasta 6.8% en 2015 y quedó en 3.3% en 2018.

Este desempeño económico muestra la vulnerabilidad de la economía frente a los fenómenos del orden financiero internacional, entre los que se encuentran: el cambio del flujo de capital extranjero hacia Estados Unidos como consecuencia de la recuperación económica de este país, la desaceleración de la economía de China, la inestabilidad económica de América Latina y la caída en los precios de las principales materias primas de exportación como el carbón y el petróleo. Todos estos procesos generaron una devaluación, en 2014, de 24% y una más alta de 31.6% en 2015, lo que redujo el PIB, valorado en dólares, de 380 mil millones en 2014, a 291 mil millones de dólares el año siguiente. Una pérdida de patrimonio económico de 80 mil millones de dólares, de la que Colombia se recuperó, moderadamente, hasta 338 mil millones de dólares en 2018 (cuadro 1).

Variables macroeconómicas	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIB \$ miles de millones	690.863	700.000	801.000	877.000	915.000	983.000
PIB % crecimiento real	4,5	4,6	3,1	2	1,8	2,7
PIB US\$ millones	378.000	380.000	291.000	288.000	311.000	338.000
PIB US\$ per capita	8.019	7.975	6.044	5.907	6.306	6.786
Inflación. IPC var dic-dic %	1,94	3,66	6,8	5,75	4,09	3,3
Tasa de cambio Diciembre (\$/US\$)	1.926	2.392	3.149	3.071	2.984	2.969
Devaluación Diciembre (\$/US\$)	8,73	24,0	31,6	-4,72	-0,55	-0,5
Balanza comercial (US\$mil)	-3.800	-3.800	-15.900	-12.000	-6.100	-3.400

Cuadro 1. *Indicadores de la economía colombiana, 2013-2018.* Fuente: Banco de la República y Ministerio de Hacienda.

En los dos periodos de gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018, ocho años en total), el plan de desarrollo buscaba promover un modelo de crecimiento económico que contribuyera a la equidad y la inclusión social, para cumplir cuatro objetivos: 1) erradicar la pobreza extrema en 2024 y reducir la pobreza moderada; 2) reducir las brechas poblacionales en materia de ingresos; 3) reducir las brechas poblacionales y territoriales en la provisión de servicios públicos de calidad en materia de salud, educación, infraestructura y conectividad; y 4) promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones. En este contexto, la agenda de gobierno y de las políticas públicas sociales, en la última década, estaban enfocadas en las negociaciones de paz con los grupos armados, la reducción de la pobreza y de las brechas en educación, salud, vivienda, protección social e infraestructura básica.

Un resultado relevante en los informes gubernamentales es la reducción significativa de la pobreza monetaria y pobreza multidimensional en este último decenio. Según los informes de pobreza monetaria del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013, 2014, 2015 y 2018) y el DANE, las estimaciones afirman que, entre 2002 y 2018, la incidencia o porcentaje de la pobreza a nivel nacional disminuyó significativamente, cerca de 22.7 puntos porcentuales: pasó de 49.7% a 27%. Este es un logro que va en la misma

dirección de las recomendaciones de la Agenda Social Global de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas. En las zonas urbanas, la incidencia de la pobreza se redujo 21.1 puntos porcentuales entre 2002 y 2018, pues pasó de 45.5% a 24.4%. En las zonas denominadas resto o zonas rurales, la pobreza monetaria disminuyó de manera importante en este mismo periodo: se redujo 25.6 puntos porcentuales, al pasar de 61.7% a 36.1%. Mientras que, en el grupo de las trece principales ciudades colombianas, la reducción fue en el mismo sentido, de 20 puntos porcentuales: bajó de 36.2% a 16.2%. Con base en la línea de pobreza extrema o la canasta de alimentos, en el mismo periodo de dieciseis años, a nivel nacional se pasó de 17.7% a 7.2%, lo que representa una reducción significativa de 10.6 puntos porcentuales.

En las zonas urbanas, la incidencia de la pobreza extrema monetaria se redujo 7.3 puntos porcentuales entre 2002 y 2017, de 12.2% a 4.9%. En las zonas rurales, la reducción, en el mismo periodo, fue de 17.7 puntos porcentuales, de 33.1% a 15.4%. En las trece áreas metropolitanas, la reducción de la pobreza extrema fue de 7.6% a 2.9%, el nivel más bajo observado (DNP, 2015 y 2019). Estas cifras también evidencian la persistencia de una doble desigualdad: la desigualdad socioeconómica y la desigualdad territorial. A pesar de la reducción de la pobreza y pobreza extrema, se constata que los niveles de pobreza rural son mayores en 2010 en 19 puntos porcentuales —de 49.7%, frente al de la zona urbana de 30.3%, para llegar al 2018 con la misma tendencia: 36.1% en lo rural contra 24.4% en la urbanas—. Es decir, la población rural padece la discriminación por estratificación socioeconómica por ser de bajos ingresos y adicionalmente la marginación por vivir en zonas rurales y dispersas.

	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
NACIONAL															
Pobreza															
DNP-DANE/MESEP	49,7	48	47,4	45	42	40,3	37,2	34,1	32,7	30,6	28,5	27,8	28,0	26,9	27
CEPA (2020)	53,8				44,6				35,5		31,1		30,9	29,8	29,9
Pobreza extrema															
DNP-DANE/MESEP	17,7	15,7	14,8	13,8	16,4	14,4	12,4	10,6	10,4	9,1	8,1	7,9	8,5	7,4	7,2
CEPA (2020)	23,8				20,7				14,5		12		10,9	10,8	10,8
URBANO															
DNP-DANE/MESEP	45,5	44,9	43,7	41,1	37,4	36	33,3	30,3	28,4	26,9	24,6	27,8	28	24,2	24,4
CEPA (2020)									7,9	7	6,3	6	6,9	6	5,8
Pobreza extrema	12,2	11,2	10	9,1	11,2	9,9	8,3	7	6,6	6	5,1	4,9	5,6	5	4,9
RURAL															
DNP-DANE/MESEP	61,7	56,8	58,3	56,4	56,6	53,7	49,7	46,1	46,8	42,8	41,4	40,3	38,6	36	36,1
CEPA (2020)									24,2	19,8	19,4	19,4	20,1	16,6	16,2
Pobreza extrema	33,1	29	29,1	27,8	32,6	25,7	25	22,1	22,8	19,1	18	18	18,1	15,4	15,4
13 CIUDADES															
DNP-DANE/MESEP	36,2	36,7	34,3	32,2	27	25,6	23,2	20,6	18,9	17,5	15,9	15,4	15,9	15,7	16,2
Pobreza extrema	7,6	7,4	6,6	5,6	5,6	5,2	4,6	3,5	3,3	3	2,7	2,7	2,9	2,7	2,9
POBLACIÓN EN POBREZA (MILLONES)															
DNP-DANE/MESEP - LP	19,9	19,5	19,5	18,7	18,1	17,6	16,4	15,2	14,8	13,9	13,2	13,0	13,2	12,8	13
CEPA (2020) - LI									5,3	4,5	4,3	4,2	4,6	4	3,9
DNP-DANE/MESEP - LI	7,00	6,4	6,1	5,7	7,0	6,3	5,4	4,7	4,7	4,1	3,7	3,7	4,0	3,5	3,5

Cuadro 2. Evolución de la pobreza y la pobreza extrema en Colombia. 2002- 2018.

Fuente: Cálculos DNP DANE MESEP y CEPAL con base en las ENH y GEIH.

Este resultado positivo en pobreza, destacado mostrado en los informes gubernamentales coinciden las cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) confirman la tendencia de reducción de la pobreza cerca de veinticuatro puntos porcentuales, entre 2002 y 2018, de 53.87% a 29.9%, mientras que la pobreza extrema había disminuido 13 puntos porcentuales, de 23.8% a 10.8%. Estas cifras del cuadro 2 señalan que, en 2018, se alcanzaron mínimos históricos (29.9% en pobreza y 10.8% en indigencia o pobreza extrema). Según los recientes informes del DNP y el DANE, el país habría cumplido satisfactoriamente los ODM de reducir la pobreza y pobreza extrema a la mitad, en veinticinco años –entre 1990 y 2015–, dejando atrás los efectos de la crisis de

recesión económica de los años 1998 y 1999. Así, el país comenzaba a situarse por debajo de los niveles de pobreza similares a otros países de la región, como Chile y Brasil. Sin embargo, el reto ahora es alcanzar el Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): el fin de la pobreza en 2030.

En los mismos informes de pobreza del DNP y DANE, se da cuenta del número de personas en situación de pobreza —que a nivel nacional había alcanzado un pico cercano a los 13 millones en 2018—, el cual había caído 7.1 millones, comparado con el 2002, es decir, estaba cerca de los 19.9 millones en 2002. En cuanto al número de personas en situación de pobreza extrema reportado, se había alcanzado un máximo de 7 millones en 2002, y, para 2018, había disminuido hasta 3.5 millones de personas, equivalente a 3.47 millones menos.

En contraste con estos logros positivos, en la reducción de pobreza y pobreza extrema, la desigualdad en la distribución de la riqueza no ha reducido significativamente como estaba en los planes de desarrollo gubernamentales. El análisis de la desigualdad de los ingresos en Colombia tiene importancia tanto desde el punto de vista económico como social, ya que ella es un factor que contribuye no sólo a la reproducción de la pobreza, sino también a incrementar las tensiones y conflictos sociopolíticos de poder. Entre 2002 y 2018, en 16 años el Coeficiente de Gini a nivel nacional paso de 0.572 a 0.517 con una reducción moderada de 0.055 puntos del índice. A nivel urbano se observa una disminución de 0.053 del índice 0.550 a 0.497; en el mismo sentido, en las zonas rurales se redujo un valor de 0.024 puntos del coeficiente de Gini de 0.470 a 0.446, y las trece ciudades principales desde 0.537 a 0.487 con una reducción significativa de 0.050 puntos. En general se observa una reducción residual de la desigualdad en la distribución del ingreso de las personas y hogares en periodo de 16 años.

	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nacional DNP-DANE MES	0,572	0,554	0,558	0,557	0,567	0,557	0,560	0,548	0,539	0,539	0,538	0,522	0,517	0,508	0,517
Nacional CEPA (2016)	0,567				0,572				0,539		0,540		0,521	0,511	0,520
Urbano	0,550	0,536	0,539	0,537	0,542	0,535	0,537	0,514	0,526	0,517	0,514	0,498	0,495	0,488	0,497
Rural	0,470	0,518	0,437	0,463	0,489	0,469	0,471	0,459	0,465	0,446	0,463	0,454	0,458	0,456	0,446
13 ciudades	0,537	0,548	0,541	0,539	0,531	0,524	0,529	0,517	0,499	0,505	0,504	0,488	0,485	0,477	0,487

Cuadro 3. *Coficiente de Gini, a nivel nacional, urbano, rural y ciudades 2002-2018*. Fuentes: Cálculos DANE y DNP con base a Encuestas Continua de Hogares 2002-2005 y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2018.

En relación con la distribución del ingreso a nivel nacional, en 2018, el coeficiente de Gini, que se utiliza para medir desigualdad en la distribución del ingreso, fue de 0.517 puntos, aumentando un 0.009 puntos superior al resultado de 2017 (0.517 puntos), con lo que se evidencia el inicio un cambio de tendencia hacia el incremento de la desigualdad.

Eje de desigualdad territorial

Para observar la desigualdad territorial entre las regiones al interior del país, así como las brechas persistentes entre lo urbano y rural, se tomarán los datos de las variables de la medición del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) desagregando dicho índice por regiones y zonas urbano rural, focalizado el análisis en los dos periodos de gobierno de Juan Manuel Santos 2010-2014 y 2014-2018.

Desde el año 2010, el Estado colombiano adopta, dentro de las mediciones oficiales de pobreza, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que ha sido promovido desde el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). En América Latina como en Colombia, desde el año 2010, la medición se realiza de manera directa, por medio del IPM, propuesto originalmente por el programa denominado Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), de la Universidad de Oxford. Esta metodología de medición de la pobreza multidimensional fue diseñada por OPHI, con base en la adaptación

de la metodología de Sabina Alkire y James Foster que mide tres dimensiones: educación, salud y condiciones de vida, desagregado en diez variables.

El IPM es un indicador que refleja la privación de los hogares en distintas dimensiones y permite observar patrones distintos a los de la pobreza monetaria, al reflejar diversos conjuntos de privaciones. La pobreza monetaria y la pobreza multidimensional miden aspectos diferentes de las condiciones de vida de los hogares y son complementarias para obtener una panorámica general de la pobreza en Colombia.

Cifras en Porcentaje	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Urbano	30,4	29,4	27,0	24,8	21,9	20,2	17,8		19,6
Cabecera	23,5	22,2	20,6	18,5	15,4	14,4	12,1	12,2	13,8
Centros, poblados y rural disperso	53,1	53,1	48,3	45,9	44,1	40,0	37,6		39,9
Regiones									
Caribe	45,5	41,8	41,1	37,4	34,6	31,2	26,4		33,5
Oriental	28,6	29,2	28,5	24,8	18,0	17,5	16,8		16,4
Central	31,2	30,7	26,7	26,1	28,1	22,1	18,0		19,0
Pacífica (sin incluir Valle)	42,7	41,4	36,3	37,6	34,6	33,8	33,2		33,3
Bogotá	12,1	11,9	11,1	8,7	5,4	4,7	5,9		4,3
Valle del Cauca	24,1	24,7	20,5	16,2	15,7	15,7	12,0		13,6
Antioquia	27,8	25,7	21,7	22,4	19,5	18,7	15,1		17,1

Cuadro 4. Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia (%), por zonas y regiones. 2010-2018. Fuente: Cálculos DNP DANE con base en las encuestas GEIH.

El IPM de Colombia es diferente del propuesto por PNUD-OPHI porque añade dos dimensiones, es decir, está conformado por cinco dimensiones: 1) condiciones educativas del hogar; 2) condiciones de la niñez y la juventud; 3) trabajo; 4) salud y acceso a servicios públicos domiciliarios; y 5) condiciones de la vivienda, medidas a través de quince variables (indicadores). La fuente de información para el cálculo del IPM es la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) que tiene representatividad estadística para los dominios cabeceras

y centros poblados y rural dispersa, así como para siete regiones: Antioquia, Bogotá, Valle del Cauca, Pacífica (sin incluir Valle del Cauca), Central, Caribe y Oriental (solo cabecera para Orinoquía y Amazonía). Así se calcula el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional para estas siete regiones.

Entonces, según mediciones de Planeación Nacional y el DANE, el IPM para Colombia muestra una reducción, a nivel nacional, de 10.8 puntos porcentuales, en el periodo analizado, desde 30.4%, en 2010, a 19.6% en 2018. El porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en cabeceras, en 2018, es de 13.8%, lo que muestra una reducción de 9.7 puntos porcentuales desde 2010 (23.5%). En los centros poblados y rural disperso, la reducción también fue progresiva, al pasar de 53.1% en 2010 a 39.9% en 2018.

Sin embargo, a pesar de la importancia de la reducción del indicador a nivel nacional o global este indicador multidimensional, se puede derivar indirectamente la magnitud de la persistencia de la desigualdad territorial, de las diferencias subnacionales o intra-país y por zonas. De acuerdo con los datos del IPM desagregado en siete regiones de Colombia, se observa claramente la persistencia de la desigualdad territorial —reflejado en las diferencias de puntaje en el IPM en el año 2010— en el rango que va desde el menor valor de 12.1 para Bogotá, ciudad capital, hasta la región Pacífica con 42.7 y la región Caribe con 45.5, una brecha de 3 veces más. Esta tendencia de desigualdad territorial no cambia significativamente a lo largo de los siguientes ocho años; si bien hay una mejora, en todas las regiones persiste la brecha: en 2018 Bogotá se presenta con 4.3 de IPM frente a 33.3 y 33.5 de la región Pacífica y Caribe, respectivamente.

Esta persistencia de la brecha territorial amortigua y pone en riesgo los avances en la incidencia de pobreza multidimensional por regiones, como se puede constatar. La región Caribe (sin incluir Valle del Cauca) con una reducción de 12 puntos porcentuales entre 2010-2018, desde 45.5% en 2010 a 33.5% en 2018; la segunda es la región Pacífica con una reducción de 9.4 puntos, de 42.7% en 2010

a 33.3% en 2018; en tercer lugar se ubica la región Central con una reducción de 12.2 puntos, 31.2% en 2010 a 19% en 2018. Las regiones con menor incidencia o porcentaje de personas en privaciones multidimensionales son las siguientes: Bogotá, disminuyendo 7.8 puntos porcentuales, desde 12.1% a 5.7 % en 2018; la región Valle del Cauca con una reducción de 10.5 puntos, desde 24.1% a 13.6% en 2018; la región Oriental reduce 12.2 puntos, de 28.6% a 16.4% y la región Antioquia con decrecimiento de 10.7 puntos, desde 27.8% en 2010 a 17.1% en 2018. En resumen, la tendencia progresiva de reducción de la incidencia del índice IPM de Colombia, estimada por el DNP y DANE, va desde el 30.4% en 2010 al 19.6% en 2018 – indirectamente da cuenta de los efectos de la persistencia de la desigualdad territorial –. Se observa una disminución de la desigualdad en la distribución de la riqueza que no se recude en la misma proporción de la pobreza monetaria en el periodo de análisis entre 2010 y 2018.

Análisis de la desigualdad socioeconómica y territorial en las dimensiones del IPM

El análisis de esta sección se enfoca en contrastar los principales logros de las políticas públicas sociales implementadas en la última década, con base en los resultados reportados por entidades gubernamentales – como los ministerios sectoriales – para el balance global realizado por el DNP (2018), para contrastarlos con las variables del IPM, a saber: educación mínima; hábitat; salud pública y trabajo decente y protección social, que reflejan la volatilidad del bienestar ante los riesgos sociales de la desigualdad.

Dimensión de educación mínima

Las cifras del Ministerio de Educación (Mineducación), para el periodo 2014-2018, indican que las políticas de educación y sus programas contribuyeron a la reducción de la tasa de analfabetismo entre la población de quince años y más, lo que significa una reducción

de la variable analfabetismo (Planeación Nacional, 2018) en 3.7 puntos porcentuales a nivel nacional, es decir, desde 13.2% en 2010 a 9.5% en 2018. Este avance evidenció los resultados para alcanzar la condición de *país libre del analfabetismo*, acordada con la Unesco, y llegar a una tasa del 4% (cuadro).

Entre los programas de la política educativa de Colombia también se encuentra el Programa de Jornada Única del Ministerio de Educación Nacional, el cual busca que los estudiantes de colegios oficiales tengan las mismas oportunidades de acceder a una educación de calidad, ampliando la duración de la jornada escolar, al menos, a siete horas al día, para fortalecer las competencias con el aumento del tiempo que los estudiantes dedican a sus clases y actividades extracurriculares. Según los informes del DNP, cerca de 992 888 estudiantes se beneficiaron con la Jornada Única en cerca de 1107 colegios de todo el país. La implementación de este programa estuvo asociado a diferentes estrategias complementarias, como la construcción, adecuación y dotación de las aulas escolares en las zonas urbanas y rurales, así como la mejora de la calidad de la planta docente, a través del Programa becas para la Excelencia Docente, que impactó en la cualificación docente y la actualización de sus prácticas educativas. Esto benefició a cerca de 7300 docentes de 1513 instituciones educativas oficiales o públicas, de las cuales 430 pertenecían al programa de Jornada Única.

Paralelamente, Mineducación informó que se cumplió el objetivo de aumentar la cobertura y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. Para lograr esto, se implementaron estrategias dirigidas a la transición efectiva de los estudiantes de educación básica y media, y de educación media a la educación superior. Para los dos primeros niveles, primaria y secundaria, se implementó el Programa de Alimentación Escolar (PAE), que impactó en la permanencia escolar a partir de la entrega de complementos alimentarios. El PAE, en 2017, entregó cerca de 5.4 millones de raciones diarias de alimentación de mañana, almuerzo y tarde, para un total de 40 527 sedes educativas en

95 entidades territoriales; en otras instituciones educativas públicas se cofinanció dicho programa.

Por otro lado, mediante la entrega de incentivos de la demanda, se incrementó el número de bachilleres que transitaron efectivamente hacia la educación superior. Los resultados de estos programas del Ministerio de Educación se evidenciaron en la tasa de cobertura bruta en educación media, que se incrementó hasta llegar al 80.39% en 2018. Al mismo tiempo, las variables de inasistencia escolar redujeron a nivel nacional, de 4.6% en 2002 a 3.3% en 2018, y la de rezago escolar pasó de 35.2% en 2002 a 28.6% en 2017. En total, cerca de 10 250 000 estudiantes están matriculados en las diferentes instituciones educativas del país. De ellos, 7 600 000 están en instituciones educativas oficiales o públicas, y 711 000 en matrícula contratada, es decir, son niños y jóvenes atendidos con recursos públicos en colegios privados. Por su parte, en colegios privados hay un 1 889 000 estudiantes.

En acceso a la educación superior, el ministerio destaca el Programa Ser Pilo Paga (SPP), que consiste en la entrega de un crédito condonable y subsidios de sostenimiento, por cinco años, a estudiantes que cumplan el requisito de ser de hogares pobres y con un puntaje alto en el examen de estado. Este programa impactó de forma positiva la tasa de cobertura en educación superior, la cual pasó de 37.1% en 2010 a 47.8% en 2014, hasta llegar a 52.8% en 2017, según cifras del Ministerio de Educación. El programa benefició en el cuatrienio (2014-2018) a 39 995 estudiantes de escasos recursos con buenos puntajes en el examen ICFES, quienes están estudiando en las mejores universidades. Asimismo, el ICETEX benefició a otros 125 000 estudiantes con créditos condonables y subsidios en el periodo 2014-2018.

Al contrastar estos resultados, se pueden constatar que la variable de educación también mostró una tendencia a la reducción de la incidencia de los hogares con bajo logro educativo (menor a nueve años de escolaridad) desde 55.4% a 43.8%, de 2010 a 2018, una disminución de 11.6 puntos porcentuales (cuadro 5).

Cifras en %	Variable	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nacional	Analfabetismo	13,2	12,0	12,1	11,7	10,7	10,2	9,7		9,5
	Bajo logro educativo	55,4	54,6	53,1	51,6	50,7	48,2	46,4		43,8
	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	11,8	10,8	9,4	9,7	9,4	9,1	8,7		9,3
	Rezago escolar	35,1	34,1	33,3	31,7	32,0	29,5	28,6		28,6
Cabeceras	Analfabetismo	9,3	8,0	8,2	8,0	7,1	7,0	6,6	6,1	6,1
	Bajo logro educativo	46,4	45,5	44,1	42,8	41,8	39,3	37,5	35,3	34,1
	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	11,7	10,5	9,8	10,0	9,6	9,6	8,9	8,4	9,6
	Rezago escolar	32,3	31,8	31,2	29,5	29,8	27,3	26,3	27,5	26,6
Centros poblados y rural disperso	Analfabetismo	27,6	26,3	26,0	25,0	24,1	22,1	21,4		22,0
	Bajo logro educativo	88,3	87,2	84,9	83,4	83,6	81,6	79,9		79,7
	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	12,1	12,0	7,9	8,8	8,7	7,5	7,9		8,0
	Rezago escolar	45,4	42,3	40,6	39,8	40,2	37,8	37,0		36,1

Cuadro 5. *Variables afines a la dimensión de educación mínima*. Fuente: Cálculos DNP y DANE con base en las encuestas GEIH.

Sin embargo, en Colombia se observa que persiste la desigualdad educativa por zonas geográficas: urbanas *versus* rurales. Mientras el nivel de *bajo logro educativo* en los hogares de zonas urbanas, ciudades principales e intermedias es de 34.1% en 2018, esta privación asciende a 79.7% en las zonas rurales, lo que representa una brecha de 45.6 puntos porcentuales, casi el doble de los puntos de las zonas urbanas (cuadro 5). Por otro lado, el extremo del mínimo nivel educativo o analfabetismo en las ciudades es de 6.1%, en cambio, en los hogares rurales es de 22%.

También existe desigualdad en la calidad educativa, la cual se pudo identificar a través de las Pruebas Saber 3o., 5o., 9o. y 11o., aplicadas entre los egresados de colegios públicos y privados. Los colegios oficiales tuvieron un incremento importante en la Pruebas Saber 11o. —que representa alrededor del 75% del total de estudiantes—, los resultados del puntaje global mejoraron al pasar de 250 en 2015 a 257 en 2016. Sin embargo, el desempeño de los colegios públicos en las Pruebas Saber está por debajo del nivel promedio de los colegios privados, que están cerca de 315 en el puntaje global. Por otro lado, la tasa de tránsito inmediato a la educación superior se encuentra cerca del 37.4%, lo que significa que de cada 100 jóvenes que se gradúan de bachillerato, 37 logran ingresar a

programas de educación superior como pregrado, técnicos o tecnológicos en el siguiente año.

Dimensión de hábitat

La política pública de vivienda urbana en el periodo 2010-2018 se enfocó en la provisión de vivienda nueva en adquisición. Esto favoreció la reducción del déficit cuantitativo y cualitativo, mediante la implementación de programas con focalización diferenciada entre población pobre y vulnerable, de acuerdo con las condiciones del hogar, lo que facilitó el acceso a la vivienda de los hogares con bajos ingresos. Por otro lado, la disminución del déficit cualitativo se apoyó en proyectos que permitieron mejorar las condiciones de calidad de la vivienda.

Según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la política habitacional anterior a 2010 se sostenía sobre un modelo de cierre financiero que no se articulaba con la realidad de las familias colombianas de ingresos bajos o pobres, las cuales enfrentaban dificultades relacionadas con su capacidad de ahorro y acceso al crédito de vivienda formal. Este diagnóstico justificó revisar y reformular la política de vivienda, de manera que, en 2012, se aprobó la Ley 1537, la cual brindó las herramientas para implementar una serie de programas de vivienda que se ajustan a las necesidades y características socioeconómicas de cada segmento de la población. Con base en esta ley, se formuló una política de vivienda integral, que ha permitido llegar a los hogares de menores ingresos y disminuir, significativamente, el déficit de vivienda.

En el marco de esta política de vivienda integral, se diseñaron e implementaron programas como el de Vivienda Gratuita, destinado a los hogares más pobres y vulnerables, cuya única alternativa habitacional era la vivienda gratis o cien por ciento subsidiada, o como el programa Mi Casa Ya, dirigido a la población que, aunque con bajos recursos, cuenta con capacidad de ahorro y acceso al crédito formal. Además del programa de cobertura de tasa de interés diferencial para la compra de vivienda de interés social.

Entre los resultados de la política pública de vivienda destacados por el DNP, encontramos que, en el periodo 2010-2018, la producción de vivienda aumentó hasta alcanzar los 1.61 millones de unidades de viviendas en zonas urbanas y los 1.75 millones de viviendas en zonas rurales. Se construyeron, en total, 805 256 viviendas de interés social (VIS):

485 529 entre 2010 y 2014, y 319 727 entre 2014 y 2017. La Ley 1537 de 2012 fue denominada como la ley de las «cien mil viviendas gratis», a través de ella se construyeron y asignaron viviendas, con un subsidio familiar del cien por ciento, a la población víctima del desplazamiento forzado, a las personas vinculadas con programas de superación de la pobreza extrema, a los hogares afectados por desastres naturales, calamidades públicas o que habitan en zonas de alto riesgo no mitigable. De los 104 594 subsidios, se asignaron: 59 536 a desplazados, 26 699 a población en pobreza extrema y 18 539 a hogares afectados por desastres naturales. Según estimaciones del Ministerio, un 8.9% de los hogares se encontraban en déficit cuantitativo en 2010. En el periodo 2010-2018, se registró una reducción del déficit cuantitativo de vivienda en los hogares urbanos de 3.7 puntos porcentuales, de 8.9%, en 2010, a 5.2% en 2017. De igual manera, el déficit cualitativo de vivienda estaba en 12.7% en 2010, y se redujo hasta el 9.8% en 2017, lo que implica una reducción de 2.9 puntos porcentuales.

Según la información del DANE, en el 2017, 514 581 colombianos que no tenían agua potable pudieron contar, por primera vez, con servicio de acueducto en sus hogares. El DNP informa que estas estrategias de la política de vivienda se complementaron con inversiones públicas en materia de equipamientos urbanos, con redes de acueducto y alcantarillado. Los resultados se pueden contrastar en evolución de las variables, con tendencia a la disminución moderada en el periodo 2010-2018 a nivel nacional. La inadecuada eliminación de excretas pasó de 12% en 2010 a 9.6% en 2016 y a 12% en 2018; la falta de acceso a una fuente de agua mejorada pasó de 11.6% en 2010 a 9.8% en 2016 y a 11.7 en 2018; la baja calidad del material de pisos fue de 6.3% en 2010 a 4.5% en 2016 y a 6.1% en 2018.

Cifras en %	Variable	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nacional	Inadecuada eliminación de excretas	12,0	14,5	12,1	11,8	10,5	10,1	9,6		12,0
	Material inadecuado de paredes exteriores	3,0	3,2	2,2	2,1	1,8	1,7	1,9		2,9
	Material inadecuado de pisos	6,3	6,3	5,9	5,8	5,2	4,6	4,5		6,1
	Sin acceso a fuente de agua mejorada	11,6	12,0	12,3	11,2	11,5	9,8	9,8		11,7
Cabeceras	Inadecuada eliminación de excretas	8,2	10,9	7,8	7,6	6,9	6,9	6,4	8,7	7,6
	Material inadecuado de paredes exteriores	3,0	3,4	2,1	2,1	1,7	1,7	1,9	2,8	3,2
	Material inadecuado de pisos	2,8	2,6	2,2	2,3	1,7	1,5	1,3	2,5	2,0
	Sin acceso a fuente de agua mejorada	4,1	4,0	3,0	3,2	3,3	2,4	2,5	2,8	2,8
Centros poblados y rural disperso	Inadecuada eliminación de excretas	25,9	27,4	27,3	26,8	24,0	22,1	21,7		28,1
	Material inadecuado de paredes exteriores	3,2	2,4	2,2	2,2	1,9	1,8	1,8		2,0
	Material inadecuado de pisos	19,1	19,7	19,4	18,4	18,3	15,9	16,3		21,1
	Sin acceso a fuente de agua mejorada	39,0	40,5	45,2	40,2	41,8	37,5	37,1		44,3

Cuadro 6. Variables afines a la dimensión hábitat. Fuente: Cálculos DNP DANE con base en las encuestas GEIH.

En contraste con los informes de la política de vivienda, en el cuadro 6 se observa que dichos resultados no se ven reflejados en cambios significativos de los indicadores en las variables *inadecuada eliminación de excretas* (de 12% en 2010 a 12% en 2018); *sin acceso a fuente de agua mejorada* (de 11.6% en 2010 a 11.7% en 2018), *material inadecuado de paredes y pisos* (de 3% y 6.3% en 2010 a 2.9% y 6.1% en 2018).

Así mismo, podemos identificar que la desigualdad entre las zonas urbanas y rurales es evidente, la brecha regional en las condiciones de vivienda se ve representada por los siguientes porcentajes: la variable de falta acceso a fuente de agua en zonas urbanas es de 2%, mientras que en zonas rurales es de 44%; y la baja calidad de pisos y paredes es de 2% en zonas urbanas y de 21.1% en las rurales. En resumen, los resultados de política de vivienda no disminuyeron la brecha urbano-rural en la calidad de la vivienda y acceso a servicios básicos como acueducto y alcantarillado.

Dimensión de salud pública

Los informes del Ministerio de Salud y Protección Social (Minsalud) sobre las políticas de salud implementadas en el periodo

2014-2018, a través de Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) –que busca garantizar la oportunidad y eficiencia de los servicios de salud–, muestran que se logró mantener los niveles de cobertura por encima de los niveles de 2010, en los distintos regímenes del sistema de salud, subsidiados y contributivo. Las cifras oficiales del ministerio indican que, mientras en 2010 se llegó al 87% de cobertura –40.4 millones de afiliados–, en diciembre de 2018 se alcanzó el 94.7% –47.2 millones de afiliados– del aseguramiento.

Otro resultado importante que menciona el Ministerio (DNP, 2018) es que el plan de beneficios es igual entre el régimen subsidiado y el contributivo, con servicios, tecnología y medicamentos amplios. Sin diferenciar la capacidad de pago de la población, todos los afiliados pueden acceder a un plan de beneficios en salud que se actualiza, de forma integral, bianualmente. Con ello, el hecho de sufrir una enfermedad que exige tratamientos costosos no implica una angustia adicional para las familias. Así también, se amplió el plan de beneficios a 60 principios activos (medicamentos) y 34 procedimientos para la atención de 19 condiciones de salud. Al mismo tiempo, se incrementó en 9.4% el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) promedio en el régimen subsidiado. Este valor es superior al incremento para el régimen contributivo (5.31% en promedio), lo que constituye un avance en el propósito de igualación entre el régimen subsidiado y contributivo.

