



IV Informe Regional del Sistema FLACSO

NUEVAS RESPUESTAS A VIEJOS DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE :

**UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE PROTECCIÓN SOCIAL Y MERCADO LABORAL EN
EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA SANITARIA**



FLACSO

IV INFORME REGIONAL DEL SISTEMA FLACSO

NUEVAS RESPUESTAS A VIEJOS DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
**UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE PROTECCIÓN SOCIAL Y MERCADO LABORAL
EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA SANITARIA**



FLACSO

331.1

N963n Nuevas respuestas a viejos desafíos en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo de las políticas públicas de protección social y mercado laboral en el contexto de la emergencia sanitaria [recurso electrónico] / Sergio Rivero Soto, editor ; Stella Sáenz Breckenridge, editora – primera edición – San José, Costa Rica: FLACSO, 2024.
E–book; pdf: 15 Kb

ISBN 978–9977–68–363–8

1.SEGURIDAD SOCIAL. 2. MERCADO DE TRABAJO – AMÉRICA LATINA 3. MERCADO DE TRABAJO – CARIBE (REGIÓN). 4. TRABAJO Y TRABAJADORES. 4. MANO DE OBRA – ASPECTOS POLÍTICOS. I. Rivero Soto, Sergio, editor. II. Sáenz Breckenridge, Stella. III. Título.



FLACSO

**NUEVAS RESPUESTAS A VIEJOS DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.
UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL
Y MERCADO LABORAL EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA SANITARIA**

FLACSO SECRETARIA GENERAL

Josette Altmann–Borbón, Secretaria General

Sergio Rivero Soto y Stella Sáenz Breckenridge
Editores

FLACSO CHILE

Equipo Coordinador
María José González, Lucas Cifuentes, Diego Velásquez
Programa Trabajo, Empleo, Equidad y Salud (TEES)

ISBN: 978–9977–68–363–8

Imagen de portada: Carla Franco Mayorga

Diagramación e impresión:
Otto Segura – ottosegura@pdigitalcr.com
Impreso en San José, Costa Rica
Marzo 2024

Las opiniones que se presentan en este Informe, así como los análisis e interpretaciones
cid:2DB6D2BB–3A7F–4A3F–B7B5–BC45A04D6033 que en él se contienen, son de
responsabilidad exclusiva de sus autores(as) y no reflejan necesariamente los puntos
de vista de FLACSO, ni de las instituciones a las que se encuentran vinculados(as).

ISBN: 978-9977-68-363-8



TABLA DE CONTENIDO

NUEVAS RESPUESTAS A VIEJOS DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y MERCADO LABORAL EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA SANITARIA

PRESENTACIÓN

Josette Altmann–Borbón, Ph.D. Secretaria General de la FLACSO 5

INTRODUCCIÓN

Fabrizio Franco Mayorga, Director Sede FLACSO Chile 7

LA PROVISIÓN DE CUIDADOS EN SECTORES POPULARES: TRABAJO INFORMAL, ECONOMÍA POPULAR Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CASO ARGENTINO

Alfredo Miguel Angel, Arancibia Milena; Campana Julieta; Casalis Alejandro;
Gradin Agustina; Miranda Ana; Scopinaro Nina, FLACSO Argentina 9

SERVIÇO PÚBLICO E MEDIDAS EMERGENCIAIS DURANTE A PANDEMIA: O CASO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE NA CIDADE DE SÃO PAULO (2013–2022)

Márcia Cunha, FLACSO Brasil 45

PROTECCIÓN SOCIAL EN PANDEMIA: CHILE Y EL CASO DEL INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA

Manuel Valenzuela; Sergio Soza, FLACSO Chile 65

SISTEMA EN PROTECCIÓN SOCIAL, MERCADO LABORAL. CAPÍTULO COSTA RICA

Juan Luis Bermúdez Madriz, FLACSO Costa Rica 91

TRABAJO INFORMAL Y PROTECCIÓN SOCIAL EN CONTEXTO DE PANDEMIA: LA NECESARIA REFLEXIVIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL CUBANA