Cifras en %	Variable	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nacional	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	11,8	10,8	9,4	9,7	9,4	9,1	8,7		9,3
	Barreras de acceso a servicios de salud	6,9	8,2	6,6	7,2	6,3	6,5	4,4		6,2
	Sin aseguramiento en salud	21,0	19,0	17,9	17,1	12,2	11,2	9,6		11,0
Cabeceras	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	11,7	10,5	9,8	10,0	9,6	9,6	8,9	8,4	9,6
	Barreras de acceso a servicios de salud	6,4	8,0	5,9	6,8	5,4	5,9	4,0	5,7	5,7
	Sin aseguramiento en salud	21,1	18,6	18,3	17,8	12,5	11,2	9,6	10,4	11,1
Centros poblados y rural disperso	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	12,1	12,0	7,9	8,8	8,7	7,5	7,9		8,0
	Barreras de acceso a servicios de salud	8,5	9,0	9,1	8,5	9,9	8,5	5,9		7,7
	Sin aseguramiento en salud	20,5	20,1	16,7	14,5	11,1	11,2	9,6		10,7

Cuadro 7. Variables afines a la dimensión de salud pública. Fuente: Cálculos DNP DANE con base en las encuestas GEIH.

Nuevamente, al comparar las cifras oficiales del Minsalud con los indicadores de barreras de acceso a servicios de salud de la pobreza multidimensional, se tiene un progreso moderado, y se observa que, a nivel nacional, la disminución de dichas barreras baja tan solo de 6.9 en 2010 a 6.2 en 2018. Esto hace evidente la desigualdad en salud; las poblaciones de zonas rurales dispersas y centros poblados tienen mayores barreras de acceso: de 8.5 frente a 6.4 de las ciudades en 2010, lo que se mantiene en 2018 con 5.7 en cabeceras y de 7.7 en zonas rurales.

Dimensión de trabajo decente y protección social

Según cifras de Planeación Nacional y el DANE, en 2018, más de 900 000 colombianos encontraron un nuevo empleo, mientras que la tasa de formalidad nacional — medida como el total de ocupados que cotizan a pensión — aumentó, al pasar de 34.6% en 2014 a 37% en 2018. Según el Ministerio de Trabajo (Mintrabajo) se realizaron campañas informativas y de sensibilización con el propósito de concientizar a los trabajadores colombianos para que reconozcan los beneficios de la seguridad social. En 2018, los trabajadores formales por cotización a pensiones representaron el 50.6% de la población ocupada en las trece principales áreas metropolitanas del país.

Las políticas y programas del Mintrabajo se concentraron en garantizar la protección de la población ocupada, por medio de la afiliación a servicios de protección social — salud, pensiones, riesgos laborales, cajas de compensación familiar y protección al cesante —, a través de estrategias encaminadas a disminuir la informalidad laboral en los colombianos. Uno de los resultados del periodo analizado es que se observan cerca de 10.9 millones de personas afiliadas cotizantes al sistema general de pensiones, tanto al régimen de prima media con prestación definida, como al de ahorro individual con solidaridad. Además, en materia de asistencia y prevención de enfermedades y accidentes laborales (SGRL), se logró que se afiliaran 10.2 millones de ocupados. Paralelamente, el número de afiliados a Cajas de Compensación alcanzó los 9.8 millones de personas. El Programa

Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) –que busca garantizar la protección de los trabajadores en caso de que pierdan su empleo– benefició a más de 588 mil personas en 2018.

Por otra parte, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores de 65 años, que no cuentan con una pensión o viven en pobreza extrema, mediante el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, denominado «Colombia Mayor», el Mintrabajo entregó subsidios con la máxima cobertura a 2.4 millones de adultos mayores. Además, por medio de los servicios complementarios del Programa Beneficios Económicos Periódico (BEPS), se ofreció a los ciudadanos la posibilidad de hacer un ahorro voluntario y flexible, acorde con la capacidad económica de cada persona. Se busca, con estos programas sociales, que los ciudadanos mayores más vulnerables logren construir un capital para la vejez, época durante la cual podrán disfrutar de esos ahorros, sobre los cuales, el Estado colombiano les otorgará un incentivo del 20%, para así constituir una anualidad vitalicia, que les garantice un ingreso fijo hasta el último día de su vida.

Este beneficio fue complementario al Sistema General de Pensiones, en la medida que permitió hacer ahorros para la vejez en los periodos en que la persona no estuviera en capacidad de cotizar una pensión. Al finalizar la etapa productiva, si el afiliado no cumplió con los requisitos para la pensión, tenía la opción de trasladar sus ahorros a la cuenta BEPS para aumentar su capital y, en consecuencia, poder recibir una anualidad vitalicia de mayor valor, producto de sus ahorros, los montos cotizados en el sistema de pensiones y el incentivo del Estado. Como resultado de la implementación del programa, en el periodo 2014-2018, cerca de 1 271 000 ciudadanos mayores fueron vinculados al beneficio. La implementación de los programas de la política de seguridad social arrojó, en 2018, los siguientes resultados: 59.8% de los adultos mayores con algún tipo de protección a sus ingresos, más de 2.2 millones de adultos mayores con pensión, un total de 1 518 462 cupos del Programa de Protección Social al Adulto Mayor «Colombia Mayor» y cerca de 459 mil ahorradores BEPS.

Cifras en %	Variable	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nacional	Desempleo de larga duración	9,9	9,1	10,0	9,7	10,4	10,2	10,8		11,8
	Trabajo infantil	4,6	4,5	3,7	3,6	3,4	3,2	2,6		2,1
	Trabajo informal	80,9	80,4	80,0	78,1	76,8	74,5	73,6		72,3
Cabeceras	Desempleo de larga duración	10,6	9,4	10,6	10,1	10,8	10,6	11,2	12,6	12,5
	Trabajo infantil	3,5	3,5	2,8	2,7	2,4	2,3	1,8	1,5	1,4
	Trabajo informal	77,7	76,6	76,4	74,2	72,7	70,1	69,3	68,3	67,2
Centros poblados y rural disperso	Desempleo de larga duración	7,4	8,1	7,9	8,3	8,7	8,9	9,1		9,2
	Trabajo infantil	8,6	8,3	7,0	6,7	7,1	6,4	5,8		4,8
	Trabajo informal	92,5	93,9	93,0	92,2	92,0	90,6	90,0		91,0

Cuadro 8. Variables afines a la dimensión de trabajo decente y protección social.

Fuente: Cálculos DNP DANE con base en las encuestas GEIH.

A diferencia de las variables anteriores, al cotejar los resultados de las políticas sociales del Mintrabajo con los indicadores de la pobreza multidimensional, se constata un progreso en la cobertura de los programas de adulto mayor. Sin embargo, la deuda social vigente es con la población en trabajo informal, a nivel nacional, que llega a valores altos: de 80.9 en 2010 disminuyó levemente a 72.3 en 2018. Esta misma tendencia se observa en las zonas urbanas o cabeceras, con una informalidad de 77.7 en 2010 y de 67.2 en 2018; y en las zonas rurales con valores aún mayores, de 92.7 en 2010 se reduce moderadamente a 91 en 2018.

A pesar de esa reducción residual del trabajo informal, las cifras muestran la desigualdad territorial en la brecha de 24 puntos porcentuales –entre 67.2% de las zonas urbanas y de 91% de las zonas rurales–. Al mismo tiempo, se da una desigualdad socioeconómica en las condiciones entre una minoría contratada formalmente, y con prestaciones sociales, y la gran mayoría de los ocupados en trabajos informales, sin seguro de salud ni aportes a pensiones y en total desprotección. Por otro lado, la variable de desempleo de larga duración muestra una desigualdad territorial a favor de las zonas urbanas, de 12.5% en 2018 contra el 9.2% de las zonas rurales; esto se puede deber a que las actividades en la zona rural son permanentes, pues los trabajadores son jornaleros o familiares sin remuneración.

Eje de desigualdad por ciclo de vida

Según Minsalud, los avances en cobertura y acceso, en las condiciones sociales de los hogares, redundan en un mayor bienestar y un mejor estado de salud de la población; por tanto, la mayoría de los indicadores de salud han mejorado sistemáticamente en lo última década. Las estadísticas Vitales del DANE, así como la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) evidencian la disminución sostenida de la mortalidad infantil y del embarazo adolescente. La mortalidad materna también ha caído. La Encuesta Nacional de Situación Nutricional mostró una notable reducción de la desnutrición crónica (baja talla para la edad) en menores de 5 años y también una disminución en el indicador en escolares y adolescentes. Las prevalencias y mortalidades por distintas enfermedades en menores de 5 años también ha reducido de manera estable.

Las intervenciones en los servicios de salud a la primera infancia, desde los diferentes ámbitos, favorecen la disminución en la ocurrencia de la mortalidad infantil y en la niñez. Según las cifras oficiales del Minsalud la tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años en Colombia disminuyó significativamente, desde 19.4 en 2005, 15.7 en 2010 hasta llegar a 13.7 en 2016. La tasa de mortalidad por Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA) en menores de 5 años pasó de 13.4 (por cada 100 mil) en 2005 a 3.46 en 2016. La tasa de mortalidad por infección Respiratoria Aguda (IRA) paso de 25.1 (por cada 100 mil) a 13.8 en 2016. Mientras que la tasa de mortalidades relacionadas por desnutrición en menores de 5 (por cada 100 mil) pasó de 14.9 en 2005 a 8.2 en 2016.

Sin embargo, en contraste con los informes gubernamentales, se puede reconocer dos tipos de desigualdades que se yuxtaponen (Cuadro 8). Por un lado, la desigualdad por ciclo de vida, evidenciando las desventajas que padecen el grupo poblacional de infancia – como la persistencia del trabajo infantil – con una evolución de 4.6% en 2010 se reduce a 2.1% en 2018; por el otro, el rezago escolar de niños y niñas de 7 a 12 años, desde 35.1% en 2010 a 28.6 en 2018, y las barreras

de acceso a los servicios para el cuidado de la primera infancia, que se redujeron de 11.8% en 2010 a 9.3% en 2018. Adicionalmente se constata la prevalencia de la desigualdad territorial en el rezago escolar, de 10 puntos porcentuales, en las zonas urbanas, con 26.6%; las zonas rurales con 36.1% y el trabajo infantil con incidencia de 1.4% en las ciudades y de 4,8% en las rurales.

Cifras en %	Variable	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nacional	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	11,8	10,8	9,4	9,7	9,4	9,1	8,7		9,3
	Trabajo infantil	4,6	4,5	3,7	3,6	3,4	3,2	2,6		2,1
	Rezago escolar	35,1	34,1	33,3	31,7	32,0	29,5	28,6		28,6
Cabeceras	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	11,7	10,5	9,8	10,0	9,6	9,6	8,9	8,4	9,6
	Trabajo infantil	3,5	3,5	2,8	2,7	2,4	2,3	1,8	1,5	1,4
	Rezago escolar	32,3	31,8	31,2	29,5	29,8	27,3	26,3	27,5	26,6
Centros poblados y rural disperso	Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	12,1	12,0	7,9	8,8	8,7	7,5	7,9		8,0
	Trabajo infantil	8,6	8,3	7,0	6,7	7,1	6,4	5,8		4,8
	Rezago escolar	45,4	42,3	40,6	39,8	40,2	37,8	37,0		36,1

Cuadro 8. Variables afines a la dimensión de atención a población infantil.

Efectos preliminares de la crisis sanitaria del covid-19 sobre el bienestar y desigualdad

La crisis sanitaria del covid-19 develó aún más desigualdad y vulnerabilidad de la población pobre de Colombia. Desde el primer trimestre de 2020, ha sido afectada por una combinación de dos fenómenos que se retroalimentan: por un lado el covid-19 y, por el otro, la crisis económica. La pandemia ha significado pérdida de vidas y contagios que se siguen acumulando de manera creciente en las estadísticas: 1 015 885 personas contagiadas y, como consecuencia, 30 154 fallecidos. En cuanto a la crisis, Colombia ya había mostrado síntomas de caída en la actividad económica, lo que se ha evidenciado y multiplicado por las medidas del confinamiento obligatorio, ocasionando pérdida de empleo, disminución en el nivel de ingresos y grandes caídas en los niveles de bienestar.

La sociedad colombiana se enfrentó a dos presiones: por un lado, aumentar la capacidad de la asistencia hospitalaria y, por otro,

las presiones por los recursos de la declaratoria de la emergencia económica, social, de orden público y ambiental. Los gremios presionaban para liberar el confinamiento, reiniciar las actividades económicas y refinanciar los bancos, mientras que los pobres presionan por las ayudas, que entre otras cosas se tornaron insuficientes, muy focalizadas, con unas transferencias muy bajas en comparación con las necesidades sociales de la población de trabajadores informales y en pobreza; en Colombia persistían crecientes desigualdades de ingresos con altos índices de pobreza. En medio de estas circunstancias, se ha debatido la opción de concentrar los recursos y las ayudas en la forma de ingresos o rentas básicas garantizadas, que se muestran concordantes con nuestra idea del salario mínimo constitucional.

Las principales consecuencias se manifestaron en el mes de marzo de 2020: la tasa de desempleo del total nacional fue 12.6%, presentando un aumento de 1.8 puntos porcentuales respecto al mismo periodo de 2019 (10.8%); la tasa de ocupación fue 51.7%, lo que representó una disminución de 4.7 puntos porcentuales comparada con el mismo mes de 2019 (56.4%); en ese sentido, la tasa global de participación se ubicó en 59.2%, lo que significó una disminución de 4 puntos porcentuales frente a marzo de 2019 (63.2%).

Indicadores Laborales	2019	2020	Diferencia	Actividad económica	2019	2020	Diferencia	Variación %
TGP (tasa global de participación)	63,2	59,2	-4	Comercio y reparación de vehículos	4.263	3.956	-307	-7,2%
TO (tasa de ocupación)	56,4	51,7	-4,7	Actividades artísticas, entrenamiento, recreación y otros	2.147	1.961	-186	-8,7%
TD (tasa de desempleo)	10,8	12,6	1,8	Agricultura ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.458	3.300	-158	-4,6%
				Administración pública, defensa, educación y salud	2.412	2.313	-99	-4,1%
Población económicamente activa (miles)	24.796	23.500	-1.296	Industrias manufactureras	2.431	2.339	-92	-3,8%
Ocupados (miles)	22.114	20.531	-1.583	Actividades financieras y de seguros	331	310	-21	-6,3%
Desocupados (miles)	2.682	2.969	287	Actividades inmobiliarias	283	267	-16	-5,7%
Inactivos	14.418	16.210	1.792	Transporte y almacenamiento	1.595	1.593	-2	-0,1%

Cuadro 9. Indicadores de mercado laboral en Colombia. Primer trimestre 2019-2020. Fuente: DANE Gran Encuesta de Hogares primer trimestre 2019-2020.

En el periodo de inicio de la crisis sanitaria del covid-19, el número total de personas ocupadas en el país fue de 21 360. Las ramas de actividad económica que concentraron el mayor número de ocupados fueron: comercio y reparación de vehículos; agricultura, ganadería y pesca; e industrias manufactureras. Estas tres ramas representan cerca del 45% de la población ocupada. Sin embargo, las ramas que más restaron en la ocupación fueron: comercio y reparación de vehículos con 307 000; actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios con 186 000; agricultura, ganadería y pesca con 158 000; administración pública con 99 000 y las industrias manufactureras con 92 000 menos, respectivamente. Los niveles de desempleo consolidado significan una pérdida de 1 583 000 empleos, un aumento del nivel de personas en desempleo de 287 000 y un crecimiento de la población inactiva (los nuevos desempleados) de cerca de 1 792 000 personas que van configurando una pérdida de ocupación laboral de más de tres millones y medio de personas en Colombia.

CONCLUSIONES

Las sinergias multidimensionales de la desigualdad, en el análisis de las políticas públicas sociales y económicas de los gobiernos nacionales en el periodo 2010-2018, evidencian que se interrelaciona la desigualdad socioeconómica con la desigualdad territorial y con la del ciclo de vida, lo étnico y el género causando una complejidad de las relaciones sociales que se manifiestan con discriminaciones y desigualdades de bienestar, así como también significativas diferencias en el acceso a oportunidades estatales y la garantía y goce de los derechos sociales.

Para avanzar en la disminución de las desigualdades no es suficiente con cambios normativos en la formulación de planes y políticas públicas sectoriales, ya que hace falta una fuerte intervención estatal y un nuevo contrato social para enfrentar la estructura de desigualdad con cambios en el modelo económico y políticas públicas económicas redistributivos en el marco del Estado Social de Derecho proclamado en la Constitución Política de Colombia en 1991.

En general, los informes gubernamentales de los ministerios del área social y el balance del DNP de la última década (2010-2018) dan cuenta de la implementación de políticas públicas sociales y sectoriales, estratégicas y territoriales, que buscan mejorar el acceso a dichos servicios sociales, lo que significa un mayor desarrollo social y bienestar de la población colombiana. Sin embargo, a pesar de ampliar la cobertura y la eficiencia de las políticas sociales, quedan pendientes, una vez más, las mejoras para reducir la desigualdad de oportunidades entre las zonas rurales y urbanas, pues esta brecha representa un riesgo para la equidad en educación, salud, hábitat y trabajo decente y digno.

En términos de los indicadores que miden los sistemas de salud como la cobertura, la esperanza de vida, la mortalidad infantil, barreras al acceso a servicios de salud y población sin aseguramiento, Colombia se destaca, al ostentar una disminución sostenida de la

mortalidad infantil, en comparación con países de similar nivel de desarrollo. Los informes gubernamentales –corroborados por la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS, 2015)– sustentan que la cobertura universal en salud es, prácticamente, un objetivo cumplido. Sin embargo, dicha cobertura, de más del 95%, no refleja el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud del régimen contributivo y medicina prepagada frente al régimen subsidiado, lo que pone en riesgo el mandato constitucional y de derechos humanos de disminución de las desigualdades entre ricos y pobres, y aporta el cierre de brechas entre habitantes de zonas urbanas y rurales.

La desigualdad educativa es constante en los indicadores de educación, a pesar de los éxitos de las políticas educativas. La variable *bajo logro educativo* de los hogares y personas de zonas urbanas es el doble en la población rural (34.1% ante 79.7%, respectivamente). El analfabetismo de las zonas rurales sigue siendo del 20% frente al 6% de las zonas urbanas.

En la dimensión del trabajo decente, se observa que la tasa de formalidad laboral ha tenido avances marginales, como resultado de las políticas laborales de formalización laboral de la última década. Sin embargo, es necesaria la eliminación de las barreras para la formalidad y reducir la desprotección de la población trabajadora colombiana frente a los beneficios que otorga el Sistema General de Seguridad Social Integral, específicamente en el caso de las poblaciones de trabajadores por cuenta propia –los vendedores ambulantes, recicladores, taxistas, comerciantes, trabajadores del sector de la belleza, trabajadores domésticos, entre otros–, que son poblaciones vulnerables en las crisis de coyuntura económica, social o sanitaria, como el covid-19.

Los indicadores compuestos, como los IPM, permiten evaluar la evolución de las privaciones que limitan las capacidades y libertades de las personas, es decir, brindan una mirada multidimensional al fenómeno de la pobreza. Sin embargo, no refleja directamente la desigualdad multidimensional, por tanto, este indicador

multidimensional de pobreza debería incluir indicadores de desigualdad como lo incluyó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente en el objetivo global de reducción de la desigualdad, para de esta manera realizar seguimiento y evaluación de los resultados e impactos de las políticas públicas sociales aplicadas en un Estado nación.

La crisis sanitaria del covid-19 ha revelado y acentuado más los niveles de desigualdad y vulnerabilidad de la población trabajadora informal y en pobreza, ante un fenómeno externo, como una pandemia. En este contexto, es evidente la debilidad de indicadores como el IPM, pues se concentran en medir los progresos del stock o avance estructural del desarrollo de las diferentes dimensiones sociales, pero no dan cuenta de los efectos de una coyuntura socioeconómica, como una crisis económica o recesión y tampoco permiten conocer los efectos de una crisis sanitaria —como la del covid-19— en el corto plazo, para poder diseñar programas de mitigación de la crisis humanitaria de hambre y falta de ingresos. Asimismo, estos indicadores tampoco dan cuenta de los cambios de desigualdad económica social, lo que puede ser un factor determinante en la estimación de los impactos en una crisis socioeconómica. Por lo tanto, hay que complementar el análisis con indicadores de coyuntura de pobreza y desigualdad. En este sentido, es importante complementar la perspectiva internacional de estos indicadores, con una mirada al interior de cada país o estado, para observar las desigualdades subnacionales o intra-país.

BIBLIOGRAFÍA

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2018). *Pobreza monetaria en Colombia, año 2018*. Bogotá: DANE Boletín Técnico 2018.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2019). *Pobreza monetaria en Colombia, año 2018*. Bogotá: DANE.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2019). *Pobreza multidimensional en Colombia, año 2018*. Bogotá: DANE.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2020). *Gran Encuesta de Hogares primer trimestre 2019-2020*. Bogotá: DANE

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2018). *Balance de Resultados 2018. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: DNP. Sinergia.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2018). *Informe anual de Gestión*. Bogotá: Mineducación.

MINISTERIO DE SALUD. (2018). *Informe al Congreso de la Repúblicas. Cuatrienio 2014-2018*. Bogotá: Minisalud.

MINISTERIO DE TRABAJO. (2018). *Informe de Rendición de Cuentas «Construimos Paz». Vigencia 2018*. Bogotá: Minvivienda.

NINA, E. y RAMÍREZ, J. (2020). Salario Mínimo Constitucional para Colombia. En Orgulloso, E., Rendón, J. y González, J. *Renta Básica Universal en Colombia: diálogos y debates*. Bogotá: ENS.

STIGLITZ, E. J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Barcelona: Taurus.



ECUADOR

RÉGIMEN DE BIENESTAR EN ECUADOR: DESIGUALDADES Y DESINSTITUCIONALIZACIÓN

Ana Lucía Torres Castillo¹
Francisca Granda Benítez²
Ángela León Cáceres¹
Carolina Sánchez²

INTRODUCCIÓN

La gestión de los riesgos sociales ha sido objeto de varios debates y visiones, en ocasiones contrapuestas, sobre el desarrollo humano, el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental. Al decir de Esping-Andersen (2000), los riesgos sociales se gestionan desde tres macroestructuras y su variedad de combinaciones: Estado, sociedad y mercado. En una de las regiones más desiguales del mundo, como lo es América Latina, esta combinación ha mostrado ser poco virtuosa. Sánchez (2015) lo describe claramente cuando compara los regímenes de bienestar europeos y latinoamericanos y establece que:

¹ Instituto de Salud Pública, Facultad de Medicina, Pontificia Universidad Católica del Ecuador

² Facultad de Economía, Pontificia Universidad Católica del Ecuador

en América Latina existen Estados de bienestar más débiles, una gran variedad de políticas sociales que marcan desempeños distintos y diferentes alcances de universalidades enfocadas hacia servicios clave como la educación, la salud y la protección social, lo que, en conjunto con mercados laborales heterogéneos, reproduce la desigualdad. (p. 122)

Con ello, se desprenden algunos cuestionamientos de lo que se define como bienestar social, la fragmentación de la política pública y la imposibilidad del Estado de garantizar a sus ciudadanos los derechos establecidos en la Constitución.

Las reflexiones académicas sobre el régimen de bienestar en la región están acompañadas por gobiernos que cuestionan los recetarios difundidos por los organismos multilaterales. Estas reflexiones han permitido tener un panorama del movimiento de la política social en América Latina, identificando con claridad no solo aquello que falta o que no funciona bien, sino también los avances y aciertos en la gestión de los riesgos sociales. Lamentablemente, estos estudios también han mostrado la pobreza de la opinión pública en la región que ha dividido a la sociedad y al gobierno y su actuar en binarios opuestos – progresista y populista *versus* neoliberal y conservador – que califican al mensajero sin identificar el mensaje.

En América Latina, un concepto que ha estado ligado cercanamente a la noción de bienestar es la política social. Si bien ambos conceptos se relacionan, uno no termina en el otro. Es precisamente esta perspectiva fragmentada de las intervenciones de la política pública – o su no intervención en muchas esferas – la que configura las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. Sin embargo, para este artículo se considerará, como parte del régimen de bienestar, al sistema de protección social y cuidados, como

un sistema integrado que articula políticas de protección social contributiva y no contributiva, entre las que se incluyen las transferencias y prestaciones que forman parte de la protección social no contributiva, la seguridad social, los servicios de salud,

las políticas de acceso a la vivienda y los sistemas de cuidado durante el ciclo de vida. (Carranza y Cisneros, 2014, p.13)

Desde el escenario ecuatoriano, queremos propiciar una reflexión en torno a la Constitución de 2008, en la cual se plasmaron las aspiraciones de un régimen de bienestar o del Buen Vivir, expresadas en una serie de derechos garantizados por el Estado, la explicitación de grupos de atención prioritaria, la expresión sistémica de la acción pública y la arquitectura institucional para la universalización del Buen Vivir. En este sentido, este artículo analiza la Constitución como agenda programática del quehacer político y los cambios, avances, continuidades y retrocesos que, en los últimos diez años, se han evidenciado en el marco del régimen del Buen Vivir.

La última década ha significado, por un lado, la reconstitución del Estado y su capacidad reguladora para moderar la acción del mercado y la sociedad; y, por otro lado, la desinstitucionalización de la gestión de los riesgos sociales, que produce respuestas paliativas sin una mirada integral del quehacer del Estado. Por esta razón, es fundamental abordar el estudio de los regímenes de bienestar como un proceso que describa las transformaciones y continuidades en el desarrollo de las políticas públicas, a partir de un planteamiento de máximos para alcanzar el Buen Vivir y una arquitectura institucional que viabilice los mismos.

En la primera sección, hacemos una aproximación conceptual al régimen de bienestar, partiendo de sus particularidades en el contexto latinoamericano y, específicamente, en la última década en Ecuador. Incluimos, también, una reflexión sobre la configuración de los problemas públicos y sus posibles respuestas, en este caso, la gestión del riesgo social como un elemento que permite comprender las diferentes dimensiones de un sistema de protección social y los actores en ella involucrados. Es importante mencionar que la configuración de los regímenes de bienestar responde a una arquitectura institucional, que permite tanto una respuesta por parte del Estado como la relación entre el mercado y la sociedad en este entramado institucional. Este

apartado guiará las reflexiones posteriores. La segunda sección analiza las diferentes políticas sociales que dan sustento al régimen de bienestar, para luego señalar algunas de sus limitaciones y bondades, así como los ajustes hechos, dada la transición de gobierno en los últimos tres años. En el tercer apartado, se recogen algunos de los principales indicadores que muestran la situación social y económica y que contribuyen a entender las repercusiones de las líneas de acción más importantes de la política social y el régimen de bienestar en Ecuador, en el periodo de análisis. En la cuarta sección, haremos algunos breves comentarios sobre el contexto de la emergencia sanitaria mundial y su relación con el bienestar de la población. Finalmente, algunas conclusiones sobre este periodo y los regímenes de bienestar.

Los regímenes de bienestar y el buen vivir: aproximación conceptual

La pregunta *¿cómo se gestiona el riesgo social y se garantiza bienestar a la población?* no tiene una sola respuesta. Dicho cuestionamiento está relacionado con la forma en que el Estado, el mercado y la sociedad se conjugan en los modelos de cada país y/o región. Esta categoría conceptual es fruto de una intencionalidad política que deja entrever la orientación de los gobiernos en turno, pero, también, del contrato social detrás de ellos y si este supera los periodos electorales hacia una política de Estado.

Recurrimos a Esping-Andersen (2000) –autor obligado para abordar los regímenes de bienestar y comprenderlos como «los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias» (p. 102)– y su apuesta por elaborar esquemas interpretativos, a partir de los diferentes grados de mercantilización, familiarismo y estadocentrismo. Si bien los tres tipos de regímenes que define Esping-Andersen (liberal o residual, conservador o corporativo y socialdemócrata) impulsaron los estudios sobre el bienestar, estos han sido limitados para comprender la realidad de otras regiones,

como la asiática o la latinoamericana, en las cuales las estructuras de desigualdad socioeconómica, étnica y de género son invisibilizadas. A partir de esta tipología, el análisis de los regímenes de bienestar en otras latitudes ha llevado a Martínez Franzoni (2007) a establecer tres categorías comparativas: regímenes Estatal-productivistas, Estatal-proteccionistas y familiaristas. La mayoría de países de la región latinoamericana se ubica en la tipología familiarista, es decir, aquellos regímenes en los cuales la esfera doméstica compensa las debilidades del mercado y de la política pública. Además, esta categoría se caracteriza por una baja capacidad de remunerar a su fuerza laboral y, por lo tanto, una falta de incentivo a la profesionalización del recurso humano en este campo.

América Latina se ha caracterizado por una aproximación a los regímenes de bienestar desde los salarios, las transferencias monetarias y los servicios sociales clásicos, que parten de los modelos de seguridad social (Del Valle, 2010). En este sentido, el sistema de seguridad social, condicionado exclusivamente al empleo formal, ha generado un modelo contributivo en el que gran parte de la población es excluida, dado el alto porcentaje de trabajo informal que la región concentra: seis de cada diez personas (OIT, 2019). Entonces, el trabajo informal, junto con los sistemas de seguridad social contributivos, han propiciado que la gestión de los riesgos sociales — como el cuidado de los menores y adultos mayores, la enfermedad o la discapacidad — recaigan sobre las familias, particularmente sobre las mujeres (lo que mengua su salud), ante una ausencia de políticas sociales integradas y mercados que exigen grandes recursos para acceder a este tipo de servicios.

Del Valle (2010) sostiene que

en América Latina, los estados no regulan a los mercados y, éstos frecuentemente excluyen a la mayoría de la población por lo que gran parte de la producción del bienestar descansa en las familias y las redes sociales de apoyo, en este sentido, todos los regímenes de bienestar en América Latina poseen un elemento de informalidad. (p. 64)

En este sentido, la protección social está encaminada exclusivamente a los trabajadores formales de los sectores público y privado, quienes además logran generar los ingresos suficientes para acceder a fuentes privadas de bienestar, por lo que dejan de lado al Estado como su fuente de bienestar. Del Valle (2008) explica que el Estado privilegió, políticamente, la cuestión económica sobre la social:

La política social aparece como consecuencia de la restricción del régimen productivo de bienestar y sus efectos sociales dan lugar a la emergencia de un nuevo patrón de desigualdad y fragmentación que se expresa territorialmente como segregación urbana constituyendo la emergencia de una «ciudadanía restringida» ya que no se asiste a las personas con el fin de establecer un «mínimo» de derechos sociales sino que las propias características del régimen restringen el acceso y la capacidad de inversión pública para extender la cobertura de manera universal. (p. 71)

Tenemos, entonces, un sistema de protección social que se erige sobre el mercado del trabajo y la articulación del capital social, individual y familiar, para el acceso a los cuidados y atención a los riesgos sociales.

Según el estudio realizado por Minteguiaga y Ubasart-González sobre la Revolución ciudadana y el régimen de bienestar en los primeros años de la misma, el régimen de bienestar en Ecuador de 2007 a 2012 se caracteriza por

un proceso de construcción y disputa política y, con una importante ruptura con el pasado en lo que se refiere a gasto público social, capacidad de rectoría y planificación estatal de las políticas públicas y recuperación de la función social del Estado, cosa que supone una importante extensión de cobertura de servicios públicos y una mejora de muchos indicadores sociales (especialmente en el campo de la distribución del ingreso, la pobreza y la desigualdad); pero también nos muestra todavía la pervivencia de un fuerte condicionamiento en la forma de

pensar las políticas sociales y su vinculación con las políticas fiscales y tributarias —sobre todo las más «asistenciales» como aquellas de inclusión y dependencia—, de manera continuista respecto al periodo de preeminencia de políticas neoliberales y de ajuste estructural. También se detecta como inalterable la centralidad que tiene la familia, y fundamentalmente a través de esta las mujeres, en la prestación de los cuidados, rol reforzado mediante algunos tipos de intervención social que se está llevando a cabo desde el Estado. (2013, p. 58)

A pesar de que la descripción realizada para el periodo 2007-2012 se percibe como alentadora, es preciso dar cuenta de la trayectoria por la que los cambios en el régimen de bienestar ecuatoriano, delineados en este periodo, han transitado hacia los últimos años de esta década. En este proceso, se pasó de la recuperación del rol del Estado —en áreas que podrían ser de predominio del mercado, la sociedad y hasta la familia; la ampliación de la cobertura, el gasto y la calidad de los servicios de salud, educación y protección social; avances a nivel del mercado laboral y la protección asociada a esta esfera (Minteguiaga y Ubasart-González, 2013)— a un nuevo retiro del Estado (2017-2020) —un periodo de deterioro de recursos del gobierno, consecuencia de la reducción de los ingresos petroleros que, entre 2015 y 2017, mostraron una serie de recortes en el gasto fiscal en la inversión social—. Con el cambio de gobierno, se vuelve necesario mostrar los quiebres y retrocesos en la estrategia del Estado para el Buen Vivir. Un ejemplo de ello es la histórica inversión en salud como porcentaje del PIB que pasa de 3.32% en el 2000, con un punto elevado de 8.62% en el 2014 y que paulatinamente se va reduciendo hasta llegar al 8,14% en el 2018. Esto se refleja, de igual manera, el gasto en salud per cápita que pasó de USD48 en el 2000, a USD550 en el 2014 y a USD516 en el 2018 (Banco Mundial, 2021).

Para el caso ecuatoriano, en la Constitución de 2008 se plasma la mirada sistémica del desarrollo nacional, su planificación y el sentido de la política pública. Es decir, la Constitución se convierte en el

instrumento jurídico que configura un nuevo pacto social fruto de la amplia participación que significó la Constituyente, en consecuencia redefine el régimen de bienestar, en un Estado que recupera sus funciones de intervención en el campo económico, así como sus responsabilidades sociales.

Una de las novedades de la Constitución es el reconocimiento de un Estado constitucional de derechos y justicia, con lo cual se establecen unos derechos constitucionales, su aplicación y garantía, a través de las diferentes herramientas de política pública. Esto quiere decir que las políticas públicas (acciones sectoriales programáticas) se incorporan a las herramientas del Estado para garantizar derechos, de manera que su función no es solo la expedición de leyes y nuevas normativas que tipifiquen derechos. El reconocerse como Estado de derechos implica, entonces, asumir que los derechos de los gobernados son anteriores al Estado, con lo cual se visibiliza que existen valores y principios inherentes al ser humano, cuya existencia debe ser garantizada por el Estado (Mahuad, 2010). Esta afirmación del cuerpo constitucional es innovadora y es fruto, también, de una sociedad centrada en la ley y en la norma y, paradójicamente, en el incumplimiento de las mismas. El Estado constitucional de derechos y justicia antepone el ejercicio de los derechos ciudadanos al entramado legal y jurídico que implica la generación de leyes en el país; a su vez, compromete al Estado a identificar los medios económicos, institucionales y políticos para lograr la justicia y la garantía de los derechos.

Un elemento central es la definición de un sistema nacional de inclusión y equidad, en el cual se proyecta una ambiciosa agenda social y económica que permita la formulación de máximas comunes, orientadas hacia el Buen Vivir, en lugar de mínimos comunes que fraccionan el bienestar de la población. Así, en el título del Régimen del Buen Vivir, el artículo 340 de la Constitución de 2008 formula que:

El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía

y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

Este artículo constitucional traza una meta ambiciosa, pues conjuga, en el sistema de inclusión y equidad social, una serie de instituciones, políticas, normativas, programas y servicios para garantizar los derechos aquí reconocidos. Es importante, también, notar la articulación de las políticas, la planificación nacional y la organización del Estado en sus diferentes niveles, como ruta para lograr el régimen del Buen Vivir.

Dentro del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad, consta la dimensión de la salud. Al respecto, la Constitución prevé, en su artículo 360: «La red pública integral de salud será parte del sistema nacional de salud y estará conformada por el conjunto articulado de establecimientos estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado, con vínculos jurídicos, operativos y de complementariedad.»

Con ello, se establece una articulación entre los diferentes prestadores de salud, de tal forma que el Estado garantizará el acceso a la atención, independientemente de que los usuarios pertenezcan a uno u otro sistema. Sin duda, este es un elemento clave para el régimen de bienestar, sin embargo, la homologación de prestaciones, coberturas y grupos de atención, así como el financiamiento de las atenciones, sigue siendo un reto.

En la Constitución también se plasma, como un elemento clave para el logro del Buen Vivir, el aseguramiento universal sin importar si los individuos realizan un trabajo formal o un trabajo productivo (arts. 34, 37, 49, 333 y 374), tales como: trabajadores no remunerados en los hogares, trabajadores de autosustento en el campo, trabajadores autónomos, desempleados, trabajadores familiares no remunerados en el hogar, personas y familias que cuidan a personas con alguna discapacidad, adultos mayores y migrantes ecuatorianos domiciliados en el exterior (Carranza y Cisneros, 2014, p. 10). Si bien la seguridad social ha sido parte integral del régimen de bienestar, la fragmentación de la población y las prestaciones, así como su dependencia del trabajo formal y la estructura laboral del país, no han permitido la integración armónica, con políticas no contributivas, de la gestión de algunos riesgos como la vejez, los riesgos del trabajo o la discapacidad.

En la definición del riesgo social, un recurso clave es la identificación de aquellos grupos que requieren especial atención, por sus condiciones de vulnerabilidad; por esta razón, la Constitución del 2008 establece un capítulo específico para identificar a los grupos de atención prioritaria y sus derechos: adultas y adultos mayores, jóvenes, personas en movilidad humana, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, personas privadas de libertad y personas usuarias y consumidoras (Capítulo 3, artículos del 35 al 55). Con ello, se orienta la acción pública a dar prioridad a estos grupos por sus características de riesgo y fragilidad.

De la mano de la definición de los derechos en la Constitución, el periodo posterior a 2008 implicó reformar el Estado. Para ello se priorizó la planificación e inversión en el desarrollo de los servicios; la cercanía de los servicios públicos a la población, a través de la descentralización del Estado y la búsqueda de la equidad territorial; la definición de una agenda común para el proceso de descentralización; la configuración de un modelo de competencias exclusivas y complementarias entre los diferentes niveles de gobierno; y la inclusión de la participación

ciudadana en la definición de las políticas públicas y el control social.

Para ello, se definió en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, en su Objetivo 12, construir un Estado democrático; para el buen vivir se diseñó la estrategia el Estado a tu lado, con la cual se buscó recuperar las facultades de rectoría, planificación, regulación y control; también la construcción del Estado plurinacional e intercultural, así como su transformación policéntrica, desconcentrada y descentralizada, de la mano del fortalecimiento de la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno y en elaboración de la política pública (SENPLADES, 2011). Si bien esta agenda programática implicaba grandes transformaciones, la implementación de la misma conllevó varias limitaciones como la adscripción territorial a los servicios públicos, más allá de la histórica división político administrativa del país.

Es fundamental comprender los procesos políticos y las transformaciones de la sociedad y las instituciones como procesos no lineales, que parten de la concepción y problematización de los diferentes riesgos sociales que requieren de una acción colectiva, entre representantes del Estado, el mercado y la sociedad. Al analizar de manera crítica la construcción de los problemas sociales y el Estado de bienestar, Gusfiel (1989) hace alusión a una categoría analítica, como la apropiación de los problemas sociales (*ownership of social problems*), que permite visibilizar la manera en la que se comprende, define y genera evidencia, para entender los diferentes problemas públicos, los actores que están involucrados y, a partir de allí, la manera en que estos actores se apropian de dicho problema para actuar sobre él.

En este artículo, partimos de la categoría conceptual desarrollada por Gusfield (1989) sobre la apropiación del bienestar social (problema público) y su problematización, que ha identificado los principales «propietarios o dueños» del riesgo social de las familias. Esto quiere decir que las dificultades que los sujetos atraviesan para gestionar la enfermedad, el desempleo, la discapacidad, los cuidados, la movilidad humana, entre otros, son asumidas como el resultado de decisiones

individuales que tienen una respuesta desde las familias y su capital social, económico, etcétera, pero se dejan de lado las condiciones estructurales que condujeron a esas decisiones. Se puede decir, entonces, que esta manera de enfrentar el riesgo social es altamente familiarista (Martínez Franzoni, 2007) dado que, por un lado, el Estado no ha articulado una política de protección y seguridad social que gestione el riesgo social; y, por otro lado, el acceso a la protección social está estructurado en función de la relación de los ciudadanos con el mercado laboral; dependen de su capacidad de pago. En el marco de un bajo acceso al pleno empleo, esto lleva a que una gran mayoría esté excluida de la protección social.

Ante esta configuración de la gestión del riesgo social y la apropiación de estos problemas sociales, queremos mostrar que, entre los actores involucrados en la generación de bienestar para la población, tanto el Estado como el mercado generan respuestas parciales y desarticuladas, por lo que los riesgos sociales en el país son asumidos por las familias, es decir, las familias son las propietarias de ellos y su solución.

Una vez que hemos definido, a partir de la última Constitución del Ecuador, lo que es el régimen de bienestar o del Buen Vivir, en la siguiente sección identificaremos una serie de acciones que se integraron a las transformaciones políticas, institucionales y programáticas, para dar paso al sistema de inclusión y equidad social que allí se describe.

Estrategias y programas sociales orientados al bienestar

La apuesta de la Constitución de 2008, en relación con el régimen de bienestar, representa una serie de retos y transformaciones necesarias para hacer posible esta concepción del Buen Vivir en la política pública y la garantía de derechos. En este sentido, el presente apartado se centrará en dos dimensiones que se generaron en un primer periodo y que, con el cambio de gobierno y la reducción

del financiamiento para la política social, se han desmantelado paulatinamente. Nos centraremos en: a) la reforma democrática del Estado, la cual contempla la reorganización del Estado central en sectores, la desconcentración y la equidad territorial en la prestación de los servicios, y la descentralización a partir de competencias exclusivas y complementarias según el nivel de gobierno; y b) las estrategias de políticas públicas programáticas para el desarrollo, que enmarcan y apuntalan los objetivos de desarrollo para el Buen Vivir.

Con estas dos premisas queremos mostrar, por un lado, una nueva arquitectura institucional que aspiraba a moldear la acción del Estado, el mercado y la sociedad para gestionar el bienestar y la equidad territorial; y, por otro lado, las diferentes estrategias de política pública para garantizar los derechos contemplados en la Constitución.

La herencia histórica de una política sectorizada, bajo una lógica corporativa que desinstitucionaliza la política y responde a la coyuntura de los diferentes grupos de presión económica, ha impedido el avance de un régimen de bienestar que permita una articulación multidimensional que incluya elementos contributivos y no contributivos y una cobertura universal que integre la política productiva al mismo régimen. En este contexto, un elemento clave que permite la continuidad de los aciertos en materia de protección social es el financiamiento de este régimen de bienestar, de tal manera que este no profundice la segmentación de los beneficiarios y las coberturas. Dada la extensión de este artículo, no se abordará a detalle el financiamiento, pero sí haremos esta breve mención, para exponer que el financiamiento igualmente debe superar la lógica fragmentada de la política de protección social y cuidados.

Desde la dimensión institucional y de reforma democrática del Estado, los principios orientadores de esta primera transformación hacia el régimen de bienestar son la equidad territorial, a través de un conjunto de prestaciones y servicios, y el rol del Estado como un actor indispensable para el cambio y la regulación de las relaciones entre el mercado y la sociedad con miras hacia la redistribución y la justicia

social. Por lo tanto, una de las primeras acciones que responde a los mandatos de la Constitución es la transformación del Estado, tanto de su función Ejecutiva y su organización territorial (desconcentración) como del proceso de descentralización unificado que acoge las orientaciones constitucionales.

Desde la perspectiva del régimen de bienestar, la integración de los ministerios divididos en siete sectores de coordinación supuso una definición novedosa e innovadora que podría propiciar una acción interconectada e integral. De esta manera se integraron: 1) sectores estratégicos, 2) política económica, 3) desarrollo social, 4) producción, 5) seguridad interna y externa, 6) política y 7) patrimonio natural y cultural. Para este artículo, la integración del Consejo Sectorial de Desarrollo Social cobra una relevancia central, por ser su responsabilidad el coordinar, articular y monitorear planes y programas sociales ejecutados por las entidades públicas, como el Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), Ministerio del Deporte (MINDEP), Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y los viceministerios de Gestión Educativa (perteneciente al Ministerio de Educación) y de Movilidad Humana (dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana). Además, cabe recalcar que otras instituciones de la función pública, como los ministerios de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, y Relaciones Laborales, fueron socios estratégicos de este Consejo Sectorial. Por su parte, el MCDS tuvo como objetivos principales la generación de procesos de información, investigación, asistencia y evaluación de programas sociales (MCDS, 2013, p.5). Por consiguiente, el MCDS fue el encargado de dirigir la construcción de un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.

Así mismo, el MCDS tuvo a su cargo el Registro Social, junto con el cual realizó la recopilación de datos socioeconómicos, lo que, de cierto modo, permitió priorizar y focalizar la atención en zonas de alta vulnerabilidad. Pero, sobre todo, el rol del MCDS se centró en plantear alternativas y acciones para fomentar la articulación y

consolidación de un sistema de protección y promoción social. Por lo tanto, la Agenda Social 2009-2011 se compuso de los siguientes elementos clave (MCDS, 2017, p.50):

- Protección y cuidado a las personas y familias durante todo el ciclo de vida.
- Protección especial a personas violentadas en sus derechos.
- Aseguramiento universal.
- Promoción y movilidad social para quienes sufren de violación sistemática de sus derechos.

A partir de la construcción de la Agenda Social, se establecieron, por ejemplo, las prioridades de la política pública, con el fin de mejorar y expandir la cobertura de la protección social: «el aumento al monto del BDH, el aumento de la cobertura de las pensiones y de los servicios de atención a personas adultas mayores y personas con discapacidad y el aumento en la asignación de recursos destinados a la lucha contra el trabajo infantil y el embarazo adolescente» (MCDS, 2017, p.54).

En relación con la clarificación de los roles de cada una de las carteras de Estado y su articulación en los Consejos Sectoriales, aparece la prestación de los servicios de los ministerios sectoriales en unidades territoriales distintas a la división político administrativa (circuitos, distritos y zonas), con el fin de aglutinar en dichas unidades territoriales todas las prestaciones públicas, de acuerdo con el tamaño de su población y el tipo de servicio que se prestara. Con esto se buscó conseguir una nueva distribución del poder y los beneficios sociales. Así también, el régimen de bienestar tenía un correlato territorial que dejaba de lado la concentración en los grandes conglomerados y distribuía los servicios en todo el territorio, para garantizar su desarrollo. Con una base poblacional (circuito alrededor de 11 000 habitantes; y distrito alrededor de 90 000 habitantes), pero no necesariamente anclada a la división política administrativa y a los gobiernos locales, propiciando con ello la complementariedad de competencias y servicios disponibles para la población.

A esta organización de la función ejecutiva se suma la institucionalización de las cinco temáticas de igualdad identificadas en la Constitución (género, discapacidad, intergeneracional, interculturalidad y movilidad humana), que se organizaron en los Consejos Nacionales para la Igualdad (art. 156) como organismos responsables de la transversalización de estos enfoques en la política pública sectorial. En términos del régimen del Buen Vivir, estas agendas de igualdad contribuyen a la incorporación de los grupos de atención prioritaria y sus transversalidades, que son, precisamente, aquellas donde se asienta el riesgo social.

Construir un nuevo modelo de desarrollo, con el afán de disminuir la inequidad social y aumentar el acceso a los servicios básicos para mejorar la calidad de vida de la población ecuatoriana, el primer Plan Nacional del Buen Vivir planteó objetivos y metas intersectoriales para el desarrollo humano sostenible —a través del fortalecimiento de sectores clave como la educación, la salud, la seguridad social, la gestión de riesgos, el deporte, la vivienda, la comunicación, la ciencia, el ambiente y la tecnología—. Adicionalmente, se propusieron programas de apoyo para la provisión de agua segura, saneamiento y vivienda, sobre todo para las familias que viven en situaciones con mayor vulnerabilidad y riesgo.

Vemos pertinente mencionar brevemente la reestructuración de algunas instituciones del sector social que contribuyen al régimen de bienestar. Para dar cuenta de estas definiciones, revisamos el Sistema Nacional de Salud (SNS), que con la aprobación de la Constitución del 2008, se priorizó la inversión en aquellos sectores del sistema de inclusión y equidad social; de esta manera se buscó reforzar el debilitado sistema de salud pública. Este cambio significó un proceso de reestructuración del SNS, partiendo de la capacidad reguladora de dicho sistema y del fortalecimiento de la autoridad sanitaria en la institución del Ministerio de Salud Pública.

De la mano de la rectoría del Estado, se reorganizaron temáticas como las de prácticas de salud ancestral y alternativa; la

regulación técnica en materia sanitaria para la vigilancia y control de establecimientos y productos de uso y consumo humano; el aseguramiento de la calidad de los servicios de salud y medicina prepagada; la creación y definición de la Red Pública Integral de Salud (RPIS), en un esfuerzo por superar la alta fragmentación del SNS y alcanzar el acceso universal y la cobertura universal de salud.

Todo esto a través de la implementación de la atención gratuita progresiva en salud; lo que ha supuesto y sustentado a la salud como uno de los ejes centrales de la política social. Así, la Red pública y privada han unificado criterios en torno a los requisitos y procedimientos para la atención de usuarios a nivel nacional; cuyo objetivo final es de proveer servicios de salud con agilidad administrativa, que garanticen el acceso oportuno y equitativo, sin limitarse al subsistema al que pertenezcan los usuarios y sin ningún tipo de pago en el lugar donde reciban la atención de salud.

Un hito importante que también buscó transformar la atención en salud fue la implementación del Modelo de Atención Integral de Salud Familiar, Comunitario e Intercultural, basado en los lineamientos de acción de la atención primaria en salud (APS) y considerados parámetros fundamentales de un régimen de bienestar y Buen Vivir —Sumak Kawsay—; al mismo tiempo, e reconsidera la gestión en salud más allá de la atención a la enfermedad y pone énfasis en las promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.

Por otro lado, uno de los sectores que han sido claves, en la construcción del régimen de bienestar, es el de bienestar social que se transformó con la creación del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), en 2007, como medio para el desarrollo y aplicación de las políticas sociales para el bienestar y el buen vivir. Con ello se integra el nuevo modelo que considera a la equidad como eje de la economía y al sistema económico en función de la equidad. Durante este periodo se pretendió crear un sentido de corresponsabilidad entre la economía monetaria y la economía del cuidado —que promueve el acatamiento a los derechos, pero también el cumplimiento de deberes—.

Así, se planteó el cumplimiento de cuatro ejes fundamentales. En primer lugar, la protección especial que hace referencia a la garantía de políticas y regulaciones que tengan la finalidad de cumplir y proteger los derechos de todos los ciudadanos con especial atención a los grupos prioritarios. En segundo lugar, el desarrollo integral que manifiesta la gestión estratégica en la formulación, aplicación e implementación de normas, herramientas, proyectos, programas y políticas que fomenten y garanticen los derechos de los grupos vulnerables e históricamente marginados bajo el principio de igualdad de oportunidades. En tercer lugar, se describe la importancia de coordinar políticas y servicios dirigidos a la generación de capacidades humanas y oportunidades productivas; y, finalmente, en cuarto lugar, el aseguramiento no contributivo que asegura los planes, proyectos y políticas que tengan relación con transferencias monetarias, créditos especiales, redes de descuento, asistencias exequiales, pensiones jubilares, asistencia a madres jefes de hogar, adultos mayores, personas con discapacidad y demás grupos prioritarios.

El trabajo del MIES, en relación con el desarrollo de los ciudadanos, se ha enfocado en la atención por ciclos de vida. Por consiguiente, ha implementado proyectos y programas destacados en: atención familiar ambulatoria; atención a niños en los Centros Infantiles de Buen Vivir (CIBV); mejoramiento de los estándares de acreditación y control en los centros infantiles privados; participación y empoderamiento de los jóvenes en distintos espacios; acogida a los adultos mayores en situación de abandono, en convenio con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Por primera vez se fortalece el rol del Estado en la garantía de la prevención de discapacidades y el trabajo colectivo con la sociedad para lograr la igualdad de oportunidades al integrar la educación, la inclusión social, el trabajo y a los familiares de las personas con discapacidad.

Por último, en la dimensión de la reforma democrática del Estado, se incluyó también el proceso unificado y organizado de descentralización y autonomías, a través del cual las dinámicas

territoriales encontraban una manera estandarizada de transferencia de competencias y recursos —con el fin de lograr la complementariedad entre los diferentes niveles de gobierno y de unidades territoriales—. El proceso de descentralización también constituye el régimen de bienestar al ser niveles de gobierno que están más cerca de la población y pueden propiciar con mayor facilidad la participación ciudadana y la inclusión de los grupos de atención prioritaria para la gestión del riesgo social.

Para el proceso de descentralización se estableció el Consejo Nacional de Competencias como instancia coordinadora del Sistema Nacional de Competencias establecido en la Constitución del 2008 (Art. 239). A través de este órgano se definió las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales, en el proceso de desarrollo, con un carácter obligatorio para el traspaso ordenado y jerarquizado de las competencias y los recursos.

Si bien la descentralización surge desde la Constitución de 1979 y se profundiza en el texto constitucional de 1996; en la práctica ésta no logró mayor incidencia en la organización estatal territorial, a pesar de varios los instrumentos normativos que se expidieron para su logro (Ley de Modernización, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos de 1993; la Ley de Descentralización y Participación Social; la Ley Especial de distribución del 15% del gobierno central para los gobiernos seccionales y su Reglamento expedidos en 1997) (Tello, 2019). Posteriormente la Constitución de 1998 estableció que las competencias podrían ser descentralizadas bajo una modalidad voluntaria (Art. 226) —con sus excepciones como la seguridad nacional o la política tributaria, entre otras—, con la cual cada gobierno local podría solicitar las competencias que consideraba.

En este sentido, el proceso de descentralización que retoma la Constitución del 2008, establece una hoja de ruta común a través del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), con lo cual las competencias descentralizables serán obligatorias y progresivas para todos los

gobiernos autónomos descentralizados. Hasta la fecha, se puede evidenciar que el traspaso de competencias sigue en proceso, a pesar de que según el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 establecía que hasta el 2015 se traspasarían las competencias exclusivas de los gobiernos locales y posteriormente aquellas consideradas adicionales y las residuales. Esta descentralización inconclusa tiene relación con la voluntad política y gobernanza tanto desde el gobierno central como de los gobiernos autónomos descentralizados, la capacidad de gestión de los diferentes gobiernos locales, así como también la situación económica del país para el financiamiento de la política pública desde el nivel local.

Desde la dimensión de las estrategias de políticas públicas programáticas para el desarrollo encontramos que durante los primeros años de aprobación de la Constitución del 2008 se fortaleció la integración de las políticas en los consejos sectoriales, sin embargo, se encontró que éstas eran insuficientes para establecer una coordinación, vinculación y cobertura exhaustiva, por lo que se diseñaron algunas estrategias nacionales como fue la de Erradicación de la Pobreza (ENIEP) y la de Cambio de la Matriz productiva (ENCMP).

La ENIEP se define como un instrumento para la coordinación intersectorial de la política pública, cuyo objetivo es erradicar la pobreza de manera sostenida y sustentable, mediante el ejercicio pleno de los derechos del buen vivir, el fortalecimiento de capacidades y oportunidades, la revolución productiva, del trabajo y del empleo y el fortalecimiento de la participación ciudadana y el poder popular, para la construcción de una sociedad justa y solidaria (SENPLADES, 2014). Este instrumento de política pública significó una hoja de ruta clara para conceptualizar e integrar la protección social en el ciclo de vida, así como la generación de respuestas concretas hacia la privación necesidades básicas insatisfechas, la concentración de la riqueza y eliminación de las desigualdades.

Por otro lado, la ENCMP es la articulación de programas y políticas encaminadas a transformar el modelo primario exportador

basado en recursos naturales hacia un modelo fundamentado en el conocimiento, para lo cual se busca la diversificación productiva, una agregación de valor en la producción, servicios ambientales y energías renovables, una sustitución selectiva de importaciones y el fomento de las exportaciones de productos nuevos (SENPLADES, 2012).

Paralelamente, hay dos elementos clave que dan cuenta de los pasos dados para la configuración del régimen del buen vivir, definido en la Constitución que son, por un lado, las reformas de la seguridad social y la conformación de la Red Pública Integral de Salud como mecanismo para ampliar la cobertura de atención en salud a la población ya sea desde una lógica contributiva como no contributiva.

La reforma parcial de la seguridad social ha sido muy controversial e incluso tachado de inconstitucional, pero para términos de este trabajo, la ampliación de los servicios de atención de salud a los cónyuges e hijos menores de 6 años de los afiliados constituye una muestra de la búsqueda de respuestas para la gestión del riesgo social, en este caso la enfermedad, no solo de los afiliados sino de sus cargas familiares. En la misma línea de modificaciones a la forma de comprender la seguridad social está la afiliación obligatoria del trabajo doméstico y su respectivo control para el cumplimiento de la norma. Esta política puso en evidencia el trabajo de cuidados y del hogar como una manera de gestionar los riesgos sociales y los cuidados que ameritaban un reconocimiento justo y el acceso a las prestaciones contributivas que implicaba la seguridad social y el trabajo pleno.

En el 2017, con el cambio de gobierno, asistimos al mantenimiento de una planificación contemplada en el plan Toda una Vida y su Secretaría Técnica adscrita a la Presidencia de la República, para su implementación. Sin embargo, vemos también una serie de definiciones institucionales que, a través de decretos ejecutivos, fueron modificando la estructura del Estado de aquellas instancias que permitían una articulación de la política pública como son los ministerios coordinadores. Se menciona en estos decretos que las

agendas sectoriales y sus consejos se mantienen y son encargados a un ministro designado por el Presidente.

Las consecuencias de la vuelta a la reducción del Estado y el recorte del financiamiento público no pueden ser dimensionado en su totalidad, pero ciertamente la condición de la emergencia sanitaria por Covid-19 ha exacerbado los impactos en el bienestar de la población. Adicionalmente, con o sin pandemia, la transición demográfica que presenta Ecuador nos hace alusión a la necesidad de pensar en un sistema integrado de inclusión y equidad social donde las políticas afirmativas para la promoción de los grupos de atención prioritaria requieren un marco institucional que permita por un lado la cobertura de la población vulnerable y por otro lado los diversos riesgos sociales a lo largo de su vida. “Las transferencias en efectivo han sido la forma predominante de asistencia social y han contribuido en un 12% a reducir la pobreza (que había disminuido al 21% en 2017). Los programas de transferencias en efectivo conforman más del 50% del gasto en asistencia social” (Banco Mundial, 2019). Desde la perspectiva del régimen de bienestar, que requiere de una política de mediano y largo plazo, se reconocen los derechos y se propicia el desarrollo de las capacidades y habilidades de la población en riesgo; también se contempla la distribución de la gestión entre el Estado, el mercado y la sociedad. La gestión de riesgo social, a partir de bonos, coloca en un lugar de mayor vulnerabilidad a la población prioritaria y dependiente de los ingresos del Estado.

Repercusiones de la protección social en Ecuador 2010-2020

Para dar forma al régimen del buen vivir, el primero de esta última década elaboró dos instrumentos de planificación: Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, a la luz de los cuales se produjeron diferentes reformas a los programas existentes como al Bono de Desarrollo Humano (BDH). Por medio de éste se busca proveer de transferencias

monetarias condicionadas a personas que viven en extrema pobreza, así como pensiones no contributivas a adultos mayores y personas con discapacidades. En el mismo sentido, desde MSP, se impulsan procesos para integrar prestaciones sociales entre éste y el IESS, ISSFA e ISSPOL, así como la construcción de un sistema nacional de cuidados (Carranza y Cisneros, 2014; Forttes Valdivia, 2019).

El gobierno de Lenín Moreno, a partir del 2017, marca una ruptura con el gobierno anterior en términos de orientaciones para el desarrollo de la política pública, el rol de Estado, la sociedad y el mercado. Esto sin lugar a dudas tiene varias repercusiones en el régimen de bienestar y en el ejercicio de los derechos del buen vivir que analizaremos en la siguiente sección de este capítulo. Siguiendo la línea del párrafo anterior, la planificación para el desarrollo adquiere nuevas características y construye el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, conocido como el Plan Toda una Vida conducido por la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida que organiza los diferentes programas y políticas en siete misiones: Ternura, Impulso Joven, Menos Pobreza y Más Desarrollo, Mis Mejores Años, Casa para Todos, Las Manueles y Mujer.

Tal como se mencionó en el apartado conceptual, la noción de régimen de bienestar supera la mirada de la política social, por lo que hemos decidido presentarel panorama de Ecuador en los últimos 10 años . Esto a través de tres indicadores clave que no responden a sectores específicos, sino que dan cuenta de los resultados del bienestar de la población. Así, mostraremos la evolución de estos procesos en términos de la pobreza, desigualdad y acceso a la seguridad social, así como un tema central para la región: los cuidados y la respuesta desde el Estado, la sociedad y el mercado.

Pobreza y desigualdad

Erradicar la pobreza en todas sus formas es uno de los principales desafíos a nivel mundial y se presenta como el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible. Como se mencionó, en la Constitución ecuatoriana

de 2008, la erradicación de la pobreza se establece como uno de los deberes primordiales del Estado. El gobierno de Rafael Correa (2007-2017) formuló algunas estrategias para la disminución de la pobreza y la inequidad desde el inicio de su mandato, sin embargo, no es sino hasta la creación de la ENIEP (SENPLADES, 2014) que se formaliza un instrumento para generar una programación, coherente y sincronizada, de acción pública y privada en lo intersectorial y territorial. Para ello se creó, en mayo de 2013, una entidad adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES): la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza. Sus funciones principales fueron articular acciones intersectoriales para cumplir sus objetivos (entre ministerios coordinadores y ejecutores) y acompañar los esfuerzos de reducción de la pobreza del gobierno nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Esta estrategia tenía tres componentes: a) el trabajo desde los derechos del Buen Vivir: la salud, la vivienda, el agua y el saneamiento; b) la revolución productiva y del trabajo; y c) la protección integral durante todo el ciclo de vida: protección y seguridad social, cuidados y protección de derechos. Finalmente, en relación con la pobreza, se establecieron como metas: erradicar la extrema pobreza por ingresos para el 2017; disminuir la pobreza del 37% al 14% y erradicar la extrema pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); reducir el coeficiente de Gini a 0.44, entre otras (Carranza y Cisneros, 2014).

Uno de los programas emblemáticos de instrumentos no contributivos, necesarios para la protección social inclusiva, es el Bono de Desarrollo Humano (BDH). Para el ENIEP, este instrumento tiene beneficios sociales que van más allá de aportar ingresos para el consumo diario de los hogares más pobres del país, pues, con los condicionantes que existen para los beneficiarios, la población atendida registra mejoras en la alimentación, salud y educación de los niños, en la reducción del trabajo infantil y no genera desincentivos laborales (Carranza y Cisneros, 2014). El BDH se creó, en 1998, como compensación para las familias más pobres frente a la eliminación del subsidio al gas. En 2003, se establecieron algunas condiciones como asistencia obligatoria de los niños a centros de

salud y educativos; sin embargo, al no ser monitoreadas, no se conocía su impacto real. El gobierno ecuatoriano, en 2009, mejoró el cálculo de beneficiarios y depuró las bases existentes, lo que permitió reorientar este beneficio hacia los hogares con mayor vulnerabilidad. Con ello se generaron algunos cambios, como el aumento de las contribuciones (de 11 dólares en 2003 a 50 en 2013) y un nuevo enfoque, al incorporar el beneficio como un estipendio parcial al trabajo doméstico no remunerado, que comúnmente recae en las madres de los hogares, los adultos mayores y las personas con discapacidad. De tal manera, este beneficio no contributivo se constituyó como un avance hacia la generación de un sistema integral de protección social (Carranza y Cisneros, 2014). Con estos antecedentes, podemos ahora mostrar las cifras de pobreza e inequidad de este periodo en el Ecuador.

La pobreza por ingresos se mide por el número de personas que carecen de las condiciones mínimas para alcanzar un buen nivel de vida. En este sentido, las cifras de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), en este periodo, muestran lo siguiente: en diciembre de 2007, 36.7% de la población vivía en pobreza por ingresos; este porcentaje no disminuyó sino hasta diciembre de 2017, cuando la pobreza por ingresos llegó al 21.5%. Posteriormente, se presentó una alza en los niveles de pobreza, en diciembre de 2018, con 23.2%. Finalmente, en diciembre de 2019, la pobreza aumentó hasta llegar al 25%. Entre diciembre de 2007 y diciembre de 2019, la pobreza por ingresos a nivel nacional pasó de 36.7% a 25%, con una variación de 11.7 puntos porcentuales en doce años.

La pobreza extrema a nivel nacional presenta la misma tendencia. Para diciembre de 2007, la pobreza extrema se ubicó en 16.5% de la población, porcentaje que disminuyó, progresivamente, hasta el año 2017. Posteriormente, en 2018, se presenta un leve aumento, de manera que el año termina con un indicador de pobreza extrema de 8.4%. Finalmente, en diciembre de 2019, 8.9% de los habitantes de Ecuador vivían en pobreza extrema. En conclusión, de forma general, la pobreza por ingresos en el Ecuador ha presentado una disminución significativa.

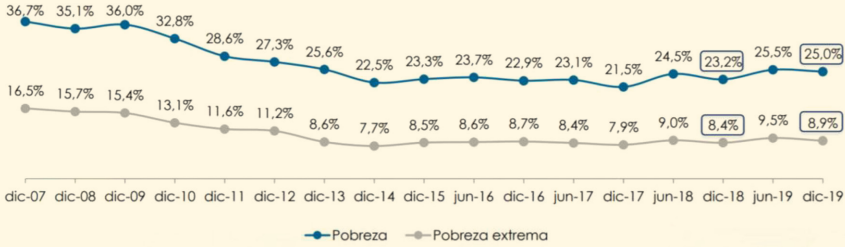


Figura 1. Pobreza y pobreza extrema (nacional). Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores de Pobreza y Desigualdad Diciembre 2019. Elaboración: INEC.

Otro indicador que es importante analizar es la pobreza por NBI. Según el INEC, una persona es pobre por necesidades básicas insatisfechas si carece de al menos una de las necesidades básicas representadas en cinco componentes: 1) calidad de la vivienda, 2) hacinamiento, 3) acceso a servicios básicos, 4) acceso a educación y 5) capacidad económica. En Ecuador, el porcentaje de pobreza por NBI, en diciembre de 2008, era de 47%, mientras que para diciembre de 2019 bajó hasta llegar a un 34.2%. Es decir, entre diciembre de 2008 y diciembre 2019, la pobreza por NBI disminuyó con una variación de 12.8 puntos porcentuales.

En el sector urbano, había un 31.5% de pobreza por NBI en diciembre de 2008 y, para diciembre de 2019, había un 21.4%, lo que representa una variación de 10.1 puntos porcentuales. Por otro lado, en el sector rural, se observa una significativa diferencia con respecto del sector urbano. En diciembre de 2008, el sector rural presentó un 77.4% de pobreza por NBI, 30.4 puntos porcentuales por encima de la medida nacional. Sin embargo, en diciembre de 2019, la pobreza por NBI en el sector rural disminuyó a 61.6%, pero mantuvo la diferencia con la medida nacional. Esto solo refuerza la desigualdad presente entre el sector urbano y rural.

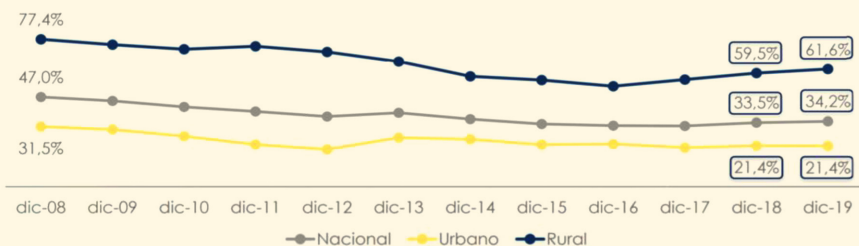


Figura 2. *Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas*. Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores de Pobreza y Desigualdad Diciembre 2019. Elaboración: INEC.

Para identificar estos niveles de desigualdad, se utiliza el coeficiente de Gini. Esta medida resume la distribución de los ingresos per cápita entre los habitantes de la población; conforme su valor se acerca a 1 existe mayor concentración de la riqueza. En la figura 3 se observa la evolución del coeficiente de Gini durante el periodo 2007-2019. En diciembre de 2007, el coeficiente de Gini a nivel nacional fue de 0.551; en el área urbana, de 0.521; mientras que en el área rural, de 0.502. En diciembre de 2019, el coeficiente de Gini a nivel nacional fue de 0.473; en el área urbana, de 0.454; y en el área rural, de 0.444. En general, se refleja una disminución de los niveles de desigualdad durante el periodo 2007-2019.

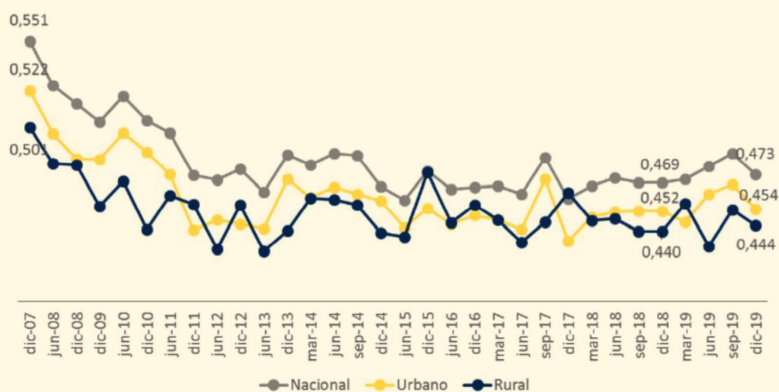


Figura 3. *Evolución del coeficiente de Gini*. Fuente: Encuesta Nacional De Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Indicadores de Pobreza y Desigualdad Diciembre 2019. Elaboración: INEC.

Se observa que, entre 2007 y 2019, ha existido una mejora en términos de pobreza y desigualdad en el país. El reto consiste en mantener esta tendencia en el actual periodo de crisis económica por el que transita Ecuador y el mundo en general.

Si bien la pobreza y la desigualdad son los principales riesgos sociales que se contemplan en los regímenes de bienestar, es importante mencionar que los indicadores presentados muestran una reducción de pobreza, tanto por ingresos como por necesidades básicas insatisfechas, así como un mejoramiento en la distribución de la riqueza. Estos macroindicadores nos permiten ver los resultados de un conjunto de condiciones, como las políticas públicas de protección y seguridad social, pero también de la riqueza generada por el país en este periodo, la cual estuvo estrechamente ligada a los ingresos petroleros.

Seguridad Social

El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social apunta la seguridad social como la política que mayor equidad puede alcanzar en el largo plazo. Al inicio del gobierno de Rafael Correa, se realizaron algunas reformas que incrementaron el número de asegurados relacionados con el trabajo formal.³ Sin embargo, el principal desafío para la universalización de este derecho es incluir a los trabajadores informales e independientes, así como a aquellos dedicados a actividades del cuidado. En el mismo sentido, se buscaba asegurar a la población de adultos mayores que no hicieron aportes al programa, pero que, de manera prioritaria, requieren el acceso a los beneficios de seguridad social.

Durante el periodo 2008-2019 se observa una tendencia hacia la reducción de la población sin acceso a ningún seguro y un aumento de la población afiliada al seguro social obligatorio, al seguro general voluntario –especialmente en las zonas urbanas– y al seguro social campesino⁴ (SSC) –en el área rural–.

³ Ley de Seguridad Social modificada en 2010 por la Asamblea Nacional.

⁴ El Seguro Social Campesino (SSC) es un régimen especial del Seguro Universal Obligatorio que protege a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal.

El promedio de cobertura de ese periodo muestra que están afiliados al seguro general obligatorio el 8.65% de los hombres y el 7.44% de las mujeres en la zona urbana, y el 2.79% de los hombres y el 1.80% de las mujeres en la zona rural. Por su parte, cuentan con el seguro social voluntario el 0.58% de los hombres y el 0.71% de las mujeres en las zonas urbanas, y el 0.15% de los hombres y el 0.16% de las mujeres en la zona rural. Mientras que tienen el seguro social campesino el 0.41% de los hombres y el 0.44% de las mujeres en el área urbana, y el 3.43% de los hombres y el 3.41% de las mujeres en el área rural. Finalmente, no cuenta con ningún tipo de seguro el 17.34% de los hombres y el 19.84% de las mujeres en la zona urbana, y el 14.36% de los hombres y 14.65% de las mujeres en la zona rural.

Es importante puntualizar que, si bien la cobertura del seguro social voluntario y el seguro social campesino es menor a la del seguro general obligatorio, estos tipos de aseguramiento muestran una brecha a favor de las mujeres. Los primeros se financian, principalmente, con los aportes voluntarios de las contribuyentes y los segundos con la contribución de todos los aportantes y otras fuentes. Podemos decir que estos dos tipos de aseguramiento tienen un menor vínculo con el mercado laboral y son los que menor brecha presentan entre hombres y mujeres.

Particularmente, el SSC es un sistema *sui generis*, al ser fruto de una reivindicación social de la población campesina, anclado en la organización social (León, 2018). Por lo cual, es indispensable reflexionar sobre el equilibrio que se debe alcanzar para el financiamiento de la universalización de la seguridad social, entre las contribuciones de los asalariados y otras fuentes alternativas.

El 17.34% de hombres y 19.84% de mujeres no cuenta con ningún tipo de seguro en la zona urbana; en la zona rural el 14.36% de hombres y 14.65% de mujeres no cuenta con ningún tipo de seguro. En los gráficos a continuación (figs. 4-7), los datos evidencian las diferencias existentes entre el número de asegurados en las zonas urbanas y rurales.

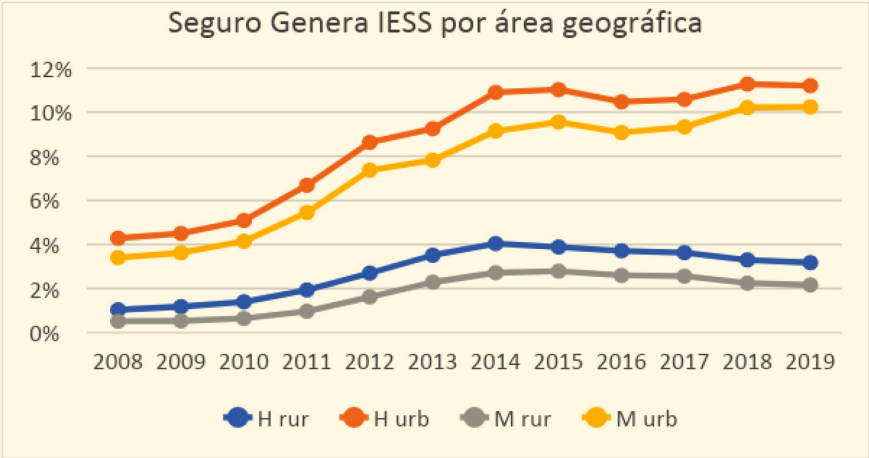


Figura 4. Seguro general del IEESS por área geográfica. Nota: Los datos presentados son significativos para todos los años en el área urbana y rural. Fuente: ENEMDU, todos los años. Elaboración propia.

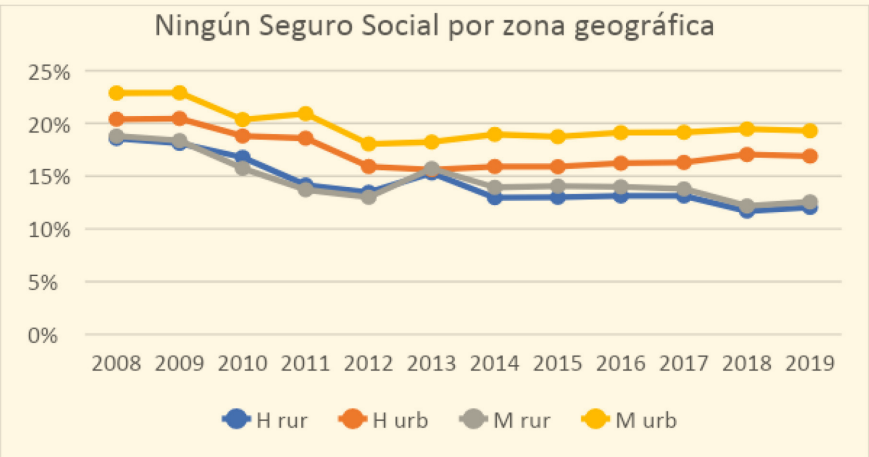


Figura 5. Ningún seguro por zona geográfica. Nota: Los datos presentados son significativos para todos los años en el área urbana y rural. Fuente: ENEMDU, todos los años. Elaboración propia.

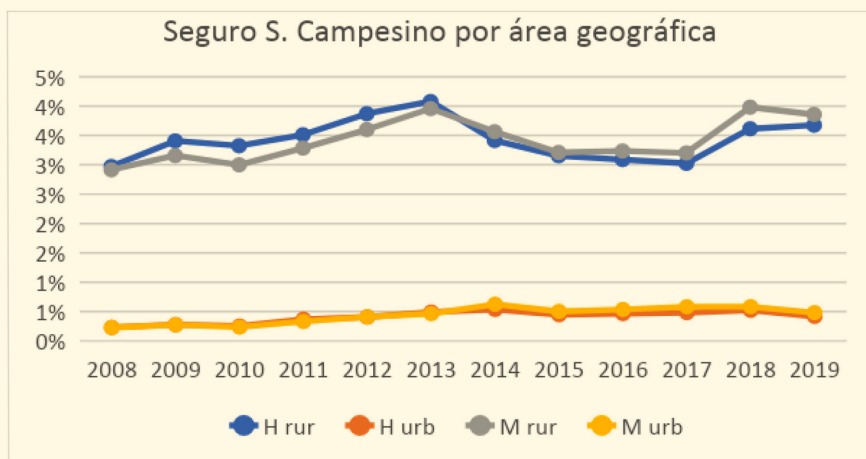


Figura 6. Seguro social campesino por área geográfica. Nota: En los años 2008-2013, 2015, 2018 y 2019 los datos no son significativos en el área urbana, mientras que para el área rural los datos de los años 2013 y 2019 no son significativos. Fuente: ENEMDU, todos los años. Elaboración propia.

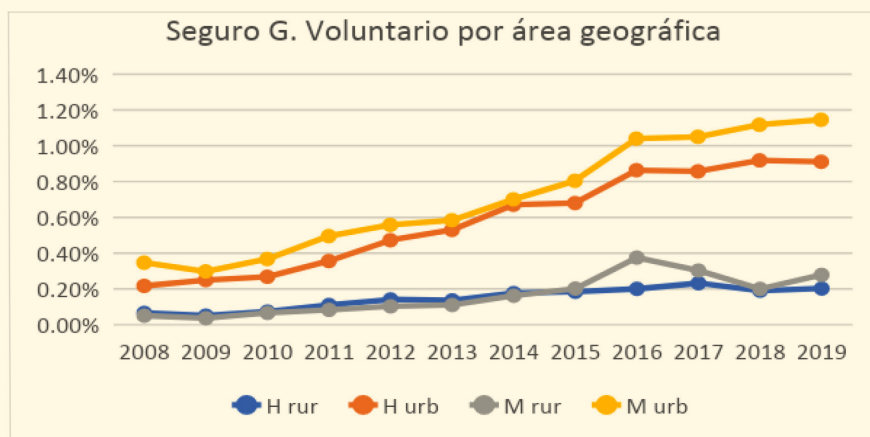


Figura 7. Seguro voluntario por área geográfica. Nota: En los años 2009, 2013 y 2014 los datos no son significativos en el área urbana, mientras que para el área rural, los datos de los años 2013, 2014, 2015 y 2018 no son significativos. Fuente: ENEMDU, todos los años. Elaboración propia.

Es importante mencionar que la cobertura de la seguridad social se incrementó de manera importante en la última década, lo que representa un acceso al trabajo pleno o formal, pero también a las nuevas formas de aseguramiento que configuraron la ampliación del régimen de bienestar. Al mismo tiempo, la población sin ningún seguro social se redujo, lo cual confirma la tendencia a integrar las prestaciones y la gestión de los riesgos sociales, en un esfuerzo por articular las diferentes políticas.

En los gráficos que aparecen a continuación (figs. 8-16), se muestran las diferencias entre hombres y mujeres, por rangos de edad, en un periodo de once años (2008-2019). Podemos observar que, entre los 30 y 44 años de edad, en promedio, el 27.56% de los hombres y el 34.62% de las mujeres no tiene ningún tipo de seguro social. Para el siguiente intervalo de edad (45 a 64 años), el 26.54% de los hombres y el 32.06% de las mujeres no tiene ningún seguro social. Para los adultos mayores (aquellas personas mayores de 65 años), el 25.08% de los hombres y el 33.74% de las mujeres no cuentan con ningún tipo de seguro social. De forma general, se constata que la situación es menos favorable para las mujeres, en cualquier rango de edad, y que entre los 30 y 44 años hay más personas sin ningún tipo de seguro social.

Por su parte, tienen acceso al seguro general del IESS: el 14.42% de los hombres y 11.25% de las mujeres entre los 30 y 44 años; el 13.47% de los hombres y 10.08% de las mujeres en el rango de 45 a 64 años; y 11.27% de los hombres y 8.34% de las mujeres mayores de 65 años. Estos datos evidencian un mayor acceso a seguro social para las personas entre 30 y 40 años.

Finalmente, se observa que el 2.8% de los hombres y el 3.66% de las mujeres entre 30 y 44 años de edad tienen acceso al SSC, así como el 4.82% de los hombres y 5.53% de las mujeres entre los 45 a 64 años, y el 7.58% de hombres y 6.27% de las mujeres mayores de 65 años.

Desde esta perspectiva, se observan dos aspectos: 1) durante los 30 y 64 años más mujeres que hombres poseen el SSC y 2) el porcentaje de acceso al SSC es mayor entre los adultos mayores, con una tasa más alta de hombres. Mientras que para las mujeres mayores de 65 años la tasa de acceso al SSC es más alta que para las mujeres entre los 30 y 64 años.

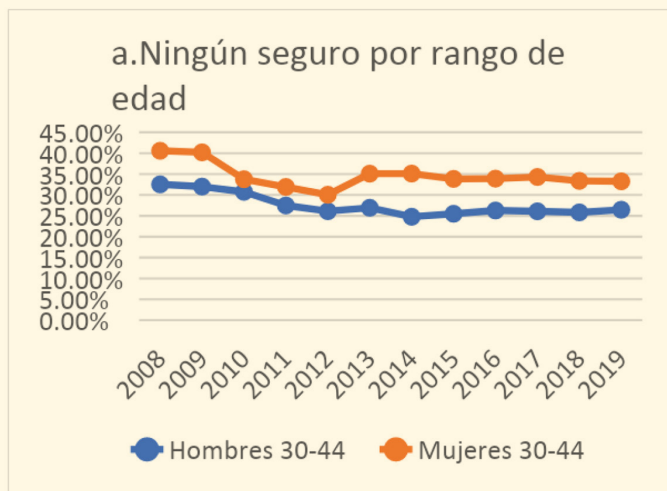


Figura 8. Ningún seguro entre los 30 y 44 años de edad. Nota: Los datos presentados son significativos para todos los años. Fuente: ENEMDU, todos los años. Elaboración propia.

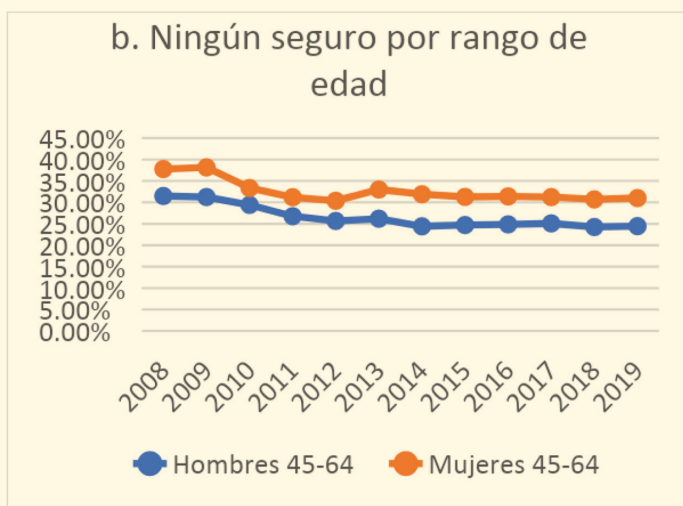


Figura 9. Ningún seguro entre los 45 y 64 años de edad. Nota: Los datos presentados son significativos para todos los años. Fuente: ENEMDU, todos los años. Elaboración propia.

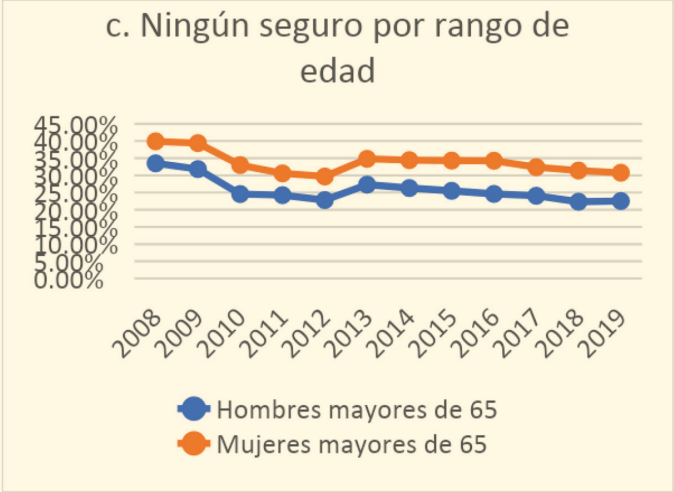


Figura 10. Ningún seguro entre mayores de 65 años de edad. Nota: Los datos presentados son significativos para todos los años. Fuente: ENEMDU, todos los años. Elaboración propia.

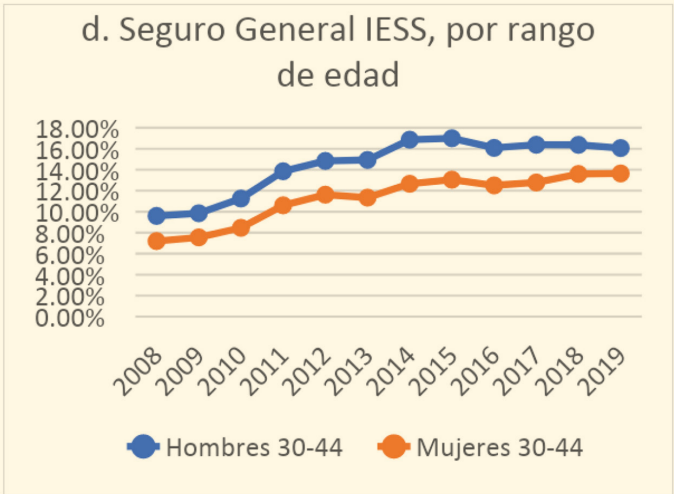


Figura 11. Seguro general IEESS entre los 30 y 44 años de edad. Nota: Los datos presentados son significativos para todos los años. Fuente: ENEMDU, todos los años. Elaboración propia.

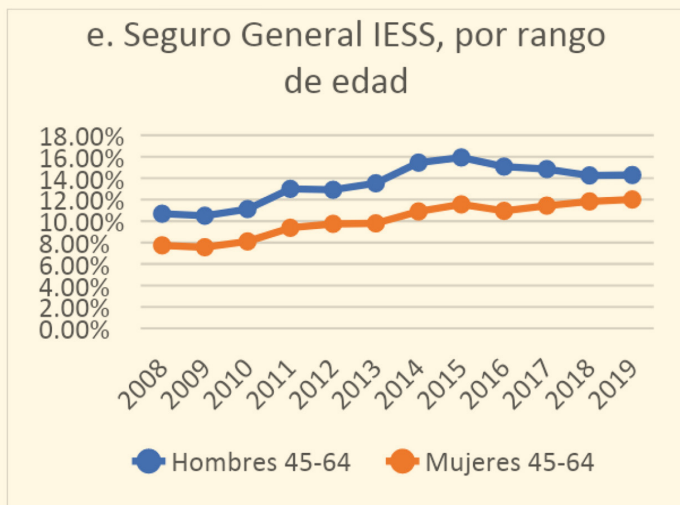


Figura 12. Seguro general IEES entre los 45 y 64 años de edad. Nota: Los datos presentados son significativos para todos los años. Fuente: ENEMDU, todos los años. Elaboración propia.

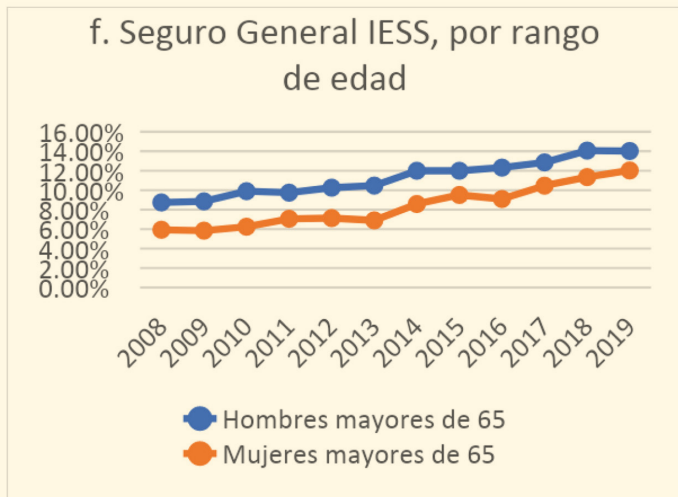


Figura 13. Seguro general IEES entre mayores de 65 años de edad. Nota: Los datos presentados son significativos para todos los años. Fuente: ENEMDU, todos los años. Elaboración propia.

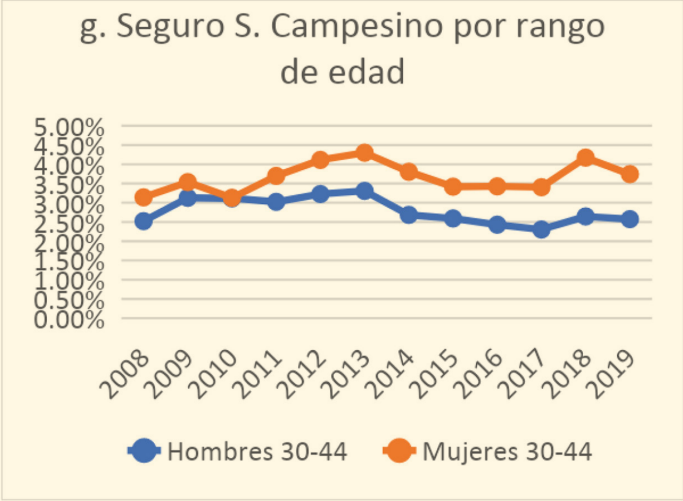


Figura 14. Seguro social campesino entre los 30 y 44 años de edad. Nota: Para los años 2009 y 2010 los datos no son significativos. Fuente: ENEMDU, todos los años. Elaboración propia.

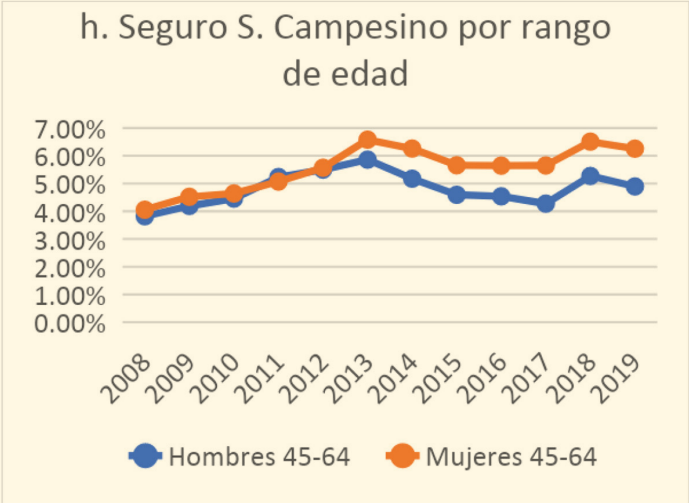


Figura 15. Seguro social campesino entre los 45 y 64 años de edad. Nota: Para los años 2013-2019 los datos son significativos. Fuente: ENEMDU, todos los años. Elaboración propia.

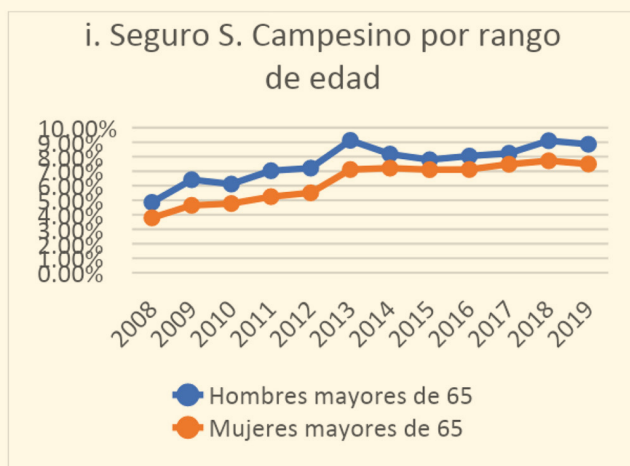


Figura 16. Seguro social campesino entre mayores de 65 años de edad. Nota: Para los años 2015 y 2017 los datos no son significativos. Fuente: ENEMDU, todos los años. Elaboración propia.

Sistema de cuidados

En la Constitución de 2008 (art. 35) se recoge el concepto *sistema de cuidados* y se plantea la necesidad de crear un Sistema Nacional de Cuidado, con el objetivo de atender a quienes requieren de atención constante, por un lado, y de apoyar a los cuidadores de los hogares, por el otro. Un sistema de cuidados supone ampliar las clásicas áreas de intervención del Estado — como la salud, educación y seguridad social — hacia la generación de políticas que apoyen las necesidades de poblaciones prioritarias (niños, niñas, personas con discapacidad, personas mayores dependientes y personas cuidadoras). La construcción de tal sistema requiere de establecer nuevas relaciones entre las familias y el Estado, de manera que se garantice la autonomía de las personas.

Ahora bien, en Ecuador, este planteamiento se ha mantenido mayormente en términos declarativos. De manera fragmentada, en la última década se han implementado ciertas medidas, por ejemplo: el MIES ha trabajado en políticas públicas dirigidas a niños (INFA y ORI⁵)

⁵ INFA se refiere a los Centros de Desarrollo Infantil del Instituto de la Niñez y la Familia y ORI a la Operación Rescate Infantil.

y adultos mayores; la Vicepresidencia, el MIES y el MSP plantearon políticas enfocadas en personas con discapacidad (Misión Manuela Espejo para atender a dichas personas, desde 2009, y el bono Joaquín Gallegos Lara para los responsables de atender a personas con discapacidad severa, desde 2013); y el IESS ha planteado políticas para cubrir a trabajadoras del hogar no remuneradas. A su vez, a través de políticas públicas temáticas, se han promovido programas para la disminución de la desnutrición, a través del MSP, el MIES y el MCDS, y se han atendido a personas con enfermedades catastróficas, a través del MSP. Así mismo, agencias estatales como los Consejos Nacionales de Igualdad, la Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que Garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres, el Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades del Ecuador y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia también han tenido relación con políticas del cuidado. De tal manera, un sinnúmero de instituciones intervienen con políticas en el ámbito del cuidado que, hasta la actualidad, se mantienen sin articulación (Carranza y Cisneros, 2014).

De tal forma, es imperativo desarrollar una red de servicios de atención y cuidado en función de la oferta y demanda de estos servicios, con una distribución territorial sensible a particularidades culturales y roles definidos entre el sector público y privado. Para ello, es necesario generar bases de datos de las personas que asumen actividades de cuidado, así como de los servicios relacionados directa o indirectamente con el cuidado, de manera que, desde el Estado, se pueda atender a esta población y, así, ampliar el impacto de las políticas públicas (Forttes Valdivia, 2019).

Covid-19 y régimen de bienestar

Tal como se ha mencionado a lo largo de este artículo, el incipiente régimen de bienestar que empezó a construirse en algunos países de la región — como es el caso ecuatoriano — se ve amenazado por la emergencia sanitaria causada por la pandemia de coronavirus.

Las repercusiones de la pandemia aún son desconocidas, pero es necesario no atribuir únicamente a la emergencia sanitaria el recrudecimiento de las condiciones de vida de la población. Tal como se ha reconocido en este artículo, el último lustro ha significado un retorno hacia una orientación neoliberal de la conducción de los Estados en América Latina, lo que ha conllevado una nueva ola de austeridad y contracción estatal, ante la necesidad de garantizar los derechos sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos de la población.

Si bien la salud de la gente ha estado en riesgo con la pandemia del covid-19, es necesario abordar este tema desde dos vertientes: a) los determinantes sociales de la salud (Lalonde, 1978) y b) los sistemas nacionales de salud relacionados con los sistemas de protección social. Desde la primera vertiente, es fundamental precisar que la salud de la población es consecuencia de una serie de condiciones o determinantes que configuran la situación de salud, por lo que abordar este tema sin tomar en cuenta las desigualdades socioeconómicas, culturales y políticas es atender el síntoma y no las causas de la enfermedad. Precisamente, es en este aspecto de la determinación social de la salud que el régimen de bienestar se pone en riesgo porque antes de la pandemia de covid-19 las condiciones de vida de la población ya eran precarias, con un mercado laboral informal creciente, sin ingresos económicos estables, sin seguridad social, acceso a servicios básicos limitado, sin seguridad alimentaria, entre otras carencias.

Ciertamente, la pandemia del covid-19 ha dado cuenta de la capacidad de respuesta de los sistemas de salud en cada país y de la forma en que, particularmente en Latinoamérica, se supera la fragmentación actual de los sistemas de salud, lo que provoca mayor desigualdad en la cobertura del servicio de salud y dista de las disposiciones constitucionales de una cobertura universal. Por lo tanto, es preciso afinar el funcionamiento y financiamiento para integrar la salud a un sistema nacional de protección social, lo cual es materia de reflexión de este artículo.

La pandemia de covid-19 pone de manifiesto también, hoy más que nunca, el rol de los diferentes niveles de gobierno — en particular los gobiernos locales —, desde sus competencias, en contribuir a la salud y bienestar de la población mediante servicios como agua, alcantarillado, recolección de basura, movilidad, uso de espacios públicos, etcétera. Por lo tanto, es fundamental fortalecer la articulación entre los gobiernos locales y el Estado central que, en el caso de Ecuador, es el encargado de conducir la política nacional de salud.

La emergencia sanitaria llegó a la región en medio de la falta de regulación por parte del Estado, pero, también, en un contexto donde gobiernos de corte neoliberal han desincentivado la inversión estatal en salud, educación y otras áreas clave para el bienestar social. Es increíble que, en plena crisis sanitaria, entre marzo y septiembre de 2020, se seguía recortando el presupuesto para medicamentos y salarios del personal de salud y se desvinculaba a los profesionales de los servicios de salud. En medio de esta crisis, existen centros de salud, sobre todo a nivel rural, que no cuentan con potable o servicios de saneamiento, ni equipos de protección personal o insumos básicos de higiene para enfrentar de forma mínima la pandemia.

El Banco Interamericano de Desarrollo realizó un estudio en la región andina, en cual da cuenta de que el

Ministerio de Trabajo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social indican que, ya en la semana nueve de confinamiento, existen 66.000 y 111.000 personas desvinculadas de las empresas, respectivamente. Esta situación provocaría un aumento en la tasa de desempleo, o el abandono del confinamiento en la búsqueda de ingresos en la economía informal, la cual era cerca al 50% a finales del 2019. (Abuelafia *et. al.*, 2020, p. 44)

Asimismo, el gobierno otorgó un bono de 60 dólares para personas en el sector informal, entre los meses de abril, mayo y junio. «Inicialmente el bono se entregó a

400.000 beneficiarios en abril y se extendió a otros 550.000 beneficiarios en mayo y junio. Esta ayuda se suma al Bono de Desarrollo Humano (BDH), que es recibió por 925.000 personas» (Abuelafia *et. al.*, 2020, p. 44).

Las repercusiones aún son inciertas, pero se prevé una necesidad de fortalecer las coberturas de protección social a un mayor número de personas que bordearán la línea de pobreza, tanto de ingresos como de NBI, durante la pandemia.

CONCLUSIONES

El bienestar de la población es un ejercicio continuo de repensar el modelo de sociedad que queremos, no solo desde la acción del Estado y la definición de las políticas públicas, sino desde la sociedad civil y el pacto social que queremos, para redefinir las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. Necesitamos una sociedad activa que apunte aquello que logró plasmar en la Constitución de 2008, como ejercicio colectivo que establece el Buen Vivir como horizonte de desarrollo, no desde una lógica de coberturas mínimas, sino desde el planteamiento de una máxima del ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

La construcción de los regímenes de bienestar no son procesos unidireccionales. Tal como lo hemos advertido en estos diez últimos años, es posible identificar pequeños avances hacia la comprensión del carácter multidimensional de la política pública de protección social y económica, para responder al sistema de inclusión y equidad social de la Constitución.

Es preciso romper con miradas simplificadas de la realidad, que dibujan bandos u oponentes, y mostrar los procesos políticos y las transformaciones (y continuidades) sociales que la región latinoamericana ha vivido, de tal forma que superemos la lógica corporativa de los grandes grupos de interés en el Estado.

Concluimos, así, con la reflexión hecha por Vásconez (2005):

la construcción de políticas sociales y económicas inclusivas requieren intervenir en la lógica del mercado para: a) Desmercantilizar, redistribuir y articular dinámicas de empleo y movilidad social (Esping Andersen, 1995); b) Generar capital humano o fuerza de trabajo; tarea que es realizada básicamente en los hogares y el Estado complementaria; y c) Mantener un nivel mínimo de calidad de vida de las personas, para crear capacidad de respuesta independiente de los ciclos económicos; factor relacionado con el nivel de gasto social y la atención a las personas que se considera más pobres o vulnerables ante recesiones. (p. 57)

BIBLIOGRAFÍA

- ABUELAFIA, E., ANDRIÁN, L., BEVERINOTTI, J., CASTILLEJA, L., DÍAZ CASSOU, J., HIRS Y J., SABOIN, J. L. (2020). *ALC Post COVID-19: Retos y oportunidades para países de la Región Andina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/alc-post-covid-19-retos-y-oportunidades-para-paises-de-la-region-andina>.
- BANCO MUNDIAL. (2021). *Healthcare spending, Ecuador Healthcare Spending 2000-2021*. Macrotrends. Recuperado de <https://www.macrotrends.net/countries/ECU/ecuador/healthcare-spending>.
- CARRANZA y CISNEROS, C. y CISNEROS M. (2014). *Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador: seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir. Serie Políticas Sociales (205)*.
- DEL VALLE, A. (2010). Comparando regímenes de bienestar en América Latina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies (88)*. 61-76.
- DEL VALLE, A. (2008). Regímenes de bienestar relaciones entre el caso asiático y la realidad Latinoamericana. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas (19)*.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2003). *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford University Scholarship.
- FORTTES, P. (2019), *Informe marco conceptual: Hacia un sistema nacional de Cuidados*. Chile: Universidad Viña del Mar. FIAPAM. Recuperado de <https://www.uvm.cl/wp-content/archivos/ENVEJECIMIENTO-DEMANDA-DE-CUIDADOS-Y-MODELOS-DE-SISTEMAS-DE-ATENCI%C3%93N-A-LA-DEPENDENCIA-PAULA-FORTTES..pdf>.
- GOUGH, I. y GEOFF W. (2004). Introduction. En Gough, I. y Geof, W. (comps.). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (pp. 1-11). EUA: Cambridge University Press.

- GUSFIELD, J. (1989). Constructing the Ownership of Social Problems: Fun and Profit in the Welfare State, *Social Problems*, 36(5), 431-441. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3096810>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. (2008-2019). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Ecuador: INEC.
- LEÓN, N. (2018). *¿Desaparece el Seguro Social Campesino? Los efectos de la política de salud y seguridad social del gobierno de Alianza País*. Quito: Plataforma por el Derecho a la Salud.
- MAHUAD, D. (2010). *Análisis comparativo del Estado constitucional de derechos y justicia de la Constitución ecuatoriana del 2008, y el Estado social de derechos de la Constitución ecuatoriana de 1998*. Tesis. Quito: Universidad de las Américas.
- MARTÍNEZ, J.. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- MARTÍNEZ, J.. (2008). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.
- MINISTERIO COORDINADOR DE DESARROLLO SOCIAL. (2017). *Informe de Desarrollo Social 2007-2017*. Quito: MCDS.
- MINTEGUIAGA, A. y UBASART-GONZÁLEZ, G. (2013). *Revolución Ciudadana y Régimen de Bienestar en Ecuador (2007-2012)*. Buenos Aires: CLACSO.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2019). *Panorama laboral 2019 de América Latina y el Caribe*. Lima: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_732198.pdf.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. (2014). *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*. Quito: SENPLADES. Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/Estrategia-Nacional-para-la-Igualdad-y-Erradicaci%C3%B3n-de-la-Pobreza-Libro.pdf>.

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. (2012). *Transformación de la Matriz Productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*. Quito: SENPLADES. Recuperado de https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf.

TELLO TORAL, K. P. Y LUCIO VÁSQUEZ, Á. G. (2019). *Descentralización en Ecuador ¿un proceso inconcluso?* Revista CAP Jurídica Central, 4., 297-342. Recuperado de <https://www.capjuridicacentral.publicacionesjurisprudenciauce.com.ec/wp-content/uploads/2019/10/REVISTA-CAP-JUR%C3%8DDICA-CENTRAL-4.pdf>.

VÁSCONEZ, A. (2005). Regímenes de bienestar y debate sobre política social en Ecuador. En Acosta, A. y Falconí, F. (eds.). *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción* (pp. 39-68). Quito: FLACSO. ILDIS-FES.



MÉXICO

REGÍMENES DE BIENESTAR Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.

BALANCE DE LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS

Mario Iván Patiño Rodríguez Malpica¹
Ma. Guadalupe Fernández Aguilera²

INTRODUCCIÓN

El diseño e instauración de la política social en México han estado en función de los modelos de desarrollo impulsados por las coaliciones gobernantes y los intereses económicos e ideológicos, tanto nacionales como transnacionales, que los impulsaron en los últimos veinte años.

Si bien podemos encontrar los antecedentes de la política social en los inicios del denominado modelo de industrialización

¹ Académico del Departamento de Ciencias sociales y Humanidades, Universidad Iberoamericana León, México. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales, Complejidad e Interdisciplinariedad por la misma Universidad. Coordinador del Programa de Migraciones de la UIA León.

² Académica en la Universidad Iberoamericana León. Directora del Centro Universitario de Desarrollo Estudiantil. Coordinadora del Programa de Mujer y Género. Candidata a Doctora en Ciencias Sociales, Complejidad e Interdisciplinariedad por la misma Universidad.

por sustitución de importaciones (MISI) que, bajo la influencia de la CEPAL, se impulsó en los países latinoamericanos entre las décadas de los cuarenta y setenta del siglo pasado, desde una visión de desarrollo del país, se requería de instituciones que proveyeran el bienestar a través de aportaciones contributivas, que garantizaran el derecho a la salud y la seguridad social, separando los sectores públicos de los privados y que considerara al sector campesino. El cual, además de ser excluido del modelo, contribuyó a la implantación del modelo y a la creación de la infraestructura física necesaria para ello, vía la extracción de renta por medio de la fijación de los precios de garantía para la venta de sus productos en el mercado. Otro de los sectores que no estaba en el horizonte en aquel momento era el sector informal, sector cuya emergencia y crecimiento, modificó la ecuación y sentó las bases para la transición del MISI al modelo neoliberal.

El presente capítulo está organizado en seis apartados, en el primero abordamos las posturas teóricas acerca de los regímenes de bienestar, los sistemas de protección social y la política social como elementos sustanciales para enfrentar los riesgos sociales. En el segundo, se presenta el contexto en el que se conformaron los regímenes de bienestar en nuestro país; en el tercero, las características de los regímenes de bienestar, el sistema de protección social y los rasgos más representativos de la política social del denominado régimen neoliberal, el paradigma de desarrollo humano y los programas ligados a las transferencias monetarias condicionadas. En el cuarto, se mencionan algunos elementos característicos del cambio de paradigma, producto de una nueva alternancia de gobierno y su proyecto denominado *Cuarta Transformación*; en el quinto, el contexto de la emergencia sanitaria en México. Y, en el sexto apartado, se plantean algunas propuestas de políticas públicas pendientes.

Este texto también aborda líneas de reflexión sobre la perspectiva de género en las políticas públicas, a fin de dar cuenta de algunos de los pendientes y avances que han prevalecido en la agenda de género del Estado en los años recientes. Si bien, ha habido una época

de inmovilidad o estancamiento, que solo se ha alterado por las diversas luchas feministas, es en los años del reciente gobierno que las feministas integradas a la administración pública, en conjunto con las que participan desde organizaciones sociales y la academia, han abierto espacios de conquista de derechos de las mujeres, aun a pesar de que el gobierno actual tiene el reto de un cambio estructural profundo, que llevará su tiempo; sin embargo, la realidad se impone y desde ciertas esferas, hay quienes sí se interesan por la agenda feminista e impulsan estrategias no fáciles en un contexto de mucha resistencia, a pesar de la cual avanzan. Por último, se incluyen las conclusiones.

Regímenes de bienestar

Para Esping-Andersen (2000), el principal objetivo de la política social es asegurar a la población contra los riesgos sociales y considera el Estado de bienestar como una de las tres fuentes de gestión de estos, además de la familia y el mercado.

Para el autor, el Estado del bienestar es una construcción histórica concreta que, más allá de establecer una política social o un esquema de redistribución específica, buscaba «reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía», es decir, se «creó para atender a una distribución de población históricamente concreta, con una estructura de riesgos históricamente concreta» (Esping Andersen, 2000, p. 50).

En este sentido, un régimen de bienestar se puede definir, según Esping-Andersen (2000), «como la forma conjunta e interdependiente en que produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia» (p. 52).

Para analizar los regímenes de bienestar, Barba (2007) retoma tres escuelas: la administración social, la economía del bienestar y la economía política. La primera construye su concepción de la política social desde una perspectiva pragmática; de ahí que el objeto fundamental de la política social sea el bienestar en su

matrices individualista y organicista. Esta escuela establece como sus dimensiones, la distribución del manejo de recursos a grupos de personas en situación de dependencia, el consumo con importancia social y la capacidad individual para participar en la vida de la comunidad (p. 35).

En su visión normativa, el autor menciona la cercanía con las ideas planteadas por Marshall, para quien, el bienestar busca garantizar la seguridad de los miembros de la sociedad, a través de la transferencia de recursos, bienes y servicios, como derechos que definen un orden adicional de ciudadanía, la ciudadanía social, que se agrega a la ciudadanía civil y a la política, lo que asegura pautas de bienestar básicas compartidas (Marshall, 1965, pp. 71-72, citado en Barba, 2007, p. 36).

Por su parte, para la escuela de la economía del bienestar, la política social solo se justifica donde no funciona la lógica del mercado. Según sus exponentes, las funciones del Estado son reasignar, redistribuir y estabilizar; su enfoque fundamental, abiertamente normativo, es el precepto liberal de las preferencias individuales, centrado en el mercado, desde el cual, los individuos son actores racionales que tratan de maximizar sus beneficios, son vistos como productores y/o consumidores y no como grupos sociales, por lo que «ni las variables políticas ni las ideológicas son importantes para determinar el desarrollo de la política social» (Barba, 2007, pp. 40-41).

Por último, la teoría crítica de la política social trata de «explicar e interpretar la política social como un proceso fuertemente influenciado y condicionado por procesos económicos e intereses sociales» (Barba, 2007, p. 41). Para Barba (2007), las líneas teóricas que sustentan esta escuela le atribuyen a la política social posibilidades de influir en «los procesos de reproducción social, de legitimación política o control social, y de regulación del mercado de trabajo y de la integración social» (p. 41), de tal manera que:

la política social está condicionada por tres entidades igualmente significativas: la social, la política y la económica. La social se

expresa fundamentalmente en una dimensión normativa o valorativa. La política se manifiesta en el terreno del poder, la legitimación y el control social, y la económica en la lógica del mercado o en el proceso de acumulación de capital. (p. 46)

De esta forma, para el estudio de la política social «los valores sociales, la lógica del poder y la lógica mercantil condicionan la intervención pública» (Barba, 2007, p. 47). Por ello, para el autor es importante «preguntarse por las concepciones sociológicas, antropológicas o económicas que conducen a los diseños de políticas sociales específicas» (p. 48).

Para Soldano y Andrenacci (2006), el Estado de bienestar es el: conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operarían en el terreno de la distribución secundaria del ingreso mediante transferencias monetarias directas o indirectas, provisión de bienes o prestación de servicios. (p. 4)

Afirman que el desarrollo del Estado de bienestar está en función del mantenimiento del orden social, la legitimidad del estado capitalista y el aseguramiento de la acumulación, específicamente «la reproducción sistemática a través de una forma regulatoria que funciona como “contra-control-político” de los principios del libre mercado, alimentando un “círculo virtuoso” de crecimiento económico combinado con (una) integración relativamente masiva de la población a las relaciones salariales capitalistas» (Soldano y Andrenacci, 2006, p. 5).

Para los mismos autores, la crisis de los Estados de bienestar se dio cuando la crisis fiscal y la caída de las tasas de rentabilidad comenzaron a comprometer la continuidad del proceso de acumulación. Ellos consideran que la forma hegemónica de enfrentar la crisis fue «restaurar la capacidad de autogobierno de los sistemas

privilegiando el imperativo de la acumulación y retrayendo la intervención social del Estado» (Soldano y Andrenacci, 2006, pp. 5-6). A partir de lo anterior, introducen un aporte fundamental para el análisis, cuando expresan que «las políticas sociales constituyen elementos axiales en la producción y reproducción [...] del orden social [...] al tiempo que responden de manera más o menos explícita a proyectos socio - políticos en pugna» (p. 7).

Valencia y Barba (1977) también abordan la relación entre la política social y los procesos de legitimación del Estado. Estos autores afirman que

Se ha analizado en particular el reemplazo de un modelo de política social autoritario e integrador por otro que intenta hacer frente a la creciente heterogeneidad social, que se expresa en formas de organización y representación procesadas al margen del esquema corporativo, a través de una relación clientelar no corporativizada cuyo eje son los programas de combate a la pobreza. (p. 17)

Y, respecto al cambio de modelo de desarrollo después de la crisis de 1982, afirman que se observa un «desplazamiento del eje del estado benefactor (Welfare state/estado providencia), al de un Estado reestructurador de la economía, del eje del mercado interno, al del mercado global, del neokeynesianismo al neoliberalismo y de preocupaciones redistributivas a obsesiones productivistas» (Valencia y Barba 1977, p. 18).

De igual manera, con el cambio de modelo de desarrollo:

el Estado nación ha perdido territorialidad, se ha «deslocalizado» y convertido en un eficaz promotor de la consolidación de una nueva economía global y en consecuencia en un decidido desarticulador del sistema de seguridad social desarrollado por el Estado social a través de su política social. Otros efectos del cambio de modelo tienen que ver con la pérdida de la centralidad que tenían los salarios y la seguridad laboral como

«generadores de demanda» y objetivos sustanciales de la nueva política social. (Valencia y Barba, 2007, p. 19)

Es decir, con el cambio de modelo, elementos sustanciales del Estado de bienestar, como la seguridad laboral, dejaron de ser prioritarios.

Farfán (1997) afirma que las políticas de bienestar han sido producto de los modelos de desarrollo y, al mismo tiempo, instrumento de política pública para compensar las fallas generadas por dichos modelos. Según el autor, los principios fundacionales de las políticas de bienestar son la universalidad de los derechos sociales, la ciudadanía, la solidaridad, la equidad social en la modificación de la estratificación social impuesta por el mercado (p. 35).

Desde su punto de vista, México no logró consolidar sus esquemas de bienestar, sino, únicamente, formas alternas a la economía formal, incompatibles con los derechos y prestaciones tradicionales. Tampoco resolvió el problema de la universalidad de los derechos sociales, en cambio, generó problemas agudos de marginación y pobreza extrema que se han tratado de atender con estrategias y programas distintos a las políticas sociales tradicionales. Para el autor, ninguno de los mecanismos de compensación social tiene un carácter universal ni pertenece a un conjunto de acciones integradas alrededor de un sistema nacional de bienestar, en síntesis, el país solo pudo construir «un sistema de bienestar limitado evidentemente insuficiente y parcial» (Farfán, 1997, p. 38).

El mismo autor menciona que el tránsito por los distintos modelos de desarrollo fue marcando las características de la política social:

[el] modelo industrializador orientó internamente el curso de la economía, al desarrollar una estructura de mercado escindida entre la producción y el consumo tradicionales, por un lado, y la producción dinámica vinculada al consumo creciente de las clases medias, por otro. Dicho modelo descansó, asimismo, en

formas centralizadas y corporativas de organización tanto de los trabajadores como de los empresarios, que definieron de este modo su relación con el Estado desarrollista. (p. 39)

Farfán considera que esas formas de intervención fueron sustanciales para la construcción de las instituciones de bienestar a través de negociaciones y el financiamiento corporativo entre los sindicatos los empresarios y el propio Estado. Este es un argumento central para cuestionar que, antes de la reforma neoliberal, nuestro país tuviera una política social redistributiva, universal y solidaria. El mismo autor, citando a González Tiburcio, (1991, pp. 43-56), señala como otro rasgo sustancial de la crisis y el cambio de modelo

el surgimiento espectacular de la economía informal, cuyo peso relativo dentro de la estructura del empleo se extendió hasta la mitad de la fuerza de trabajo, representado por sectores de población marginada sin acceso a los programas de seguridad social del trabajador empleado en el sector forma I y con una acumulación de rezagos sociales en todos los niveles, imposibles de atender en el marco de las políticas sociales del pasado. (Farfán, 1997, p. 41)

Otro de los rasgos sustanciales del cambio de modelo tiene que ver con el traslado de la participación estatal de los actores corporativos a «los estratos marginados de pobres extremos» (p. 42), es decir, la perspectiva que se impondrá, más adelante, en términos de políticas sociales con características focalizadoras.

Banegas (2008), por su parte, considera que el Estado sobrepuso el principio de eficiencia al de equidad, de entre los principios para la implementación de las políticas públicas. Con respecto a la manera de enfrentar los riesgos sociales, considera que ahora serán administrados por los individuos y los mercados; y, en relación con la lógica de los impulsores del nuevo modelo, menciona que «solo la liberalización de los mercados y la privatizaciones correctas propiciarían un incremento en la inversión y por ende en la productividad» (p. 296).

En este sentido, cobra importancia lo expresado por Escalante (2015) con respecto de la implementación del modelo neoliberal en nuestro país. Para el autor, el consenso ideológico que permitió su instauración supuso al menos tres rasgos: la constitución de un bloque amplio de oposición al Estado; la conformación de «un nuevo eje para el consenso ideológico, en la oposición entre la igualdad de oportunidades, por la derecha, y el derecho a la diferencia por la izquierda» (p. 104); y el aprovechamiento de una veta individualista que se fue gestando al interior de las sociedades. Para el autor, la instauración del denominado Consenso de Washington en México contó con un Estado con muchas características de un pasado autoritario, con aliados económicos, políticos e ideológicos interesados en los nuevos procesos del modelo neoliberal y de una sociedad “sociedad intensamente individualista, privatista, insolidaria, más desigual y satisfecha, conforme con esa desigualdad” (Escalante, 2015, p. 111).

Para Esping-Andersen (1999) los Regímenes de Bienestar aluden a la “manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el estado, el mercado y la familia” (citado en Barba, 2004, p. 10); una de las maneras se decanta en las características de la política social. Barba (2007) considera que su papel fundamental es alterar o corregir las consecuencias del funcionamiento económico sobre las condiciones de vida y las posibilidades de participación social y económica de individuos, grupos, categorías o incluso clases sociales, así como politizar, de paso, aspectos de la vida diaria que de otras formas funcionarían con su propia lógica (p. 32). Para el autor, los alcances de la política social están condicionados por el contexto económico y por las características de los sistemas políticos, «pues es allí donde la política social es diseñada, negociada, puesta en marcha, apoyada, soportada o resistida por diversos actores sociales» (p. 33). Y continúa:

El contexto económico determina los límites estructurales de la política social, por ejemplo, en terrenos como el financiero,

pero los grados de desmercantilización o mercantilización que son posibles, obedecen tanto a las relaciones que se dan entre las estructuras económicas y las estructuras políticas, como a las capacidades de diversos actores sociales para incidir en el proceso de toma de decisiones. (p. 34)

Sottoli (2002) considera que la política social debe ser entendida, justamente, como política, «como objeto y resultado de procesos de decisión política que ocurren dentro de las condiciones de un determinado modelo de relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad» (pp. 43-44). Para la autora,

las reorientaciones conceptuales y programáticas de la política social están en estrecha relación con los cambios en la estrategia de desarrollo y la reorientación de la política económica [...], lo cual, de manera general, se ha caracterizado como el avance del neoliberalismo. Sin embargo, cabe enfatizar que esta relación no se concibe de manera lineal, sino mediatizada por un conjunto múltiple de factores, cuya interacción y dinámica es específica de cada contexto. (p. 45)

La autora propone como dimensiones de la política social en perspectiva comparada: los objetivos, la cobertura o alcance, los destinatarios, los actores, la institucionalidad, la dimensión política, el financiamiento, las prioridades de la política social, la relación de la política social con la política económica y el ideario social (pp. 49-51).

El cambio en la perspectiva y en la correlación de fuerzas que impactaron el cambio de modelo de desarrollo y en la implantación del modelo neoliberal tuvo su correlato en las características de la formulación de la política social. Para Adelantado y Scherer (2008), citando a Alonso (2000), el bienestar dejó de ser un derecho para pasar a ser una “oportunidad, una oportunidad vital por la que los individuos tienen que competir en una dimensión estrictamente personal”, (p. 122). En la misma lógica, los autores señalan que, para el proyecto político neoliberal, la transferencia de responsabilidades sociales del Estado hacia otros actores fue fundamental para reducir

tanto su papel como el déficit fiscal. Desde esta perspectiva, los problemas salen de la disputa política y las políticas sociales que los atienden pasan de ser un asunto público, o de ejercicio de derechos, a uno de gestión técnica. Barba(2007), por su parte, afirma que en ese contexto existió:

una intensa disputa intelectual, ideológica y política sobre la crisis del Estado del Bienestar y el del despliegue de la globalización económica, que ha dado pie a dos posturas extremas: la de quienes consideran que aún hay espacios para iniciativas y estrategias fundadas en la historia específica de cada país y la de quienes piensan que el futuro ineludible para todos es la convergencia en un «paradigma de bienestar» cuyo centro es el mercado y cuyos referentes básicos son los individuos. (pp. 14-15)

Si bien, en el caso mexicano, no se puede hablar de un régimen de bienestar consolidado, sí de uno con características duales y fragmentadas, pues el cambio tiene efectos sustanciales en el modelo de acumulación. Para Castillo y Arzate (2013), por ejemplo, la política de ajuste adoptada tuvo consecuencias directas sobre el mercado de trabajo, por lo menos en dos sentidos: el incremento del desempleo y el fomento de la desregulación laboral y el deterioro de la calidad de las ocupaciones, las cuales han ido desplazándose desde los sectores productores de bienes hacia los generadores de servicios, en sentido amplio” (p. 64). Otro de los efectos en este mercado fue la contención del salario mínimo, si revisamos con atención los datos proporcionados por Esquivel (2015), el salario mínimo real muestra su punto más alto en el año de 1973, una caída posterior y, prácticamente, una línea horizontal de 1995 hasta el de 2014, (p.30).

Es hasta la entrada del gobierno de López Obrador, en 2018, que se modifica parcialmente el paradigma y se incrementa sustancialmente el salario mínimo. De la misma manera, con respecto de la relación capital trabajo, también con Esquivel (2015), se puede apreciar, para el sector formal de la economía, la disminución paulatina del

porcentaje hacia los trabajadores y el incremento del propio hacia los empleadores; la gráfica propuesta por el autor muestra con claridad el incremento, entre los años de 1970 y 2012, de casi diez puntos porcentuales con respecto al PIB, para el capital y la correspondiente caída para el trabajo.

Modelo neoliberal y su paradigma de bienestar social. El impulso de los programas ligados a las transferencias monetarias condicionadas (TMC)

Como resultado del contexto anterior, en numerosos países del mundo y América Latina, y de la mano del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se diseñaron diversos programas basados en el paradigma del capital humano y operativizados desde las transferencias monetarias condicionadas (TMC). Ejemplos de ello son el Programa Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil o Chile Solidario en Chile, por mencionar algunos. Si bien, el paradigma de bienestar de México era dual, incompleto y de tipo bismarkiano, la propuesta durante la época neoliberal era claramente residual y estaba focalizada en la pobreza extrema. Los tres componentes del programa, consecuentes con el paradigma del capital humano, tenían que ver con la alimentación, la educación y la salud, y el condicionamiento estaba relacionado con la asistencia de los hijos e hijas a la escuela y a las consultas de salud.

Para Valencia y Jaramillo (2019), un sistema de protección social (SPS) es el conjunto de acciones públicas para enfrentar los riesgos sociales (. En su análisis, los autores resaltan el carácter dual del régimen de bienestar de México, caracterizado, principalmente, por la incorporación selectiva de la seguridad social, salud y pensiones, a través del empleo formal; la exclusión de la población campesina y los pobres urbanos con empleo informal; y la constitución de acuerdos políticos corporativos (p. 118). Por su parte, el SPS se distingue por su segmentación, sus prácticas corporativas, su concentración en la población urbana con empleo formal y la exclusión de los sectores campesinos y en situación de pobreza sin empleo formal. Finalmente,

consideran que, con la implantación del modelo neoliberal, se ajustó el SPS para que no interfiriera «en el libre funcionamiento del mercado» (p. 129) y se sumase a los ya mencionados paradigmas de las TMC y a la teoría del capital humano.

El paradigma denominado minimalista se constituyó por los programas Progresá, Oportunidades y Prospera, mejor conocidos como POP, que no han estado exentos de polémica en torno a varios factores, entre ellos: la población que atienden, los métodos utilizados para la selección de sus beneficiarios, los riesgos que supone su posible uso clientelar y los efectos que produce en las relaciones intercomunitarias cuando se apoya, dado su esquema de focalización, a unas familias y otras no.

Boltvinik, Damián y Jaramillo son muy críticos con el conjunto de programas, en torno a su diseño, a sus objetivos, a sus métodos para la selección de beneficiarios y, sobre todo, con sus resultados. Santiago Levy, uno de los integrantes de la coalición promotora que impulsó la implementación de los programas ligados a las TMC en nuestro país, fue el primero en proponer la inclusión de pobres extremos del medio rural que, además, habitaran comunidades con servicios de educación y salud relativamente cercanos. Para los autores, con esta decisión se excluía un alto porcentaje de personas en pobreza extrema de comunidades rurales sin acceso a estos servicios y a la totalidad de los que habitaban en zonas urbanas. También cuestionaron la idea, que los autores llaman la obsesión maltusiana de Levy, de privilegiar a las familias con menos hijos. Finalmente, para los autores, la idea de centrar los programas en las comunidades rurales y en personas que viven en pobreza extrema es el origen de los errores de inclusión y exclusión. En el caso del año 2014, se excluyó del programa al 53.3% de la población en pobreza extrema y se incluyó a poco más del 50% de las personas que no eran pobres extremos (Boltvinik *et al.*, 2019, p. 290).

La continuidad transexenal del programa y sus sucesivas denominaciones se explica, entre otras cosas, por la ampliación progresiva de la cobertura, la cual pasó de cubrir a la población

rural en pobreza extrema a cubrir a la población urbana en la misma condición, por un costo relativamente bajo, con respecto al porcentaje de PIB, así como por haber incluido en su diseño la evaluación constante. Otro de los factores de su continuidad tiene que ver con la inclusión de nuevos componentes en su diseño —además de los tres iniciales ya mencionados: alimentación, educación y salud—, como fueron las transferencias a los adultos mayores, componente energético y el componente de vinculación que incide en las «líneas de acción sobre inclusión productiva, laboral, financiera y social» (Becerra, 2016, citado en Valencia y Jaramillo, 2019, p. 131).

En los cuadros siguientes, se muestran los cambios en los indicadores de pobreza multidimensional,³ carencia social y bienestar, con los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) del año 2010 al 2018.

Indicadores						Cambio	Porcentaje
Pobreza (Porcentaje)	2010	2012	2014	2016	2018		
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	43.6	41.9	Decremento	4.2
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	35.9	34.5	Incremento	0.3
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	7.6	7.4	Decremento	3.9
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	26.8	29.3	Incremento	1.2
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	7.0	6.9	Incremento	1.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.6	21.9	Incremento	2.0
Privación social (Porcentaje)	2010	2012	2014	2016	2018		
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	70.4	71.2	Decremento	3.0
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	18.7	18.8	Decremento	9.4

³ Adaptada por México en el año 2010, producto de la importante promulgación de la Ley General de Desarrollo Social, promulgada en el año de 2004, con una última modificación en el 2018, que da origen también al propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Indicadores de carencia social (Porcentaje)							
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	17.4	16.9	Decremento	3.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	15.5	16.2	Decremento	13
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	55.8	57.3	Decremento	3.4
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.2	13.6	12.3	12.0	11.1	Decremento	4.1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	19.3	19.8	Decremento	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	20.1	20.4	Decremento	4.4
Bienestar (Porcentaje)							
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	19.4	20.0	20.6	17.5	16.8	Decremento	2.6
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	52.0	51.6	53.2	50.6	48.8	Decremento	3.2

Cuadro 1. Pobreza multidimensional y carencias sociales en México. 2010 a 2018. Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2018).

Con los datos disponibles, podemos observar una disminución de la población en situación de pobreza del 4.2%, constituida, en ese entonces, por 52.4 millones de personas; la población en situación de pobreza moderada disminuyó en 0.3%, es decir, 43.1 millones de personas; la población en situación de pobreza extrema disminuyó 3.9%, y quedó en 9.3 millones de personas; la población vulnerable por carencias sociales disminuyó 1.2%, quedando en 36.7 millones de personas; la población vulnerable por ingresos se incrementó en 1%, para quedar en 8.6 millones de personas y la población no pobre y no vulnerable se incrementó en 2%, sumando 27.4 millones de personas.

Con respecto a la privación social, la población con al menos una carencia social disminuyó 3%, (89.1 millones de personas) y la población con al menos tres carencias sociales disminuyó 9.4% (23.5 millones de personas).

En relación con las carencias sociales de 2010 a 2018, los datos son los siguientes: la población con rezago educativo tuvo un decremento de 2.8% (21.1 millones de personas); la población con carencia por acceso a los servicios de salud disminuyó 13% (20.2 millones); la carencia por acceso a la seguridad social disminuyó 3.4% (71.7 millones); la carencia por calidad y espacios de la vivienda disminuyó 4.1% (13.8 millones); la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda disminuyó 3.1% (24.7 millones) y la población con carencia por acceso a la alimentación disminuyó 4.4% (25.5 millones). Por último, la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos tuvo un decremento de 2.6% (21 millones de personas) y la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos disminuyó 3.2% (61.1 millones).

Con respecto a lo anterior, podemos mencionar que, si bien los decrementos fueron mayores que los incrementos, los porcentajes de estos fueron mínimos. El mayor decremento correspondió a la población con carencia por los servicios de salud, producto de la implementación del Seguro popular. El cual incrementó la atención, aunque hubo cuestionamientos en torno a la calidad de los servicios y la exclusión de ciertos padecimientos, pues su implementación en un sistema de salud pública no contributiva, aumentó la población atendida sin proporcionalidad con el incremento de la capacidad de las instalaciones y del personal médico y de servicios. Llama la atención, también, el alto porcentaje de la población excluida de la seguridad social, así como la población vulnerable por ingreso. Esto es producto de un modelo económico que ha generado poco empleo formal, y bajos salarios, lo que ha incrementado los niveles de informalidad en el país. Si sumamos la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema y la población con ingreso inferior a la línea de

pobreza, obtenemos un resultado de 82.1 millones de personas que no tienen los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Desde su diseño original, los programas de TMC se enfocaron en la población en pobreza extrema y, poco a poco, incrementaron su cobertura, hasta un tope, en números cerrados, de 28 millones de personas. De acuerdo con Yaschine (2019), en 2010, el POP atendía a 6 millones de familias y, en 2017, aumentó a 6.6 millones de hogares, equivalente a 27 millones de personas, lo que representa el 22.7% de la población nacional (p. 41). Con datos de Boltvinik, Damián y Jaramillo (2019), se muestra, en el cuadro 2, los beneficiarios del POP en millones de personas de 2010 a 2017.

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Millones de personas	26	25.7	25.6	25.7	26	25.8	28	26.6

Cuadro 2. Población atendida por el POP de 2010 a 2017. Fuente: Elaboración propia con datos de Boltvinik (2019).

Con respecto al gasto como porcentaje del PIB, de acuerdo con Yaschine (2019), la cifra pasó del 0.004% en 1997 al 0.47% en 2016; por su parte, el gasto en desarrollo social representó el 21.3% en 2017 (p. 44).

Los datos anteriores nos muestran una de las características de este tipo de programas, en términos de cobertura y proporción del gasto. Como referencia, podemos observar el contraste de la proporción del gasto del POP con respecto del gasto social del gobierno federal.⁴ Con datos de la Organización para la Cooperación

⁴ Los datos disponibles para el gasto social de los años 2019 y 2020 son de 3 billones 311 mil millones y 4 billones 395.19 mil millones de pesos, respectivamente. SHCP (2019 y 2020). Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2019 y en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2020. Consultadas el 12 de octubre de 2020.

y el Desarrollo Económicos (OCDE), de 2010 a 2016, se ha promediado 7.451 puntos del PIB. El desglose se muestra en el cuadro 3.

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio
Porcentaje	7.368	7.222	7.235	7.566	7.568	7.682	7.521	7.451

Cuadro 3. Porcentaje del gasto social de México con respecto del PIB. Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2019).⁵

El gasto en desarrollo social incluye los rubros de vivienda, salud y protección social. Al respecto, Antón y Hernández (2017) consideran que este representó:

una fracción cada vez mayor del gasto programable: mientras que en 1990 dicha fracción era de 38%, en 2016 representó el 56% del total. Para los autores citados, el gasto en desarrollo social ha crecido, en promedio en términos reales ha a una tasa anual del 7.2% durante ese periodo de tiempo. (p. 32)

Ese crecimiento ha sido proporcional con respecto del PIB. Según los autores, el gasto en desarrollo social, con respecto del PIB, fue de 13.2% en 1993 y de 21.3% en 2016; mientras que el gasto programable fue de 6.8% y de 11.8% en los mismos años (p. 34). Por otro lado, el «gasto en desarrollo social representa 43.2% del gasto público total. El mayor componente de este gasto se asigna a protección social, seguido del gasto en educación, salud y vivienda. Estos tres rubros representaron el 98% del gasto en desarrollo social» (p. 34), desglosado de la siguiente manera: protección social 13.98%, educación 12.73%, salud 57.0%, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales 0.42%, vivienda y servicios a la comunidad 6.06%, protección ambiental 0.45% y otros asuntos sociales 0.01% (p. 32).

De acuerdo con el texto coordinado por Villagómez (2012), y con datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009 del Inegi, la población cubierta por algún tipo de programa de pensión,

⁵ Disponible en: <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, consultado el día 9 de octubre de 2020.

como proporción de la población económicamente activa (PEA), equivale al 47.3%, y la diferencia, es decir, el 53% «no está cubierta por un programa de pensión, no recibe una pensión ni recibe una ayuda de asistencia social» (pp. 31-32). Dicho porcentaje se desglosa de la siguiente manera: población cubierta por el IMSS 27.7%, por el ISSSTE 4.8%, por otros programas 2.8%, por programas públicos 6.6% y no contributivos 5.4%.

Valencia y Jaramillo (2019) destacan los incrementos en la cobertura del seguro popular y del POP que cubrían al 45% y 22.9% de la población, respectivamente. Para los autores, es de suma importancia, como ya se ha comentado, que esa cobertura se logró «con relativamente poco presupuesto: ni el SP ni el POP rebasan en conjunto el 1% del producto interno bruto (PIB)» (p. 133).

Cabe subrayar lo dicho por Valencia y Jaramillo (2019) y por Antón y Hernández (2017), con respecto de las limitaciones del servicio de salud, a pesar de la cobertura antes mencionada. Para Antón y Hernández (2017), el

Seguro de Enfermedades y Maternidad del IMSS cubre un total de 12,487 diagnósticos de acuerdo con la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE 10). En contraste, el Seguro Popular y el Seguro Médico Siglo XXI (antes Seguro Médico para una Nueva Generación) sólo cubren 1,585 diagnósticos, es decir, sólo el 11% de la cobertura otorgada por el IMSS (Coneval, 2012). (pp. 48-49)

Cifras con la que coinciden Valencia y Jaramillo (2019, p.135).

Respecto a la seguridad social, a los programas contributivos se le incorporaron programas no contributivos, tales como las pensiones para adultos mayores, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y el Seguro de Vida para Jefas de Familia (Antón y Hernández, 2017, p. 49).

De acuerdo con estos autores, el gasto en los programas no contributivos se distribuyó de la siguientes manera:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Programa						
Salud	179 647	192 074	201 319	223 857	235 435	207 203
Porcentaje del gasto en desarrollo social federal	12.09	11.70	11.95	11.87	11.29	
Vivienda	12 841	12 216	14 716	14 159	18 236	17 319
Porcentaje del gasto en desarrollo social federal	0.86	0.74	0.84	0.75	0.87	
Promoción y asistencia social	2806	2951	3538	3989	4931	5122
Porcentaje del gasto en desarrollo social federal	0.19	0.18	0.20	0.21	0.24	
Pensiones	21 567	22 653	27 694	34 940	46 604	50 963
Porcentaje del gasto en desarrollo social federal	1.45	1.38	1.57	1.85	2.24	
Total	216 861	229 894	256 266	276 946	305 206	280 606
Porcentaje del gasto en desarrollo social federal	14.59	14.01	14.56	14.69	14.61	

Cuadro 4. Gasto en los programas no contributivos del 2010 al 2015. Fuente: Elaboración propia con base en información de Antón y Hernández (2017).

Como se puede apreciar, el mayor porcentaje de gasto en desarrollo social no contributivo corresponde a la salud, seguido de pensiones, vivienda y, en menor proporción, promoción y asistencia social.

Ante este panorama, la protección social de la población mexicana presenta, claramente, una situación de inclusión-exclusión, de acuerdo con Valencia y Jaramillo (2019). Según los datos proporcionados por Ordoñez (2017), la población que tiene acceso a la seguridad social equivale al 42%, la que tiene acceso a los paquetes básicos suma el 40% de la población, a seguridad privada el 1% y los

que no tienen acceso o este es precario equivale al 18% (Valencia y Jaramillo, 2019, p. 135). Los autores señalan que, sin bien el porcentaje de la población que tiene protección a través de los paquetes básicos es un poco menor a las que accede a la seguridad social, la diferencia en los sistemas es sustancial, y señalan que:

El monto promedio por familia que otorga el POP es el equivalente al 37% (en 2017) de un salario mínimo mensual individual; la pensión básica es de apenas el 22% del salario mínimo y ha ido perdiendo poder de compra. Desde que se creó el PAL, el monto de los apoyos era mínimo, todavía más pequeño que el del POP; en 2009, el PAL otorgaba 185 pesos mensuales en promedio por familia, mientras que el POP, 696 pesos. (p. 136)

Así, al desagregar las características de esta población, señalan su concentración principal en:

localidades rurales (a excepción del PAL⁶) y semiurbanas (localidades entre 2,500 y 14,999 habitantes), y en los quintiles más bajos de ingresos; por ejemplo, el 52% del POP está concentrado en las poblaciones rurales y el 21% en las semiurbanas (frente al 23 y 14% de la población total que concentran esas localidades, respectivamente. (p. 136) Caracterizan esta realidad como un régimen de bienestar «con dualismo institucionalizado» (Barba y Valencia, 2013, p. 68), con un sistema de protección social (SPS) débil, incompleto y jerarquizado, y con diversas ciudadanía estratificadas (Valencia y Jaramillo, 2019, p. 144), que, al haberse frenado su progresividad, viven «integración “inferiorizante”, que institucionaliza la desigualdad» (Valencia y Jaramillo, 2019, p. 144).

Otra arista de análisis parte de la incorporación de la perspectiva de género, que da cuenta particularmente de la desigualdad de género que ha prevalecido en este periodo y se ha documentado desde diferentes organismos que coinciden en señalar la gravísima fractura social que resulta de la violencia y la discriminación de género para las mujeres, desde la estructura social e institucional. Si bien hay avances

⁶ Componente alimentario del POP

y es posible señalar, por ejemplo, que las mujeres incrementaron su participación en el ámbito laboral, también hay un problema que parece insuperable para la inserción laboral de las mujeres, el ancla que significa el trabajo de cuidado y administración del trabajo en el hogar. Según el Coneval (2018, p. 31), las mujeres dedican a la semana 27.5 horas al trabajo doméstico, mientras que los hombres solo 15.3. Por eso, las mujeres tienen trayectorias laborales tan irregulares, tiempos parciales o se integran al trabajo informal sin prestaciones, pues es la única manera de nivelar las responsabilidades del mundo laboral y las del mundo doméstico, con todo el desgaste que significa para las mujeres la doble jornada. En este contexto, cabe señalar que la brecha salarial de género va del 12.4% al 20.8% (Coneval, 2018, p. 31), lo que deja de manifiesto que el mundo económico, de ninguna manera es igualitario y, en pleno siglo XXI, parece imposible que todavía siga vigente la demanda feminista a trabajo y salario igualitario, la cual sigue sin resolverse.

Como consecuencia de una visión poco incluyente de las mujeres, durante todo este periodo, se ha observado la falta de políticas públicas dedicadas a la problemática derivada de la división sexual del trabajo, que coloca a las mujeres en una posición social siempre subordinada, ya que los roles tradicionales de género, todavía vigentes, orillan a las mujeres a la doble y triple jornada. Las políticas de conciliación, que tienen como objetivo aliviar la tensión entre las responsabilidades del mundo laboral y del mundo doméstico, favorecerían a las mujeres, por ser quienes se hacen cargo del cuidado. Si las instituciones públicas y privadas no implementan mecanismos conciliatorios, las más afectadas seguirán siendo las mujeres. En el periodo al que nos referimos, se preservó una visión de política pública alejada de la perspectiva de género, así como políticas públicas de otro corte, con la finalidad de procurar beneficios para las mujeres o para las familias, a través de ellas, pero desde un enfoque asistencial, en el que las mujeres no son protagonistas, sino beneficiarias, son consideradas como madres y no como sujetos de derechos. Esta concepción limitó mucho la participación de las mujeres, ya que este planteamiento

sin perspectiva de género marginó a las mujeres que tenían alguna condición distinta, que no se ajustara al esquema preestablecido. Como asevera Ruvalcaba (2009)

respecto a los beneficios, en especial las transferencia monetarias, hay indicios de un tratamiento diferencial involuntario por parte del programa que resulta desventajoso para algunos hogares con jefatura económica femenina, debido a que sus rasgos particulares les quitan, por anticipado, la ocasión de ser beneficiados [...] Un resultado del análisis de las becas Oportunidades que reciben los hogares muestra que [...] los que efectivamente las reciben son en términos relativos mucho menos, que los correspondientes encabezados por un hombre. (p. 256)

Lo anterior, señala la autora, se debe a que los hogares con jefatura económica femenina tienen, proporcionalmente, menos niños y jóvenes en edad de recibir becas, de ellos, los que efectivamente reciben son mucho menos que los correspondientes a los hogares encabezados económicamente por un hombre. Esto se debe a que los hogares de jefatura femenina son, por lo regular, más precarios y las hijas e hijos tienen más probabilidad de haber dejado la escuela (p. 256). Así como en este programa, en otros, el diseño carece de perspectiva de género, es decir, son políticas públicas que no generan ciudadanía, que no consiguen que las mujeres se muevan del lugar secundario en el que se encuentran, porque el objetivo principal es resolver necesidades prácticas, que pertenecen a la esfera inmediata. Además, estas significa una sobrecarga para las mujeres, al tener que responder a trámites y tareas derivados del beneficio de este tipo de programas, es decir, lo que el programa le aporta a las mujeres se tiene que retribuir con tareas que les implican una triple jornada, debido al trabajo comunitario que se les requiere.

El POP se implementó bajo estos esquemas por dos sexenios, incluido el periodo objeto de este análisis. Estas menciones son solo algunos ejemplos del paradigma bajo el cual han operado no slo

estos programas, sino, en general, las políticas públicas dirigidas a las mujeres. Salvo algunas excepciones, estas políticas compartieron el paradigma que centra la atención en las necesidades prácticas de género, las cuales son definidas por Moser (1991) como las necesidades de las mujeres en sus roles predeterminados socialmente y como responsables de ciertas cargas y obligaciones sociales preestablecidas, destinadas, básicamente, a la familia inmediata y a la comunidad local (p. 155). Si bien estas políticas sí modifican la vida de las mujeres al resolver alguna o varias necesidades prácticas, no son suficientes para el adelanto de las mujeres en la sociedad, ya que no hay un impulso real para transformar el lugar que ocupan en la sociedad. Estas políticas no permiten el adelanto de las mujeres como ciudadanas sujetos de derechos, este tipo de políticas perpetúa el histórico papel en el que han sido encasilladas las mujeres.

El desarrollo de un país es imposible sin las mujeres, pues se vuelve necesaria su participación en las esferas de poder político. En el periodo en cuestión, el acceso de las mujeres a la participación política todavía presenta restricciones, de manera que, la presencia de las mujeres con conciencia de género es indispensable para empujar la agenda de los derechos humanos de las mujeres desde los espacios donde se toman las decisiones. Si bien la Ley de Paridad, en 2013, aportó condiciones de igualdad para las mujeres, no fue suficiente, ya que la discriminación hacia las mujeres continuó, por un lado, en buena parte de la sociedad, al considerar que no son capaces de asumir un cargo público y, por otro, en los partidos que continuaron promoviendo candidaturas masculinas para ocupar los cargos de representación y los cargos asignados directamente a la función pública, salvo algunas excepciones.

Así mismo, de manera casi implícita, en lo general, no se otorgaron a las mujeres candidaturas de distritos ganadores, con frecuencia, sus candidaturas eran casi prescindibles, se cumplía con la ley. Pero la violencia de género permea y se ejerce de manera institucional, por ejemplo, al descuidar la formación de cuadros de mujeres al interior

de los partidos, a pesar de contar, por ley, primero con el 2% y luego con el 3% del presupuesto para ello, este no siempre se destinó para el impulso de la participación política de las mujeres, sino a otras necesidades. Otra deficiencia se hizo evidente cuando los partidos se vieron obligados a comprobar las actividades de formación, no solo en el aspecto financiero, sino que también debieron presentar sus programas de formación, aunque con estas medidas, y otras, el marco legal apuntalara con mayor contundencia la participación política de las mujeres, se debilitó cuando la tendencia de los institutos políticos eligió, en su mayoría, capacitadoras y capacitadores con bajo perfil académico; y ni qué decir de las candidaturas a mujeres no militantes y no capacitadas, solo para cubrir el número que la ley exige, con la consecuencias que esto implica. El Coneval, en su Informe de 2018 (p. 33), menciona que, en 2017, la Cámara de Diputados pasó del 23.2% de mujeres legisladoras en 2007 al 42.6%; es decir, en diez años, se consiguieron 19% más escaños, sin embargo, esta reforma legal no consiguió un avance similar en los congresos locales. ¿Cómo un país puede desarrollarse con tan fragmentada participación política de las mujeres, sin la posibilidad de incidir en la toma de decisiones, sobre todo en los espacios locales?

Barquet (2005) señala que la ausencia del reconocimiento de la especificidad por la condición de género es política en sí misma. Se trata de una política de negación que se contrapone, radicalmente, al principio fundamental de la democracia (p. 346). Se muestra, entonces, una idea de adelanto social que no tiene contempladas a las mujeres, lo cual es imposible y evidencia la dificultad estructural que las mujeres tuvieron que sortear en todo este periodo.

Los obstáculos que enfrentan las mujeres en el mundo laboral, político y económico tienen relación, también, con sus condiciones de clase social, edad, etnia y orientación sexual. La combinación de todos estos factores convergen en la discriminación de las mujeres, aunque en diferente magnitud; una mujer en situación de pobreza estará más lejos de liberarse y tendrá menos posibilidades de ejercer una ciudadanía

plena, lo mismo una adulta mayor que una joven, la desventaja genérica de las mujeres se presenta en ambos grupo de edad.

El Coneval, en su informe de 2018, expone que en el año 2008 había un 34.1% de personas mayores con acceso a la seguridad social y, para 2016, ese porcentaje disminuyó a 14.4% (p. 35). Dentro de este grupo de población, del total de adultos mayores que no cuentan con pensiones contributivas o no contributivas, el 38.9% son hombres y el 61.1% son mujeres, lo cual representa 1 527 601 personas (p. 35). Las cifras muestran que, en este periodo, el deterioro de las condiciones de las personas mayores, la ausencia de un sistema de protección social integral y, en particular, el menoscabo en la vida de las mujeres es mayor al encontrarse sin pensión, atención y cuidados, ya que es este grupo el que los provee, pero no quien los recibe.

Por otro lado, los jóvenes enfrentan sus propias batallas. El porcentaje de jóvenes en situación de pobreza pasó de 47.1% a 44.3% entre 2014 y 2016, lo que significó que casi un millón de jóvenes abandonaron esa situación (Coneval, 2028, p.38). Este dato positivo contrasta con la gran estrechez en la que viven los jóvenes, pues no alcanzan salarios dignos ni oportunidades laborales con prestaciones, es desolador que la inversión en educación no tiene retornos ni para ellos ni para el país. El informe del Coneval revela que la correspondencia entre mayores niveles educativos y mayores ingresos no se cumple de manera lineal (p. 36). En este contexto, la situación de las mujeres tiene otros matices, ya que la independencia económica no es todavía una realidad para todas, lo que les quita libertad. De la población económicamente activa, el 30% son jóvenes entre 15 y 29 años y solo el 37.1% son mujeres; mientras que de la población económicamente no activa, el 65.9% son mujeres, de las cuales el 51.1% se dedica a quehaceres de hogar y el 46.3% a estudiar, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) al cuarto trimestre de 2017.

El porcentaje de mujeres jóvenes que forman parte de la población económicamente activa no tienen las mismas condiciones

que todos los jóvenes. En realidad, es muy bajo el porcentaje de jóvenes con aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro, solo un 24.8% (Coneval, 2018, p. 38). Es decir, tanto las jóvenes que cuentan con la posibilidad de tener un empleo, como las que se dedican al hogar o a estudiar, están en clara desventaja en el mundo económico, entre la precariedad laboral y la invisibilidad del trabajo reproductivo, de cara a la etapa de vejez. Si bien se presenta un panorama complicado tanto para hombres como para mujeres, las jóvenes, por su condición de género, tendrán mayor dificultad.

Por otro lado, no se debe olvidar lo que concierne a la niñez y la adolescencia. Según datos de la ENOE, las niñas, niños y adolescentes representan el 30.1% de la población total. En el periodo de estudio, se reconocen avances en el marco legal, ya que en 2011 se reformó el artículo 4o. de la Constitución, con el fin de proteger el interés superior de la niñez y, en 2014, se promulgó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Señala el Coneval que también hubo mejoras en la cobertura de educación básica, la cual pasó del 89.1% al 95.9%, para la población de 3 a 14 años, y del 54.6% al 81.6%, para población de 15 a 17 años. Esta mejora se contrapone al problema de deserción escolar que, en 2015, se incrementó, por motivos económicos, un 4.8% para niñas y niños de edad preescolar y un 26% en jóvenes de 15 a 17 años. Otra causa que dificulta la accesibilidad al derecho a la educación es el trabajo infantil. En 2015, 8.4% de la niñez trabajaba, alrededor de 1.3 millones, en ocupaciones peligrosas (Coneval, 2018, p. 38). Considerando lo anterior, se pueden identificar problemáticas que se agudizan en el caso particular de las niñas, como son las expectativas de que se dediquen al hogar, que en el futuro sean madres, la creencia — tan vigente — de que no es necesario que estudien, puesto que se van a casar y no requieren formación académica, estos y otros estereotipos que colocan a las niñas en roles tradicionales por los que, aunados a la realidad social, se les margina aún más.

En relación con la salud, el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) menciona que la tasa de defunciones

de menores de un año, por cada mil nacidos vivos, se redujo de 20.8, en el año 2000, a 12.1 en 2016. Pese a que esta tasa de mortalidad infantil ha disminuido, no lo ha hecho de manera homogénea. En 2016, Puebla (14.4), Campeche (14.1) y Tabasco (14.0) presentaron las tasas más altas a nivel nacional (Inegi, 2019, p. 3). Este indicador es significativo porque da cuenta de la eficacia de la atención a la salud y todavía las carencias quitan la vida a niñas y niños.

Por su parte, en la adolescencia, las mujeres presentan otras problemáticas específicas de su género. De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) 2014, el 46.1% de la población de mujeres adolescentes (entre 15 y 17 años) que iniciaron su vida sexual no usó algún método anticonceptivo; el 16.9% porque no conocía los métodos y no sabía cómo usarlos ni dónde obtenerlos; el 9.6% ha estado embarazada al menos una vez. De este grupo, el 55.1% corresponde a las adolescentes de 17 años, 30.1% a las de 16 y 14.8% a las de 15 años.

El deterioro observado en la vida de las mujeres depende de la violencia estructural contra las mujeres y su condición se agudiza ante tantas formas de violencia de género. No se puede afirmar que el país, en este periodo, avanzó en alguna esfera, si no disminuyeron las brechas para de la igualdad. Las violencias contra las mujeres coartan la libertad de la mitad de la población del país, tal es la magnitud del problema: una gran crisis en la garantía de los derechos humanos de las mujeres, que limita su libertad y desarrollo pleno.

Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh, 2011), la violencia contra las mujeres es un problema grave, pues es una práctica social ampliamente extendida. De cada cien mujeres de 15 años, 66 han experimentado al menos un acto de violencia de cualquier tipo – emocional, física, sexual, económica, patrimonial o discriminación laboral –, ejercida por agresores como la pareja, el esposo o novio, algún familiar, compañero de escuela o del trabajo, alguna autoridad escolar o laboral, amigos, vecinos, personas conocidas o extrañas. La encuesta revela que la violencia contra las

mujeres no se ubica en algún lugar de la República, sino que se trata de un patrón general, ya que, en todas las entidades federativas, más de la mitad de las mujeres ha experimentado agresiones de tipo emocional, sexual, físico o económico (Inegi, 2016, p. 7).

Las encuestas sobre la violencia que experimentaron las mujeres, entre 2015 y 2016, arrojan los siguientes datos: cuarenta y cinco de cada cien fueron víctimas de un acto violento emocional, sexual y discriminatorio en sus centros de trabajo; las mujeres jóvenes, particularmente entre los 20 y 24 años, están más expuestas a los abusos, tanto a la violencia de la pareja como de cualquier otro agresor, setenta de cada cien de este rango de edad ha enfrentado al menos un episodio de violencia. El Inegi (2019) enfatiza la relevancia de la violencia sexual que padecen las mujeres jóvenes, entre los 18 y 29 años. La mitad de ellas ha sido agredida sexualmente; además, las niñas de 15 a 17 años presentan niveles muy altos de violencia no solo sexual, sino también emocional y física (p. 10).

La Endireh (2016), por su parte, pone de manifiesto la violencia contra las mujeres en el ámbito comunitario, dada la participación de las mujeres en el espacio público. La mitad de las mujeres que trabajan y estudian reconocen haber experimentado violencia sexual en los últimos doce meses. En cuanto al matrimonio temprano, el Inegi (2019) encontró que el 28.6% de las mujeres, de 15 años en adelante, se casó o unió por primera vez antes de los 18 años y el 81.2% antes de cumplir 25.

Ante estas circunstancias —las mujeres en medio de una realidad con poco acceso a sus derechos, disminución de su libertad, menos oportunidades—, la violencia que este orden social ejerce sobre ellas se desborda hacia el extremo de la violencia de género que es el feminicidio. Al respecto, el Inegi (2019) reportó que, en diez años (de 2009 a 2018) se duplicó el número histórico: 1623 mujeres fallecidas por agresiones intencionales. Reconsiderando este reporte, el Inegi tal vez debió usar el término *asesinadas* y no *fallecidas*, porque este se puede interpretar como atenuante de la violencia: la forma

de nombrar también invisibiliza el problema. En el mismo reporte, la institución afirma que, en promedio, diariamente murieron por agresiones intencionales ocho mujeres en 2016, nueve en 2017 y diez en 2018. El reporte destaca la saña como distintivo de la violencia feminicida y específica: «Los datos muestran que las mujeres son asesinadas con mayor violencia y saña, en eventos donde se utilizan medios que producen mayor dolor, prolongan su sufrimiento antes de morir y sobre todo conllevan la aplicación de la fuerza corporal para someterlas» (Inegi, 2019, p. 24).

El Instituto advierte que los homicidios contra los hombres han sido perpetrados, en su mayoría, con arma de fuego (72 de cada 100 en 2018); en cambio, 30 de cada 100 mujeres fueron estranguladas, ahorcadas o sofocadas, ahogadas, quemadas, golpeadas con algún objeto o heridas con un arma punzocortante: la proporción es mayor que entre los hombres (18.3%). En este contexto de elevada violencia contra las mujeres, la trata de personas se manifiesta como un delito que les afecta gravemente. Si bien, en 2007, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al Código Penal Federal que incluyó el primer tipo penal sobre trata de personas que permitía investigarla y sancionarla, esto no fue suficiente, por lo que ese mismo año se publicó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Persona. Además, la trata se catalogó como delito grave (CNDH, 2019, p. 7). Por otro lado, los congresos locales aprobaron leyes en la materia y reformaron sus códigos penales. La falta de profesionalismo derivó en tipos penales distintos, algo similar a lo que sucedió con el tipo penal de feminicidio que, con tantas variantes y criterios, ha resultado complicado de acreditar.

El Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México 2019 suscribe que, en los ámbitos federal y estatal, hay 5245 víctimas de delitos en materia de trata de personas (CNDH, 2019, p. 9): las niñas y mujeres representan el mayor porcentaje de víctimas de estos delitos, con el 85%; los niños y los hombres representan el 15% de las víctimas. El informe señala, en cuanto a la edad de las víctimas, que el 73% son personas adultas y el 27% son niñas, niños

y adolescentes; en el caso de las mujeres, el 25% son menores de 18 años. Existe un problema serio en cuanto a un sistema de registro del delito, hace falta formación en el sistema de procuración de justicia y protocolos claros de atención a las víctimas. Finalmente, si el argumento de la restricción de los derechos de las mujeres, debido a la violencia, no es suficiente, se puede trasladar la reflexión al ámbito económico. El Coneval (2018) sostiene que «en 2015, el costo de la violencia contra las mujeres representó 1.4% del PIB en el país de violencia contra las mujeres» (p. 31). En un contexto de precariedad laboral, discriminación de género y una carencia generalizada de acceso a los derechos humanos de una gran parte de la población, la violencia contra las mujeres impide su desarrollo y el del país.

Las reflexiones anteriores, que dan cuenta de la realidad de las mujeres, se precipitan según las condiciones de las mujeres, pues la noción de desigualdad de género se recrudece al estar atravesada por la etnia. El 64.8% de la población indígena se concentra en seis estados: Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Estado de México, Puebla y Yucatán, según el informe de Coneval (2018, p. 33). En este documento también se afirma que el 71.9% se encontraba en situación de pobreza, a diferencia del 40.6% de la población no indígena que también se encuentra en pobreza, lo que hace evidente la mayor proporción de personas indígenas en esta situación.

Según el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2018), en el año 2015, el 63.5% de los niños indígenas recibió educación preescolar, nivel en el que prácticamente no se presentaron diferencias; en el grupo de edad de 6 a 14 años, el 94.4% asistió a la escuela (las mujeres en un 94.3% y los hombres en 94.5%; en comparación, el porcentaje de las mujeres fue ligeramente bajo). En cambio, en el grupo de edad de 15 a 24 años, la población en general que asistió a la escuela fue del 44%, mientras que en la población indígena fue del 34% y la diferencia por sexo fue de 2.7 puntos porcentuales en favor de los hombres. De manera que la tasa de analfabetismo entre mujeres y hombres indígenas fue de 4.8% y 3.5%.

Por otro lado, la participación económica de la población indígena es de 43.9%, para la población de 12 años y más; en el grupo de los hombres, el valor es similar al dato nacional, 65.7% contra 68,5%, pero las mujeres indígenas presentan una menor participación en las actividades económicas, con respecto al total de mujeres a nivel nacional, 23.5% contra 33.5%. Al mismo tiempo, el 64.7% de las mujeres indígenas de 12 años y más realiza actividades no remuneradas, en contraste con el 35.3% de los hombres que realiza este tipo de trabajo. Es muy clara la desventaja de las mujeres indígenas con respecto a los hombres indígenas y, mucho más, cuando se contrastan los datos con los de la población en general del país.

Tras esta revisión, se puede observar que, durante todo este periodo, el acceso de las mujeres a sus derechos, en México, todavía tiene grandes pendientes. Desde 1995 a la fecha, cuando, en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujeres, se hizo el compromiso de avanzar en institucionalidad, marco jurídico y políticas públicas, por supuesto que ha habido avances, pero la realidad de las mujeres no se ha modificado, es decir, la igualdad sustantiva no es notoria. En la última década, la política pública de igualdad de género no logró arraigarse, salvo algunas excepciones. Tanto a nivel federal como en los estados, la tónica ha sido la implementación de políticas públicas diseñadas, desde el origen, sin perspectiva de género que después han sido modificadas, para incorporarles, artificialmente, esta perspectiva. De manera que, conviven, todavía, paradigmas de políticas públicas de mujeres y no de igualdad de género, que siguen enmarcados en el rol tradicional de las mujeres, fundamentalmente, con el enfoque que Murguialday (s. f.) llama anti-pobreza, en el que la pobreza de las mujeres es vista como consecuencia del subdesarrollo, no de la subordinación de género, afirma la autora. En el último sexenio, se heredó la política social anterior y, con respecto a las mujeres, cabe destacar el impulso a la paridad en la participación política de las mujeres, con marco legal y, al menos, presencia en la agenda gubernamental, aunque, por ejemplo, no se nombró un gabinete paritario con Peña Nieto ni en el sexenio de Felipe Calderón.

Los programas sociales de los dos últimos sexenios, como lo denotan los datos y reflexiones anteriores, si bien tuvieron resultado en algunos rubros, la realidad en general no se modificó de fondo, es decir, las políticas públicas paliaron algunas de las problemáticas de las mujeres, pero no arraigaron cambios de fondo, no despuntó una estrategia fuerte de políticas conciliatorias, y, aunque aparecieron en el discurso, no formaron parte de la agenda gubernamental. Murguialday (s. f.) afirma que la manera en la que se conceptualiza la situación de la mujer da lugar a diferentes políticas, programas y proyectos destinados a promover su participación en los procesos de desarrollo. En el caso que nos ocupa, el centro de atención fueron políticas de mujeres y no políticas de igualdad de género, pues todavía predomina la visión de las mujeres como beneficiarias, sobre todo de sus familias. Las mujeres funcionaron como medio para apoyar a distintos integrantes de las familias, aun así, los programas que se implementaron resolvían fundamentalmente necesidades prácticas de las mujeres, término de Moser (1991) para nombrar las necesidades de la esfera inmediata, las cuales, al resolverse, mejoran la vida de las mujeres, pero no modifican su posición social.

Durante el sexenio de Calderón, el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011, del Coneval, señala que el incremento de la pobreza tiene su origen en el aumento del precio de los alimentos, y que el valor real del ingreso por trabajo disminuyó de manera pronunciada desde mediados de 2008 hasta finales de 2011 (Coneval, 2011, p. 17). Esto, aunado a la crisis financiera y al lento crecimiento económico en el largo plazo, provocó que el ingreso real no fuera mayor en México y que, por lo tanto, haya aumentado la pobreza. (Coneval, 2011, p.19). En este contexto, las condiciones laborales de las mujeres se tornaron desfavorables.

En este periodo, se implementaron cinco programas alimentarios: Oportunidades, Programa de Apoyo Alimentario, PAL, Programa de Abasto Social de PASL, Programa de Abasto Rural, PAR y el Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de Liconsa. Oportunidades

fue el que mayor gasto representó y tuvo problemas de exclusión de algunas franjas de la población que, a pesar de ser pobres, no se vieron beneficiadas. Hubo, también, programas dedicados a las mujeres del campo con el objetivo fortalecer la transversalidad de la perspectiva de género en las instancias locales, como los institutos de las mujeres o equivalentes, sin embargo, no se percibió una política de igualdad articulada y con resultados estructurales.

Lo últimos programas emblema fueron: Papelito habla, que buscaba apuntalar la seguridad patrimonial; Un Cuarto Más, que promovía un espacio digno para las niñas y adolescentes; Seguro de Vida para las jefas de familia, que pretendía apoyar económicamente a sus hijos en caso de que ellas fallecieran. No obstante, las cantidades que estos programas entregaban eran realmente simbólicas y, de ninguna manera, representarían un apoyo real. Según la Guía de Programas Sociales 2015, los montos eran los siguientes: recién nacido y hasta preescolar \$315.00 mensual, primaria \$525.00, secundaria \$735.00, media superior \$945.00. (Secretaría de Desarrollo Social, 2015, p. 13). Otro de los programas dirigidos mujeres es el Programa de Estancias Infantiles para apoyo de madres trabajadoras, cuyo objetivo era facilitar su inserción laboral y/o la permanencia en la alguna institución educativa; el Programa Pensión para Adultos Mayores, que fue continuidad de sexenios anteriores, tiene especial impacto en las mujeres amas de casa, quienes recibían un recurso propio. Aunque se queda en la esfera de lo inmediato, la política social de los últimos años no afectó la vida de las mujeres en el largo plazo.

Paradigma de bienestar en la Cuarta Transformación

De acuerdo con Martínez y Patiño (2020), se puede hablar, a reserva de contar con más datos, en un período político con apenas dos años en ejercicio, de «un proceso de transición hacia un paradigma de bienestar de tendencia universalista social-demócrata que coexiste con paradigmas residual o marginal, conservador y laborista» (p. 87).

Uno de los primeros pasos para la instauración del nuevo paradigma fue la creación de la Secretaría de Bienestar en sustitución de la Secretaría de Desarrollo Social. De acuerdo con sus documentos fundacionales, la Secretaría de Bienestar tiene como misión:

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, propiciando que todas las personas sin importar su origen étnico o nacional, el género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana; tengan garantizado el goce de sus derechos sociales y el acceso de la población al desarrollo social en un ambiente de bienestar y orden, a través de la formulación y conducción de una política de bienestar social que contribuya a la reconstrucción del tejido social con perspectiva de derechos humanos y de género, privilegiando la atención a los sectores de la población más vulnerable; y restablecer la paz mediante la atención y prevención social de las violencias y la delincuencia. (p. 1)

Declara, además, mantener una política social donde:

- se pase de una visión asistencialista a una más integral, de inclusión productiva de toda la población;
- se garantice el goce de los derechos humanos y sociales;
- se mejore el ciclo de vida de las personas;
- exista una participación social y comunitaria con una perspectiva territorial y no individual;
- con transparencia y honestidad; se constituye como un imperativo tanto ético como político. (p. 1)

Más adelante declara que «el Estado tiene la convicción de asegurar en lo individual el acceso a los satisfactores que están enmarcados en los Derechos Sociales» y que

El Bienestar en sus distintos niveles debe ser la prioridad para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos

los mexicanos que vaya más allá del asistencialismo y conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía, así mismo, disminuya las brechas de desigualdad y promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía. (pp. 1-2)

Con respecto a la política social afirma que:

Debe priorizar acciones que potencien el desarrollo de capacidades, que incrementen el acceso a esquemas de seguridad social, que ayuden a construir un entorno digno, que ayuden a mejorar el ingreso y que tomen en cuenta la participación de las personas para que, como resultado de la acción coordinada entre el gobierno y la población, se pueda superar la pobreza y eliminar la desigualdad. (p. 2)

Menciona, también, la necesidad de una «coordinación interinstitucional e intergubernamental más eficiente, reconocer y promover la participación de la sociedad para la generación y el fortalecimiento de capital social», en función de una visión compartida «entre diversas instituciones, instancias gubernamentales y órdenes de gobierno». Por último, considera que «se requiere lograr la complementariedad y generar las sinergias necesarias con objeto de orientar los recursos hacia las zonas más vulnerables, y con acciones más eficientes» (p. 2).

Dentro de los programas que impulsó desde sus atribuciones o en coordinación con otras dependencias, de acuerdo con Jaramillo (2019) y datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cinco de ellos concentran el 80% del presupuesto para el ejercicio 2020: Beca universal para estudiantes de educación media superior, 10%; Jóvenes construyendo el futuro, 9%; Sembrando vida, 8%; Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente, 4%; Producción para el bienestar, 4%; Precios de garantía a productos alimentarios básicos, 3%; Jóvenes escribiendo el futuro, 3%; Atención a la salud y medicamentos gratuitos, 2%; entre otros con porcentajes menores al 2% (Jaramillo, 2019, p. 139).

A continuación, se amplía la información sobre los programas que concentraron el presupuesto del ramo.

Pensión para el bienestar para las personas adultas mayores

Este programa está adscrito a la Secretaría de Bienestar y tiene como objetivo «contribuir al bienestar social e igualdad de la población adulta mayor, a través del otorgamiento mensual de una pensión no contributiva» (Martínez y Patiño, 2020, p. 90), con un monto de \$1275.00 mensuales, con entrega bimestral; la pensión está dirigida a la población indígena adulta, mayor de 65 años, y la población adulta mayor de 68 años. De acuerdo con Jaramillo (2019), los cambios principales en este programa son: el incremento de la transferencia de \$1160 a \$2550 mensuales, entregados bimestralmente, equivalente al 82% de la línea de pobreza urbana por persona (Coneval, 2019), así como la «universalización» del programa (p. 140).

El presupuesto programado para 2019, según datos de la SHCP, fue de \$110 864 640 470.00 y, para 2020, fue de \$129 020 435 994.00. Este programa concentró el 43% del presupuesto para el ejercicio 2020 (Jaramillo, 2019, p. 139).

Becas para el Bienestar de Educación Básica Benito Juárez

Adscrito a la Secretaría de Educación Pública, este programa cubre los niveles y modalidades: (i) inicial, escolarizada y no escolarizada; (ii) preescolar general, indígena y comunitario; (iii) primaria general, indígena y comunitaria; (iv) secundaria general, técnica, comunitaria, telesecundaria y las modalidades regionales autorizadas por la Secretaría de Educación Pública. Su objetivo es:

contribuir a que las niñas, niños y adolescentes inscritos/as en Instituciones de Educación Básica del Sistema Educativo Nacional y que son integrantes de familias pobres, marginadas o que habitan en localidades prioritarias o asisten a escuelas en esas localidades, permanezcan y continúen sus estudios, mediante una beca.

Población objetivo: Familias con niñas, niños y/o adolescentes inscritos en Instituciones de Educación Básica (i) ubicados en localidades prioritarias y/o con infantes menores de cinco años que residan en esas localidades; o, (ii) tienen un ingreso mensual per cápita estimado menor a la Línea de Pobreza por Ingresos. (LPI). Las becas ascienden a \$800.00 M.N. mensuales por familia. b) Niñas, niños y/o adolescentes inscritos en IEB o infantes menores de cinco años con calidad de víctima, migrante, refugiados y/o en condición de desplazamiento forzado interno. \$800.00 M.N. mensuales por niño, niña y/o adolescente con calidad de víctima, migrante, refugiados y/o en condición de desplazamiento forzado interno. (Martínez y Patiño, 2020, p. 92)

Para Jaramillo (2019), el componente educativo del anterior Prospera puede considerarse como antecedente de este programa. Los cambios que se pueden identificar entre ambos programas son la disminución de la beca y la supresión de la diferenciación por sexo que existía en el anterior (p. 140). De acuerdo con el Portal de Transparencia Presupuestaria del Gobierno Federal,⁷ el presupuesto ejercido por el programa fue de \$24 180 798 518.90 y, en el presupuesto de 2020, fue de \$29 968 119 240.00, con incremento para llegar a los \$30 426 766 721.00. Este programa concentró el 10% del presupuesto en el ejercicio 2020 (p. 139).

Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez

Adscrito también a la secretaría de Educación Pública, objetivo de este programa es lograr que los alumnos inscritos en Instituciones Públicas de Educación Media Superior (IPEMS) permanezcan y concluyan este nivel educativo, mediante una beca. Su población objetivo son los alumnos inscritos en IPEMS en la modalidad escolarizada o mixta o en otras IEMS de modalidad escolarizada que se ubiquen en localidades o municipios indígenas, localidades o

⁷ Disponible en <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas>. Consultado el 6 de octubre de 2020.

municipios de alta o muy alta marginación o en Zonas de Atención Prioritaria. El monto de la beca es de \$800 mensuales, entregados bimestralmente. El presupuesto para 2019 fue de \$25 049 217 606.40 y, para 2020, de \$28 372 827 697.00. Este programa concentró el 10% del gasto en el ejercicio 2020 (Jaramillo, 2019, p. 139).

En la evaluación del programa del año 2019, el Coneval (2020e) encontró, como principal hallazgo en materia de funcionamiento, que «la rápida consecución de la meta de cobertura 2019-2020; por lo que el programa cubre a 5,319,776 becarios por ambas fuentes de subsidio (recursos de los programas S072 y U084), superando las metas de atención establecidas para 2019» (p. 50). Y, como principal reto, eliminar la contradicción existente entre un programa que tiende a la universalización y los topes presupuestales que la dificulta. En el estudio citado se menciona al respecto que la:

restricción presupuestaria es evidente y la CNBBBBJ tiene criterios de priorización claros, sin embargo, estos criterios no son conocidos por toda la población, por lo que existe evidencia de inconformidad de ciertos actores por no contar con el recurso cuando es de carácter «universal». Por lo tanto, instituciones y personas ajenas a la CNBBBBJ no saben cómo se asignan los recursos disponibles, lo cual también genera inconformidad. (p. 53)

Jóvenes construyendo el futuro

Adscrito a la Secretaría del Trabajo, este busca centrarse en:

un modelo de corresponsabilidad social entre los sectores público, privado y social destinado a ofrecer a los jóvenes un espacio, apoyos y actividades estructuradas para desarrollar o fortalecer hábitos de trabajo y competencias técnicas que promuevan la inclusión social e incrementen sus posibilidades de empleabilidad a futuro. (Martínez y Patiño, 202, p. 90)

Esto, a través de una beca mensual con un monto de \$3600.00,⁸ para un universo potencial de 2 300 000 jóvenes.

El programa busca contribuir al logro de dos grandes objetivos nacionales vinculados con la seguridad pública y la política social. El PND, en el apartado Política y Gobierno, estableció como uno de los objetivos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública «garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo (...)». (Coneval, 2020b, p. 18)

El presupuesto del programa en 2020 fue de \$23 777 774 859.00, del cual se habían ejercido, hasta el segundo trimestre de 2020, \$13 038 319 895.00, equivalentes al 54.83%, de acuerdo con la evaluación del Coneval (2020). Este programa concentró el 9% del presupuesto en el ejercicio 2020 (Jaramillo, 2019, p. 139).

En el ejercicio fiscal 2019, el PJCF tuvo un presupuesto original de 40,000 millones de pesos; pero este se modificó a 23,915 millones. En 2020, el programa dispone de un presupuesto aprobado de 24,956 millones de pesos, mientras que para el Ramo 14 de Trabajo y Previsión Social es de 28,860 millones de pesos millones de pesos, lo que representa 86.5 por ciento del presupuesto total del ramo. (Coneval, 2020b, p. 19)

En el documento de evaluación del programa del año 2019, el Coneval destaca la capacidad operativa para conformar el padrón con la población atendida, su incorporación al IMSS y garantizar la transferencia de recursos, en el documento se señala un patrón de más de un millón de jóvenes.

Programa de Atención a Personas con Discapacidad

Este programa está adscrito a la Secretaría de Salud, tiene como objetivo: «contribuir a que las Personas con Discapacidad cuenten con medios para su inclusión social y fomentar la ejecución de

⁸ Para el ejercicio 2020 y por el incremento al salario mínimo, la beca pasó de \$3600 en 2019 a \$3748, por lo que resulta atractiva para los jóvenes.

Obras y/o acciones enfocadas a que las Personas con Discapacidad cuenten con medios que promuevan su inclusión social, a través de la instrumentación de Proyectos» (Martínez y Patiño, 2020, p. 90).

Su población objetivo son las personas con discapacidad, sobre todo aquellas en situación de pobreza y pobreza extrema. Según el informe del Coneval:

De acuerdo con la Cuenta Pública 2019, el programa tuvo un presupuesto aprobado por \$8,500, modificado a \$8,348 millones de pesos y ejercido de \$8,295 millones de pesos (SHCP, 2020a).

Para 2020 en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, el monto fue de \$14,197 millones de pesos aprobados, un 67 por ciento respecto del anterior. (Coneval, 2020c, p. 17)

Este programa concentró el 4%, del presupuesto en 2020 (Jaramillo, 2019, p. 139).

En el documento de evaluación, se destaca la importancia del programa para incrementar la visibilidad de las problemáticas que viven las personas con discapacidad y también que «es la única intervención a nivel federal que brinda un apoyo económico directo a esta población» (Coneval, 2020c, p. 56).

Sembrando vida

Adscrito a la Secretaría de Bienestar, este programa

se plantea el desafío de lograr que los campesinos de zonas rurales mejoren sus ingresos para hacer productiva la tierra. Con ello, espera contribuir a generar empleos, incentivar la autosuficiencia alimentaria, mejorar los ingresos de las y los pobladores y recuperar la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país. (Coneval, 2020a, p. 16).

En el mismo documento, se presentan los siguientes datos del *Diario Oficial de la Federación*:

El programa se dirige a las y los sujetos agrarios mayores de edad, que habitan en localidades rurales en municipios con niveles de rezago social y que son propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para proyectos agroforestales. Los sujetos de derecho recibirán un apoyo económico mensual de 5 mil pesos, así como apoyos en especie para la producción agroforestal (plantas, insumos, herramientas) y acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales, el cual se desarrolla en las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC), que constituyen el sujeto colectivo del programa, integradas por un promedio de 25 sujetos de derecho para el intercambio de experiencias y conocimientos a través del diálogo de saberes. (p. 16)

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), los fondos asignados del programa Sembrando vida, en 2019, fueron de 15 000 millones de pesos, y para 2020 se le asignaron 28 504.90 millones de pesos, lo que representa un incremento del 90% en términos nominales. Datos de la SHCP indican que el presupuesto para el ejercicio 2020 fue de \$23 123 455 500.00 del cual, al segundo trimestre de 2020, se habían ejercido \$4 418 278 155.00, equivalentes al 19.10% del total, lo que constituye una discrepancia entre los datos reportados por el PEF y la SHCP. Este programa concentró el 8% en el ejercicio 2020 (Jaramillo, 2019, p. 139).

Para Jaramillo (2019), los cuestionamientos hacia este programa están en torno a la condicionalidad ligada al trabajo y que los dueños de la tierra son, en su inmensa mayoría, varones (98%), lo que excluye de facto a las mujeres rurales como beneficiarias directas del programa (p. 4).

En el documento de evaluación del año 2019, el Coneval (2020a) destaca como acierto del programa «la generación de diálogos para el aprendizaje y encuentros intergeneracionales», en referencia a las Comunidades de Aprendizaje Campesino (CAC) encargadas de «recuperar el conocimiento tradicional a través del intercambio de

experiencias y saberes entre los sujetos de derecho y los técnicos del programa» (p. 50).

Si bien es notable el avance hacia la perspectiva del ejercicio pleno de los derechos sociales y su universalización, los problemas presupuestales y de diseño institucional han limitado su consecución. Al respecto, Huesca, Ordoñez y Sandoval (2020) señalan que, si bien hay un incremento en el presupuesto 2019 con respecto al de 2018 (de 5.4% en términos reales per cápita), comparado con el de 2016 es 18% menor y, a pesar de que el presupuesto destinado al desarrollo social creció en 2019 (5.6%) en comparación con 2018, es 5.2% menor que en 2016 (pp. 447-448). Los autores destacan que, ante las dificultades para emprender una reforma que incremente los recursos fiscales, los aumentos presupuestales provienen de ahorros, de la eliminación de programas y puestos de trabajo y de la reducción de salarios de los mandos medios y superiores (p. 447). Cabe destacar, en este punto, la oposición a las medidas de reducción de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de algunos institutos autónomos como el Instituto Federal Electoral.

En este contexto, es destacable también la explicitación del nuevo paradigma de bienestar que se deslinda, en parte, del seguido por las administraciones anteriores, ligadas a los lineamientos de los organismos financieros internacionales. Por su parte, las acciones de política económica siguen la línea anterior, cuidando los indicadores macroeconómicos, pero han evitado, hasta el momento, el incremento o la creación de nuevos impuestos, como el que tasaría alimentos y medicinas —que, por cierto, fue recomendado recientemente—⁹, propuesta que no tuvo éxito en las pasadas administraciones.

La respuesta del nuevo gobierno a estas y otras recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) fue una rotunda negativa y centró sus esfuerzos en la ampliación de la base impositiva, especialmente, evitando la evasión fiscal y enfocándose en la recuperación de créditos

⁹ Para documentar lo anterior se puede consultar: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Sin-credito-activo-con-el-FMI-recomendaciones-a-Mexico-no-generan-obligacion-analistas-20201007-0097.html>. Consultado el 9 de octubre de 2020.

fiscales que se habían concedido a los grandes contribuyentes, mediante la modificación de la ley para suprimir esquemas que permitían las condonaciones fiscales discrecionales. Estas exenciones representaron pérdidas enormes para la hacienda pública, pues, según datos del Sistema de Administración Tributaria, entre 2007 y 2015 se condonaron «247,610 millones de pesos reales. Este monto corresponde a 7,884 contribuyentes, de los cuales, 790 causantes concentraron 81.8% del monto perdonado» (Saldívar, 2019, 1 de octubre).

Otra de las estrategias del nuevo gobierno que contrasta con las de los anteriores ha sido privilegiar los apoyos económicos hacia la población con menores recursos. Un caso concreto se ve reflejado en el manejo económico frente a la pandemia producto del covid-19; las recomendaciones de los organismos internacionales a este respecto se orientaban al «rescate» de las fuentes empleo, mediante transferencias directas a las grandes y medianas empresas. Por el contrario, y en oposición a la línea de los grandes grupos empresariales y de opinión pública, el nuevo gobierno estableció un mecanismo de apoyo a la población con menos recursos y para las nano y microempresas, como es el caso del programa de Créditos a la palabra, operado por la Secretaría de Bienestar¹⁰ en coordinación, para la población afiliada, con el IMSS.

Dentro de las acciones que marcan una diferencia con los gobiernos anteriores, se puede mencionar el programa de afiliación a la seguridad social, a través del IMSS, de las trabajadoras, población tradicionalmente excluida de este derecho. Esta acción se realizó a través del programa piloto Seguridad Social a las Trabajadoras¹¹ del Hogar –considerado por el Estado como una deuda social–, que inició a principios de 2019.

Otra de las acciones diferenciadoras fue el ya mencionado incremento al salario mínimo,¹² que había estado contenido como eje de la

¹⁰ Disponible en: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/creditos-a-la-palabra-241368>. Consultado el 9 de octubre de 2020.

¹¹ Disponible en: <https://www.gob.mx/imss/documentos/programa-piloto-incorporacion-de-las-personas-trabajadoras-del-hogar>. Consultado el 9 de octubre de 2020.

¹² Disponible en: <https://www.gob.mx/stps/prensa/publica-diario-oficial-de-la-federacion-la-nueva-politica-de-salarios-minimos>. Consultado el día 9 de octubre de 2020.

política macroeconómica seguida por las administraciones anteriores. En un texto alusivo a esta acción pública, se señala que el incremento

corrige la política salarial del país [...] está enfocada en la recuperación paulatina y responsable del poder adquisitivo de la clase trabajadora [...] dado que el salario mínimo había perdido más de 70% de su poder adquisitivo debido a una política de contención que tuvo como consecuencias la precarización del empleo, aumento a la pobreza y desigualdad. (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2018, 26 de diciembre)

El incremento en cuestión equivale a un 100% en la frontera norte y a un 16.21% en el área denominada «Resto del País». Para el año 2020, el incremento, sobre los salarios de 2019, fue del 20%, pasando a \$123.22 diarios en esa área, y de \$176.72 a \$185.56 diarios en la «Zona Libre de la Frontera Norte». La suma de ambos incrementos rompe, a través de la denominada Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami), con la tendencia de contención salarial antes descrita y de acuerdos gubernamentales con los grupos empresariales y los sindicatos de trabajadores corporativos, tradicionalmente ligados al Estado desde su génesis como sector del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este partido gobernó de forma ininterrumpida durante setenta y siete años, después hubo una alternancia de doce años, con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN), un regreso de seis años del PRI, y una nueva alternancia para la coalición encabezada por el Partido de Regeneración Nacional (Morena), hoy gobernante.

El actual presidente, Andrés Manuel López Obrador, representa un gobierno de raíz ideológica distinta a los anteriores que comprende este análisis. Por primera vez en décadas, llegó al poder un gobierno de izquierda, en diciembre 2018, lo que da cuenta de un paradigma distinto, que ha causado reacciones de resistencia y descalificación por parte de los grupos hegemónicos del poder histórico en México: el poder económico, mediático y el de un ala fundamentalista de algunas iglesias.

En relación con los derechos humanos de las mujeres, si bien el Ejecutivo no se ha destacado por una claridad con respecto a la perspectiva de género, sí se ha rodeado de un equipo cercano fundamentalmente de mujeres, expertas y comprometidas con la lucha feminista desde hace décadas. Ellas han sido agentes importantísimos en el impulso del marco legal y la creación de instituciones y políticas de igualdad de género, lo cual, como todo proyecto de transversalidad de género, ha enfrentado innumerables obstáculos: estos que se vencen al articularse con el resto de la política social, que coloca en el centro a las personas históricamente excluidas, como las personas con discapacidad, las personas mayores, las madres solteras, la personas indígenas.

No todos los proyectos del nuevo gobierno han sido apoyados por los sectores en desventaja, también en estos encuentran oposición, al igual que en los sectores enriquecidos y poderosos, aunque desde posturas e intereses distintos. El llamado proyecto de la Cuarta Transformación apuesta por un impulso de los derechos humanos y persiste en garantizar el acceso a estos, mediante la creación de políticas sociales y otras estrategias económicas que recompongan el tejido social y empujen el desarrollo en la base social, que, desde hace décadas, se sostiene con ingresos que le brindan un bajísimo poder adquisitivo.

Con respecto a los derechos humanos de las mujeres, el primer problema en la agenda es la imparable violencia contra las mujeres. Si bien en otras épocas identificamos las violencias contra las mujeres como un problema social grave, en este momento ha dado un vuelco. Por lo tanto, el movimiento feminista se ha hecho presente con más fuerza que antes; está compuesto, principalmente, por mujeres jóvenes, universitarias, que lideran sin protagonismos individuales, mediante las redes sociales. Además, el movimiento cuenta con la novedad de recurrir a prácticas violentas para expresar lo que en España han denominado como «la furia mexicana»; esta es una nueva generación de feministas que no están dispuestas a esperar que desaparezca la violencia. Los feminicidios van en aumento en las

entidades federativas y se hacen visibles a nivel nacional; los casos provocan más y más indignación frente a una realidad histórica que parece casi inamovible, un sistema de procuración de justicia incapaz de resolver los feminicidios y otros delitos de violencia de género. El nivel de impunidad es altísimo y, con respecto al feminicidio, todavía es mayor debido a que existen problemas para la acreditación del tipo penal, pues, por asuntos políticos, en los estados se trata de disminuir el número de delitos cometidos contra las mujeres.

Esta incapacidad para garantizar la justicia pone en evidencia la falta de formación y sensibilidad de los funcionarios del Poder Judicial. En este contexto —que es igual al de hace décadas, con sus variantes, pero sin justicia—, el movimiento feminista se expresa con mayor contundencia cada vez que hay un feminicidio, sobre todo en casos de acoso sexual. La fuerte expresión feminista ha provocado una reacción de violencia de género, no solo contra las manifestantes, sino que es posible identificar, a nivel social, un disgusto por la presencia de las mujeres en la agenda; en el espacio público no es bien recibido y ha derivado en un mayor ejercicio del poder y de la violencia contra las mujeres. El 8 de marzo de 2020 es y será un ícono de esta lucha contra la violencia de género. La marcha más grande que se ha desarrollado en los años recientes aglutinó a mujeres de diversos tipos de pensamiento, ideología política, credo, edades; un gran número de mujeres marchó por primera vez y la consigna principal fue: alto a la violencia contra las mujeres.

Aunado a este acontecimiento, el paro de mujeres del 9 de marzo visibilizó el problema como nunca antes. Evidentemente, surgieron actitudes oportunistas de instituciones que no tenían ningún compromiso con la igualdad de género y publicitaron su adhesión solo por no quedar fuera de una postura reconocida en ese momento. Por otro lado, instituciones que sí tenían un compromiso legítimo, en algunas esferas del feminismo, fueron rechazadas por no ser suficientemente congruentes al no contar con políticas avanzadas de transversalidad de género. Las reacciones, reflexiones, actitudes,

estrategias, simulaciones y/o compromisos manifestados en esta coyuntura instalaron la problemática en todas las agendas. Algunos días después vino la pandemia, lo que inmovilizó este gran impulso que, siete meses después, comenzó a expresarse nuevamente, aunque con menos fuerza debido a las medidas sanitarias.

Contrastan la indignación de las feministas y la indignación de la sociedad ante los feminicidios (sin asumirse como parte del movimiento) frente a la reacción machista contra las mujeres (que se refleja el aumento de la violencia en todos los ámbitos). Resalta, además, la magnitud del problema, su multicausalidad y la necesidad de estrategias efectivas por parte del Estado, sobre todo, en el sistema de procuración de justicia. Hacen falta, también, acciones contundentes en otras esferas para impulsar un cambio hacia el respeto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Es relevante la reforma a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en relación con las medidas de: protección para mujeres y niñas víctimas de violencia, duración del tiempo de la medida, obligación de jueces y del Ministerio Público de dar seguimiento a los casos y la notificación al agresor sobre las medidas de protección (notificación que antes tenía que hacer la propia víctima y que ahora hacen las autoridades) (Mícher, 2020, p. 11). Estas modificaciones obedecen a las observaciones hechas por las feministas desde diversos ámbitos, ya que la ley es un gran instrumento, pero algunos de los mecanismos necesitaban con urgencia este ajuste; con esta Legislatura, dichas modificaciones no tuvieron que esperar más. Esto fue posible debido a que las legisladoras feministas conocen las dificultades que se presentan en las denuncias de la violencia. De la misma manera, las defensoras de derechos humanos habían ya identificado algunos fallos de la ley anterior, lo que representa, por tanto, un avance.

Otros logros actuales son las reformas a diferentes leyes, impulsadas por el grupo parlamentario del partido Morena en conjunto con otros legisladores, que buscan atender, prevenir,

sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Mícher, 2020, p. 9).

Estas reformas allanan el camino de las mujeres con respecto a la participación política. Aunque no es automático, el marco legal es necesario para vencer las fuertes resistencias y obstáculos que las mujeres enfrentan para ejercer su derecho a la participación política. En el país se desarrolló la primera elección bajo la ley de paridad, en las elecciones intermedias del 2015, entonces no fue suficiente el marco legal existente. Por esta razón, como señala Mícher (2020), se concretaron reformas secundarias y la armonización legislativa en materia de paridad de género, en concordancia con lo que ya se había plasmado en la Constitución mexicana y de acuerdo a lo establecido en los tratados internacionales (p. 7). Para lograr la ciudadanía plena de las mujeres se requiere de un cambio de paradigma, ya que el sexismo y la violencia política han sido la tónica en los últimos procesos electorales. Como señala Barquet (2005), la exclusión tradicional de las mujeres de la participación íntegra en la vida política nacional es un asunto conocido (p. 345), de ahí la importancia de estas reformas, que adelantan el liderazgo político de las mujeres.

Un avance largamente esperado por distintos sectores dedicados a la defensa de los derechos humanos laborales y de las mujeres fue la ratificación del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo. Mícher (2020) reconoce este instrumento como imprescindible para garantizar la promoción y protección de los derechos humanos de los trabajadores del hogar. El Convenio 189 busca garantizar el derecho a la seguridad social y a los derechos laborales plenos sin discriminación y en condiciones de igualdad (p. 10). Hasta ahora, no había sido posible impulsar esta reforma porque el pensamiento que

predominaba en legislaturas anteriores era de corte conservador y no se consideraba relevante ni justa su implementación.

Por otro lado, se aprobó una ley muy importante de cara al ineficiente sistema de procuración de justicia: la Ley de Amnistía. Micher explica que este es un instrumento reconocido por las Naciones Unidas como un paso esencial hacia la justicia plena. Con esta herramienta se saldó parte de la deuda histórica con las personas indígenas que no tuvieron acceso a intérprete en su lengua materna, con las mujeres privadas de libertad por abortar, con las personas pobres que no tuvieron posibilidad de pagar una defensa digna y con todas las personas que, por su condición de vulnerabilidad, no tuvieron acceso pleno a la justicia y están en prisión por delitos federales (Micher, 2020, p. 6). Esta reforma causó disgusto en los partidos que históricamente habían gobernado a nivel federal, así como en una parte del sector empresarial y algunos medios de comunicación, pues no se leyó como un asunto de justicia para personas que han sido vulneradas históricamente desde la estructura del poder. La reforma evidenció al sistema de procuración de justicia, que gran deuda tenía, en especial, con las mujeres presas por abortar, en un país donde los derechos sexuales y reproductivos no son para todas las mexicanas.

Por último, cabe mencionar que el programa de apoyos para adultos mayores, creado por el presidente actual cuando gobernaba en la Ciudad de México, se trasladó al ámbito federal por el presidente Vicente Fox. El programa continúa vigente e, incluso, el gobierno actual aumentó la cantidad bimestral que reciben los beneficiarios. Además se incluyó en el programa a las personas pensionadas, quienes también reciben la transferencia monetaria. Para las mujeres es especialmente significativo, ya que, como se mencionó anteriormente, este programa otorga una cantidad de dinero a quienes realizaron durante toda su vida actividades de cuidado sin recibir un salario.

Finalmente, cabe destacar que, por primera vez, un gobierno federal declara, desde su Secretaría de Relaciones Exteriores, una política feminista. Esta declaración compromete al gobierno actual

con la agenda de los derechos humanos de las mujeres, al tiempo que visibiliza al país desde una perspectiva mucho más progresista que la de las últimas décadas. Es temprano todavía para valorar el impacto del nuevo gobierno, pero ya se visualizan cambios de rumbo radicales en cuando a los derechos humanos en estos primeros dos años. Habrá que esperar el impacto de estas nuevas políticas. Mientras tanto, en relación con los derechos humanos de las mujeres, el marco legal ha avanzado con velocidad. Es esperanzador observar al funcionariado formado profesionalmente en perspectiva de género en diferentes instancias. La tarea ahora será transversalizar, como se acordó en Beijing en 1995.

México, la Cuarta Transformación y la emergencia por Covid-19

Como la mayoría de los países de América Latina, la emergencia sanitaria todavía afecta a México: un país que tiene un sistema de salud precarizado a través de los años, con graves problemas de cobertura de enfermedades y de calidad en el servicio, tal y como se describió en el apartado correspondiente. Tiene, además, morbilidades asociadas a una mala cultura alimenticia, pero también, a la defensa — desde las propias autoridades — de la industria de los alimentos procesados con alto contenido calórico. Estos alimentos han provocado que el país tenga el primer lugar mundial en obesidad infantil y el segundo en obesidad de personas adultas. Además, México registra altas tasas de otras enfermedades crónico degenerativas como la diabetes y la hipertensión, que incidieron, sin duda, en las cifras de mortalidad durante de la pandemia.

Cabe destacar que hasta este gobierno se aprobó la NOM-051 sobre el etiquetado de alimentos, el cual ya cuenta con varios años de operación en otros países de Latinoamérica, como Chile y Ecuador. Este sector de la industria opuso una férrea resistencia a su aprobación y aún hay empresas que mantienen amparos y otras medidas legales para evitar que sus productos sean etiquetados, entre

las que destacan la productora de derivados de panadería Bimbo; de productos lácteos, Lala; y la transnacional de bebidas edulcoradas, Coca-Cola, entre otras.

Los esfuerzos gubernamentales durante la crisis sanitaria provocada por el covid-19 se centraron en tres grandes líneas de acción: la primera, la implementación de una campaña para promover el distanciamiento social; la segunda, la reconfiguración del sistema hospitalario para atender a la población con síntomas; y la tercera, el establecimiento de una plataforma de comunicación, inédita en el país, para dar seguimiento diario a la emergencia. En la primera línea, destacan las dificultades para la coordinación intergubernamental, dado que las diferencias políticas en los tres niveles de gobierno provocaron acciones diferenciadas para contener la movilidad de la población. Por ejemplo, las medidas coercitivas de algunas entidades federativas como Jalisco y algunos municipios como León, Guanajuato, contrastaban con medidas basadas en la confianza en la propia ciudadanía para su autocontención, como fue el caso de la Ciudad de México. Cabe señalar que la duración de la pandemia cambiaba rápidamente los escenarios y la confrontación entre los tres niveles de gobierno. Además de lo anterior, hubo controversias por el establecimiento de los semáforos que permitían o no la movilidad, en donde los dos valores en tensión eran la salud de la población y la defensa de las actividades económicas, cuya contracción era más que evidente por el contexto.

En relación con lo anterior, se puede mencionar, además, la confrontación que tuvieron los grandes grupos empresariales con el gobierno federal. Los primeros buscaban un rescate financiero ante las pérdidas provocadas por la emergencia sanitaria, mientras que el gobierno federal decidió impulsar un rescate en sentido contrario: centró sus esfuerzos en los nano y microempresarios, a través de los créditos a la palabra ya mencionados, sin incrementar la deuda pública. En este sentido, contrastan también las respuestas de algunas entidades federativas que promocionaron rescates en ambos sentidos,

privilegiando la contratación de deuda; sobresalen aquí los estados de Jalisco y Guanajuato.

En la segunda línea, destaca la coordinación entre universidades, centros de investigación y empresas para fabricar ventiladores hospitalarios, de manera que se pudiera solventar el déficit existente en el país, ante las perspectivas de atención necesaria. Con claros oscuros, se lograron desarrollar diversos prototipos aprobados por la agencia gubernamental encargada de la materia. También destaca la iniciativa diplomática para adquirir ventiladores e insumos médicos provenientes de otros países del mundo, como China y Estados Unidos.

En la tercera línea, las conferencias vespertinas coordinadas por el sector salud constituyeron un espacio de información sobre el desarrollo de la pandemia; pero también fueron un espacio de posicionamiento político sobre las controversias generadas por las dos líneas anteriores. De entre estas controversias, destacan: las posturas relacionadas con el uso del cubrebocas; los mecanismos de registro de casos confirmados, personas hospitalizadas y decesos; los factores que inciden directamente en el cambio de los semáforos epidemiológicos y, a su vez, en la movilidad de la población; y los criterios permitir o suspender las actividades económicas, más allá de las denominadas actividades prioritarias que no dejaron de funcionar.

Cabe señalar que, por la duración de la pandemia, el interés y el impacto de la estrategia de comunicación fue perdiendo terreno frente a la opinión pública y los otros niveles de gobierno; esto también fue resultado de las divergencias sobre los números de casos confirmados y decesos. Hasta el momento de escribir estas líneas, el gobierno federal consideraba que la emergencia se había podido enfrentar adecuadamente dadas las condiciones del sistema de salud y las morbilidades ya mencionadas, mientras que para los grupos opositores, la estrategia fue, por decir lo menos, equivocada.

Efectos económicos de la pandemia

De acuerdo con el Inegi, con datos desestacionalizados, el PIB del país tuvo una disminución de 17.1% en términos reales en el trimestre abril-junio de 2020, respecto al trimestre anterior. Por componentes, el PIB de las actividades secundarias descendió 23.4%; el de las terciarias, 15.1%; y el de las primarias, 2% (Inegi, 2020b, p. 1).

De acuerdo con la misma fuente, el PIB tuvo un retroceso real de 18.7% en comparación con el mismo trimestre del año anterior, una disminución del 25.7% en las actividades secundarias, de 16.2% en las terciarias y de 0.2% en las primarias (p. 2).

De acuerdo con los datos de la Encuesta Telefónica sobre Covid-19 y Mercado Laboral, (ECOVIND-ML), llevada a cabo por el Inegi (2020a):

El 93.2% de las empresas registró al menos un tipo de afectación debido a la contingencia sanitaria por Covid-19. La mayor afectación fue la disminución de los ingresos, con 91.3 por ciento. Le siguió la baja demanda que a nivel nacional se reportó en 72.6% de las empresas consultadas. La mayoría de las empresas priorizó el no despido de personal, por sobre la reducción de remuneraciones y/o prestaciones con porcentajes a nivel nacional de 19.1 y 15.4% respectivamente. Solo 7.8% obtuvo algún tipo de apoyo, mientras que el resto (92.2%) no recibió ayuda de ninguna índole. La mayor parte de los apoyos que obtuvieron las empresas (88.8%) provinieron de los gobiernos (federal, estatal o municipal). La causa principal para no recibir apoyos fue porque no tenían conocimiento, con 37.4 por ciento. Se estima que los apoyos que las empresas recibieron fueron por concepto de transferencia en efectivo (54.3%), aplazamiento de pagos a créditos (11.8%) y acceso a créditos nuevos (8.9 por ciento). Durante abril de 2020, el 60.2% de las empresas instrumentaron acciones operativas, mientras que el 39.8% no lo hizo. La entrega de pedidos a domicilio fue

la acción operativa más instrumentada a nivel nacional por el 45.0% de las empresas, seguida de promociones especiales con 33.8%, el trabajo en casa (home office) con 32.6% y las ventas por Internet con 29.6 por ciento. La mayoría considera que una de las políticas más necesarias para apoyarlas en esta pandemia por COVID-19, es el aplazamiento de pagos por servicios en un 47.0%, la transferencia de efectivo con 41.3% y el acceso a créditos nuevos con 41.0% entre otras acciones con menor frecuencia. (p. 1)

Con respecto al empleo, los principales resultados de abril de 2020 son: el 23% trabajó desde casa, el 42% disminuyó su jornada de trabajo, el 46% disminuyó su ingreso, el 5% recibió ayuda del gobierno y el 90% no recibió apoyo. De la población trabajadora, subordinada y remunerada, el 38.5% recibió pago completo, el 44.2% pago parcial y el 17.3% no recibió pago. De la población trabajadora independiente, el 41.2% reportó afectaciones; el 32.7%, falta de clientes; el 6.1%, otro problema; y el 19.9% no tiene problemas. Con datos del mismo documento, se perdieron 5 millones de empleos temporales, de los cuales: el 46% corresponde a trabajadores subordinados y remunerados; el 53%, a trabajadores independientes; el 67% trabajaba en negocios de hasta cinco empleados; el 53%, en negocios sin local; el 92% no tenía acceso a servicios de salud y el 22% recibió apoyo de un familiar (Inegi, 2020a).

En relación con los trabajos perdidos por sectores: el 44% corresponde a servicios y gobierno; el 27.1%, a comercio; el 23.8%, a actividades secundarias; y el 4.5%, a actividades primarias. En cuanto a las viviendas, en el 30% algún habitante perdió su trabajo y en el 65% disminuyeron los ingresos.

Con respecto al impacto en los ingresos en las viviendas, el 34.9% no reportó una disminución en los ingresos, el 66.1% sí reportó una disminución. De estos últimos, el 37.4% tuvo que vender algún bien o tuvo que pedir prestado y el 62.6% no vendió ningún bien ni pidió prestado.

En lo referente a la movilidad fuera de la vivienda, en el 68% de las viviendas mencionaron que alguno de sus integrantes tuvo la necesidad de mudarse fuera de la vivienda. Con respecto al acceso a la información, en 25.6 millones de viviendas, el 98.8% de sus integrantes se mantienen informados; el 85.5%, a través de la televisión; el 44%, a través de las redes sociales; el 33.6%, por internet; el 29.7%, por radio; y el 5.1%, por otro medio. Por último, con respecto a las medidas sanitarias, el 94.4% declaró lavarse las manos con frecuencia; el 81.6%, usar cubrebocas; el 76.4%, usar gel antibacterial; y el 72%, mantener la sana distancia (Inegi, 2020a).

El Coneval realizó ejercicios de simulación para identificar el efecto de la pandemia en la pobreza por ingresos, para ello consideró dos escenarios posibles y utilizó el ingreso corriente total mencionado en la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (EIGH), así como el pronóstico del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), basado en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). A partir de esta información, el Coneval (2020f) pronosticó la pérdida de 1.7 millones de empleos, de los cuales, el 41% pertenecía al sector formal, por lo que hubo un impacto en la seguridad social. En el primer escenario planteado, se estimó una contracción del 6% del PIB; en el segundo, se pronosticó una caída del 5% en los ingresos de los individuos y un impacto mayor para la población en pobreza urbana.

Con ambos escenarios, Coneval estima un incremento de la población en pobreza: en el escenario I, la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema pasaría de 16.8%, equivalente a 21 millones de personas (dato de 2018) a 21.7%, equivalente a 27.1 millones de personas (estimado 2020); a su vez, la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos pasaría de 48.8%, equivalente a 61.1 millones de personas (dato 2018) a 56%, equivalente a 70 millones de personas (estimación 2020).

En el escenario II, la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos pasaría del 16.8% (dato 2018) al 25.3%, equivalente a 31.7 millones de personas (estimación 2020), y

la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos pasaría de 48.8% (dato 2018) a 56.7%, equivalente a 70.9 millones de personas (estimado 2020) (Coneval, 2020f, p. 10).

En ambos escenarios, los dos grupos de población en pobreza tienen incrementos sustanciales que dificultan, aún más, su atención en las circunstancias actuales del país. Además, se prevé un incremento en la población en situación de pobreza por ingreso, especialmente entre las personas de ingreso medio (p. 11).

En el mismo estudio, el Coneval estima que el índice de la tendencia laboral de la pobreza corresponde a un 45.8% para el segundo trimestre de 2020, lo que representa un incremento de 7.7% con respecto del trimestre anterior. Estas cifras podrían ser mayores si se toma en cuenta la pérdida de 1.5 millones de empleos en el mismo trimestre, según datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (p. 12).

Acciones públicas para remediar los efectos de la pandemia en la economía

Además de la acción pública para favorecer a las nano y microempresas del país, anteriormente descrita, el gobierno federal instrumentó, junto con la banca, un programa para prorrogar el pago de créditos bancarios adquiridos después del inicio de la pandemia. Dada su duración, los resultados del programa han sido ambivalentes. Por una parte, se aliviaron las obligaciones de pago frente a la contracción de la actividad económica, la pérdida de empleo y la afectación al empleo informal, que especialmente afectaron a quienes trabajaban en espacios públicos, debido a la disminución de la movilidad ciudadana. Tras la prórroga, se estableció, con resistencias de la banca, un programa¹³ para atender a los usuarios deudores que recién inicia.

¹³ La Secretaría de Hacienda anunció un nuevo programa de apoyo para deudores de crédito que hayan visto afectados sus ingresos por la crisis provocada por el covid-19. Para que nuevamente puedan cumplir con sus compromisos, se ofrecen reestructuras que van desde reducir 25% las mensualidades que venían pagando, hasta alargar los plazos de crédito 50%, disminuir tasas y quita de capital sobre la deuda. Nota del periódico Milenio (24 de septiembre de 2020). Disponible en: <https://www.milenio.com/negocios/lanza-hacienda-plan-apoyo-pago-creditos>. Consultado el 10 de octubre de 2020.

Iniciativas de coaliciones promotoras pendientes

Una de las iniciativas impulsadas por coaliciones promotoras es el ingreso ciudadano universal. Académicos e investigadores ligados a diversas redes de política social, que han promovido en los últimos años esta iniciativa, veían posible su implementación durante el nuevo gobierno. De hecho, algunos grupos políticos opositores han empezado a promover también este proyecto. Boltvinik, Damián y Jaramillo (2019), antes citados, propusieron nombrarle ingreso ciudadano universal suficiente e incondicional (ICUSI), entre sus razones exponen que:

Todas las TM [transferencia monetarias] no contributivas rompen con la liga trabajo-ingresos, que es la regla central del capitalismo o sistema centrado en el trabajo pagado, pero las TMC [transferencia monetarias condicionadas] sustituyen el trabajo con asistencia a la escuela o a las clínicas, con lo que mantienen la liga tareas-ingresos [...] La ruptura es total con las TM incondicionadas. Con la pensión universal a adultos mayores, el trabajo ya no se sustituye por una tarea; es la incondicionalidad radical, pero todavía restringida a grupos merecedores. Lo que aún no se ha logrado legitimar del todo es la entrega de TM permanentes a los grupos «no merecedores». (p. 189)

Su propuesta está diseñada para aplicarse en dos partes. En la primera, se implementará un ingreso ciudadano universal alimentario que cubra el costo de los alimentos y los insumos para su preparación; y, en la segunda, se incluirá lo que denominan «el costo no alimentario de una vida digna». De acuerdo con sus cálculos, en diez años la población en pobreza extrema habría bajado al 3.4%, en quince «prácticamente habría desaparecido», y veinte años después la pobreza por ingreso sería solo de un 5.1% (p. 190). Hasta ahora, las líneas de política social del nuevo gobierno no han contemplado su implementación, posiblemente debido a su tendencia a enfocarse en los sectores de la población con mayores niveles de pobreza y carencias sociales y no tanto en los estratos con ingresos medios y altos.

CONCLUSIONES

Con una política pública basada en el modelo neoliberal, en el paradigma del desarrollo humano y en los programas de transferencias monetarias condicionadas durante los últimos sexenios –correspondientes a los años 2010 a 2018 del periodo de estudio–, las diferentes administraciones mantuvieron el programa emblema: Progres-a-Oportunidades-Prospera (POP). Dicho programa incrementó su cobertura de atención a la población en pobreza con una inversión de recursos públicos relativamente baja.

Los resultados, con respecto a sus objetivos programáticos de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, son limitados, más allá de la ampliación de la población atendida y la inclusión de nuevos componentes. Cabe hacer notar los señalamientos de Boltvinik, Damián y Jaramillo (2019) sobre los errores de inclusión y exclusión que incidieron directamente en sus resultados.

El régimen de bienestar de dicho periodo se puede caracterizar, según Barba y Valencia (2013), como un «dualismo institucionalizado» (p. 68), con un sistema de protección social débil, incompleto y jerarquizado, y con diversas ciudadanía s estratificadas (Valencia y Jaramillo, 2019, p. 144).

Los dos últimos años, 2019 y 2020, correspondientes a los primeros del nuevo gobierno, si bien no mantuvieron como tal el POP, siguieron con la línea de las transferencias monetarias condicionadas, sea por la asistencia a la escuela (becas Benito Juárez), a los centros de trabajo (Jóvenes construyendo el futuro) o por el trabajo campesino (Sembrando vida). Pero declaran un paradigma distinto, ligado al bienestar y con esfuerzos hacia la universalización (pensiones no contributivas a adultos mayores y a las personas con discapacidad permanente).

El cambio de paradigma supuso para el nuevo gobierno dos retos sustanciales. El primero está relacionado con los recursos limitados, la denominada «austeridad republicana», la negativa a incrementar impuestos y el incremento de los presupuestos a los programas

sociales prioritarios. Como lo mencionaron Huesca, Ordoñez y Sandoval (2020), las formas de enfrentar la escasez de recursos ha sido, en la mayoría de los casos, a través de la modificación de los organigramas de las dependencias federales, la reducción de sueldos de los mandos medios y altos y el incremento de la recaudación fiscal. El segundo reto tiene que ver con los efectos de la emergencia sanitaria, que supusieron la canalización de recursos a un sistema de salud precarizado y segmentado, para auxiliar a una población que enfrenta morbilidades asociadas a enfermedades crónico-degenerativas, mismas que dificultaron su atención.

Con respecto a los programas sociales del nuevo gobierno, a pesar de los señalamientos sobre los problemas de operación, las evaluaciones consultadas sobre su primer año de ejercicio son positivas. En la mayoría de los casos, se han hecho recomendaciones puntuales relacionadas con la precisión de las reglas de operación, la armonización de la participación de otras dependencias gubernamentales e intergubernamentales y la información que ofrecen a la población potencial.

La política social del nuevo gobierno muestra un signo claro de cambio de paradigma ligado al bienestar y al ejercicio de los derechos sociales, pero aún no construye una estructura institucional que transite a su universalización.

Los programas sociales del nuevo gobierno se han orientado, claramente, hacia los sectores tradicionalmente excluidos, como los adultos mayores sin acceso a pensión, personas con discapacidad permanente, jóvenes sin acceso a la educación media superior y superior o la población campesina, y se han opuesto a canalizar recursos hacia los grupos con mayores ingresos.

Por otro lado, se han mantenido las políticas económicas que favorecen los indicadores relacionados con la inflación y el tipo de cambio — al igual que los sexenios anteriores —, así como los proyectos de carácter desarrollista, y se ha sostenido un discurso ambiguo frente a las actividades extractivistas: aunque se ha anunciado la cancelación

de las concesiones mineras o la extracción de hidrocarburos vía *fracking*, en la práctica hay evidencias de lo contrario debido, en buena medida, a las concesiones otorgadas en los regímenes anteriores.

La respuesta gubernamental del nuevo gobierno frente a la pandemia se debe leer desde las condiciones en las que se encontraba el sistema y las condiciones de salud de la población. También deben considerarse las disputas políticas entre el gobierno federal y los otros niveles de gobierno. Ciertamente, no hubo una respuesta única a la pandemia y no en todos los casos se puso en el centro el bienestar de la población, sobre todo por parte de los gobiernos estatales, que aprovecharon la respuesta del gobierno federal para posicionar sus sistemas de creencias ante una situación de esta naturaleza.

Los efectos económicos y sociales que ha dejado la pandemia hasta ahora impondrán nuevos retos, dadas las perspectivas sobre el incremento de la población en pobreza extrema y pobreza y carencia por ingreso. La formulación de políticas públicas que atiendan a esta población será fundamental para no ahondar la crisis social que vive el país. Finalmente, la construcción de un régimen de bienestar que desmantele su dualidad y que permita el ejercicio pleno y de calidad de los derechos sociales es todavía un asunto pendiente, en especial para las mujeres. Un régimen de bienestar debe garantizar las condiciones, el marco legal, la creación de instituciones y el diseño de políticas públicas con perspectiva de género para que la mitad de la población pueda acceder a sus derechos.

BIBLIOGRAFÍA

- ADELANTADO, J. y SCHERER, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. *Estado, gobierno, gestión pública*, (11), 117-134.
- ANTÓN, A. y HERNÁNDEZ, F. (2017). *Reforma de la hacienda pública y de la seguridad social en México*. México: CEEY.
- BANEGAS, I. (2008). El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado. *Estudios Sociológicos*, (26), 287-319.
- BARBA, C. (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara.
- BARBA, C. y VALENCIA, E. (2013). La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (22), 28-54. Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2013000200003&lng=es&tlng=es.
- BARQUET, M. (2005). Sobre el género en las políticas públicas: actores y contexto. En Urrutia, E. (coord.). *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*. México: El Colegio de México.
- BOLTVINIK, J., DAMIÁN, A. y JARAMILLO, M. (2019). Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progreso-Oportunidades-Prospera (POP). En Hernández, G., De la Garza, T., Zamudio, J. y Yaschine, I. (coords.). *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: Coneval.
- CASTILLO, D. y ARZATE, J. (2013). Crisis económica, pobreza y política social en México. *Aportes, Revista de la Facultad de Economía*, 18(47), 57-82.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. (2019). *Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México 2019*.

- México. CNDH. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/DIAGNOSTICO-TDP-2019_0.pdf.
- CONEVAL. (2018a). *Medición de la pobreza*. Ciudad de México: Coneval. Recuperado de https://www.Coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx.
- CONEVAL. (2018b). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. Resumen Ejecutivo*. Ciudad de México: Coneval. Recuperado de https://www.Coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf.
- CONEVAL. (2020a) . *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Sembrando Vida 2019-2020*. Ciudad de México: Coneval. Recuperado de https://www.Coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx.
- CONEVAL. (2020b). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*. Ciudad de México: Coneval. Recuperado de https://www.Coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx.
- CONEVAL. (2020c). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Con Discapacidad Permanente 2019-2020*. Ciudad de México: Coneval. Recuperado de https://www.Coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx.
- CONEVAL. (2020d). *Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez 2019-2020*. Ciudad de México: Coneval. Recuperado el 9 de octubre de 2020 de https://www.Coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx.
- CONEVAL. (2020e). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media*

- Superior Benito Juárez 2019-2020*. Ciudad de México: Coneval. Recuperado de https://www.Coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx.
- CONEVAL. (2020f). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS – CoV-2 (COVID-19) en México*. Ciudad de México: Coneval. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Efectos_COVID-19.pdf.
- ESCALANTE, F. (2015). *Historia mínima del Neoliberalismo*. México: El Colegio de México.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- ESQUIVEL, G. (2015) *Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político*. México: OXFAM.
- FARFÁN, G. (1997). Políticas de estabilización y reformas a la política social en México. En Barba, C. y Valencia, E. (coords.). *La política social*, (5), 35-59.
- HUESCA L., ORDOÑEZ, G. y SANDOVAL, S. (2020). *Los retos de la política social en el sexenio de la Cuarta Transformación*, Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; Hermosillo: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo.
- INEGI. (2014). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, ENADID 2014*. México: Inegi. Recuperado de <https://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enadid/2014/default.html>.
- INEGI. (2016). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2011*. México: Inegi.
- INEGI. (2019a). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2018*. México: Inegi. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados>.
- INEGI. (2019b). *Estadísticas a propósito del Día del Niño (30 de abril)*. Da-

- tos Nacionales. [Comunicado de prensa núm. 201/19]. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/nino2019_Nal.pdf.
- INEGI. (2019c, 25 de noviembre). *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la mujer*. [Comunicado de prensa núm. 127/20]. México: Inegi. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/mujer2020_Nal.pdf.
- INEGI. (2020a). *Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral*. México: Inegi.
- INEGI. (2020b, 26 de agosto). *Producto interno bruto de México durante el segundo trimestre de 2020, (Cifras desestacionalizadas)*. [Comunicado de prensa núm. 407/20]. México: Inegi. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/pib_pconst/pib_pconst2020_08.pdf.
- INEGI. (2020c, 23 de julio). *Resultados del impacto del covid-19 en la actividad económica y el mercado laboral*. [Comunicado de prensa núm. 346/20]. México: Inegi.
- INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. (2018, 7 de marzo). *Mujeres Indígenas, datos estadísticos en el México actual*. México: Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/inpi/es/articulos/mujeres-indigenas-datos-estadisticos-en-el-mexico-actual?idiom=es>.
- JARAMILLO, M. (2019). ¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T. *Análisis Plural*, 137-154. Recuperado de <https://analisisplural.iteso.mx/wp-content/uploads/sites/107/2020/05/An%C3%A1lisis-plural-2SEM2019-10.pdf>.
- MARTÍNEZ, D. y PATIÑO, M. (2020). Cambio de paradigma y restructuración institucional de la política social en México. Los desa-

- fíos en el vínculo con las entidades federativas. En Cilano, J. y Sánchez, R. (coords.). *El México de la 4T: entre el gobierno de los hombres y la administración de las cosas*. Buenos Aires: Transparencia Electoral Editorial; México: Gapac.
- MÍCHER, M. (2020). *Dos años de trabajo. Informe. Por tus derechos haremos historia*. México: Senado de la República.
- MOSER, C. (1991). *La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género. Una nueva lectura: género en el desarrollo*. Lima: Entre Mujeres.
- MURGUIALDAY, C. (s. f.). *Enfoques de Políticas hacia las Mujeres*. País Vasco: Universidad del País Vasco. Recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/146>.
- SALDÍVAR, B. (2019, 1 de octubre). En los sexenios de Calderón y Peña se condonaron 247 610 mdp, revela el SAT. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/economia/En-los-sexenios-de-Calderon-y-Pena-se-condonaron-247610-mdp-revela-el-SAT-20191001-0079.html>.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. (2015). *Guía de Programas Sociales 2015*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. (2018, 26 de diciembre). Publica Diario Oficial de la Federación la nueva Política de Salarios Mínimos. *Goierno de México*. Recuperado de <https://www.gob.mx/stps/prensa/publica-diario-oficial-de-la-federacion-la-nueva-politica-de-salarios-minimos>.
- SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L. (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires : Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo Libros. Recuperado de https://www.academia.edu/454645/Aproximaci%C3%B3n_a_Las_Teor%C3%ADas_De_La_Pol%C3%ADtica_Social_a_Partir_Del_Caso_Argentino, recuperado el día 18 de abril de 2017.

- SOTTOLI, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, 8(34), 43-63. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11203410>.
- VALENCIA, E. y BARBA, C. (1997). *Introducción, en El debate nacional. Vol. V: la política social*. México: Universidad de Guadalajara.
- VALENCIA, E. y JARAMILLO M. (2019). El Programa Progres-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano. En Hernández, G., De la Garza, T., Zamudio, J. y Yaschine, I. (coords.). *El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: Coneval.
- YASCHINE, I. (2019). Progres-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia. En En Hernández, G., De la Garza, T., Zamudio, J. y Yaschine, I. (coords.). *El Progres-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Ciudad de México: Coneval.

NOTA CURRICULAR DE ADSCRIPCIÓN INSTITUCIONAL

ALBERTO CÉSAR MOLINA

Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO). Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNCUYO. Presidente de INTEGRAR Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas Públicas. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO “El Futuro del Trabajo y el cuidado de la Casa Común”.

GONZALO NAVARRO

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO). Especialista en Gestión Social (UNCUYO) Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNCUYO. Director de Área de INTEGRAR Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas Públicas. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO “El Futuro del Trabajo y el cuidado de la Casa Común”.

MARY LOURDES SALAZAR

Licenciada y Prof. en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Cuyo, Magíster en Criminología (Universidad del Aconcagua). Especialización en Políticas Socioeducativas. Docente universitario de la Licenciatura de Trabajo Social FCPyS -UNCUYO. Presidenta de la Fundación CVX. Miembro del NODO Internacional de Trabajo Social con Grupos

CARLOS EDUARDO SANTOS PINHO

Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (PPGCS-UNISINOS), Pesquisador Associado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

(INCT/PPED), Pós-Doutor pelo INCT/PPED e pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP-UENF), Doutor e Mestre em Ciência Política pelo IESP/UERJ. E-mail: cpinho19@unisinós.br

ALOÍSIO RUSCHEINSKY

Sociólogo, mestrado em Ciências Sociais pela PUC-SP e doutorado em Sociologia pela USP. Professor titular do PPG Ciências Sociais da Unisinós. Pós-doutorado na Univesidad Autônoma de Barcelona. Líder do Grupo de Pesquisa Sociedade e ambiente: Atores, conflitos e políticas ambientais. Experiência de pesquisa na área de Sociologia, com ênfase em Meio Ambiente, políticas públicas e conflitos socioambientais, nos temas: atores sociais, riscos ambientais, desigualdades, conflito social e políticas públicas. E-mail: aloisior@unisinós.br

FRANCISCA GALLEGOS JARA

Doctora (c) en Sociología, Universidad Alberto Hurtado, Chile. Tesista doctoral OTS Max - Planck. Académica colaboradora e investigadora Departamento de Sociología, Universidad Alberto Hurtado, Chile. Correo electrónico: af.gaja@gmail.com

ESTEBAN NINA BALTAZAR

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Miembro de la Red de Homólogos de Desigualdad y Pobreza de AUSJAL y de la Red de Observatorios de Deuda Social ODSAL.

FRANCISCA GRANDA

Es docente agregada de Economía Política e Investigación de la Facultad de Economía de la PUCE. Es economista de la PUCE, con una maestría en Ciencias Políticas en NYU y una maestría en

Estudios Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar. Actualmente se encuentra coordinando los proyectos de investigación: “El estado del Estado ecuatoriano en la última década. Una visión desde la economía política y políticas públicas” en relación con PRIBEL-UASB, Grupo Faro y la Red Financiera de Desarrollo (RFD), y el proyecto “Confianza en la Defensa Pública en el Ecuador: caso DMQ” en alianza con la ESPOL y financiado por la Red de Centros de América Latina y el Caribe del BID. Es co-coordinadora de la Red de Investigadoras de Ciencias Sociales (RICS) del Ecuador. Líneas de investigación: La economía política del desarrollo y la política de la inequidad.

ÁNGELA LEÓN CÁCERES

(MSc) Salubrista con experiencia en cooperación internacional, desarrollo de políticas públicas y globales e implementación de proyectos de salud y desarrollo humano sostenible. Es agente para la influencia positiva en los procesos de toma de decisiones y promoción de estrategias para la implementación de mejores prácticas basadas en la evidencia científica tanto a nivel nacional como internacional, promoviendo la garantía de los derechos humanos.

ANA LUCÍA TORRES

Es actualmente Directora del Instituto de Salud Pública de la Facultad de Medicina de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador - PUCE. Torres es socióloga y su formación de posgrado está en torno a estudios de género. Tiene también formación en salud internacional y gestión local. Tiene experiencia en el sector de la salud pública desde 2013 en el campo de la promoción de la salud e igualdad y políticas públicas. Sus temas de nutrición infantil, capital social, desigualdades y salud, incluyendo asuntos territoriales, interculturales y de género, en las políticas públicas de salud.

CAROLINA SÁNCHEZ

Asistente de investigación en la Facultad de Economía, Pontificia Universidad Católica del Ecuador

MARIO IVÁN PATIÑO RODRÍGUEZ-MALPICA

Académico de tiempo del Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Iberoamericana León, México. Ingeniero Agrónomo, Maestría en Administración de Empresas y Candidato a Doctor en Ciencias Sociales, Complejidad e Interdisciplinariedad por la misma Universidad. Coordinador del programa de Migración UIA León. Miembro de la Red Mexicana de Investigación en Política Social.

MA. GUADALUPE FERNÁNDEZ AGUILERA

Académica de tiempo en la Universidad Iberoamericana León. Directora del Centro Universitario de Desarrollo Estudiantil. Coordinadora del Programa de Mujer y Género. Licenciada en Nutrición, Maestría en Gestión y Políticas Públicas y Candidata a Doctora en Ciencias Sociales, Complejidad e Interdisciplinariedad por la misma Universidad. Miembra de la Red Mexicana de Investigación en Política Social.

DAVID MARTÍNEZ MENDIZÁBAL

Doctor en Estudios Científico-Sociales. Profesor-investigador en la Dirección de Investigación y Posgrado de la UIA León. Investigador nacional nombrado por el CONACYT. Miembro de la Red Mexicana de Investigación en Política Social. Participa en la Red de Pobreza y Exclusión de Ausjal. Forma parte del equipo del Sistema Universitario Jesuita que investiga Tejido social, socialidades y prácticas emergentes en México ante los desgarramientos civilizatorios.