Geydis Elena Fundora Nevot; Mirlena Rojas Piedrahíta; Dayma Echaverría León;
Ángela Peña Faría; Henry Colina Hernández, FLACSO Cuba 125

PROTECCIÓN SOCIAL, MERCADO LABORAL Y PANDEMIA. CAPÍTULO ECUADOR

Juan Ponce; Ruthy Intriago, FLACSO Ecuador 137

PROTECCIÓN SOCIAL, MERCADO LABORAL Y PANDEMIA. CAPÍTULO EL SALVADOR

Karla Chávez, Claudia Verónica Chávez, FLACSO El Salvador 155

PROTECCIÓN SOCIAL, MERCADO LABORAL Y PANDEMIA. CAPÍTULO GUATEMALA

Edgar Balsells, FLACSO Guatemala 171

HONDURAS: PRECARIEDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA MUNDIAL	
Cesar Castillo; Cinthya Arteaga, FLACSO Honduras	191
MERCADO DE TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL EN EL CONTEXTO Y POST EMERGENCIA SANITARIA POR LA COVID-19 EN MÉXICO	
Nelson Flores Vaquiro; Graciela Bensusán, FLACSO México.....	213
ENTRE LA CONTENCIÓN Y LA DESPROTECCIÓN SOCIAL. CAPITULO PARAGUAY	
Esteban Caballero, FLACSO Paraguay	237
PROTECCIÓN SOCIAL, MERCADO LABORAL Y PANDEMIA: CAPITULO REPUBLICA DOMINICANA	
Eduardo Velázquez, José Amaury Taveras Sánchez, FLACSO República Dominicana.....	263
PROTECCIÓN SOCIAL, MERCADO LABORAL Y PANDEMIA: EL CASO DE URUGUAY Y EL PAPEL DE UN SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS	
Isabel Pérez de Sierra, FLACSO Uruguay	277
REFLEXIONES FINALES EN TORNO A LAS EXPERIENCIAS PARTICULARES LATINOAMERICANAS REVISADAS Y EL CONTEXTO GLOBAL DE LA REGIÓN	
María José González, Lucas Cifuentes, Diego Velásquez, FLACSO Chile.....	293
Sobre las personas autoras.....	305

Presentación

Interpretar la crisis provocada por el COVID-19 desde la perspectiva de una sindemia facilita un análisis exhaustivo y detallado de los desafíos que América Latina y el Caribe sufrieron en esta coyuntura, destacando tanto los obstáculos inmediatos como las repercusiones que se mantienen en el tiempo.

El término sindemia, propuesto por el antropólogo médico Merrill Singer en la década de 1990, facilita la comprensión de cómo la confluencia de enfermedades y factores socioeconómicos y ambientales intensifica los impactos negativos en la salud de las poblaciones. Este enfoque destaca la amplificación de inequidades estructurales, informalidad laboral y deficiencias en los sistemas de salud y protección social, incidiendo de forma desproporcionada en los segmentos más desfavorecidos de las poblaciones latinoamericanas y caribeñas.

El análisis sindémico enfatiza la necesidad de adoptar políticas de salud pública y estrategias políticas que consideren las condiciones socioeconómicas subyacentes, las cuales profundizaron la vulnerabilidad a la pandemia. Esto implica un reconocimiento de la interacción entre la crisis sanitaria y problemas estructurales como la desigualdad social y el empleo informal, y la demanda de intervenciones gubernamentales que aborden tanto las necesidades sanitarias inmediatas como los determinantes sociales del bienestar.

La respuesta de los gobiernos de la región a la crisis incluyó medidas de contención sanitaria, estímulos fiscales y apoyos directos a hogares y empresas. No obstante, la capacidad de respuesta estuvo limitada por restricciones fiscales y niveles

elevados de deuda pública. Esto presentó desafíos para implementar políticas que mitigaran el impacto económico y social de la pandemia, en particular para la población en situación de informalidad.

La labor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) adquiere aún más relevancia en este contexto. Con 67 años de trayectoria regional, FLACSO se ha establecido como un organismo internacional e intergubernamental, académico, autónomo y plural, conformado por 18 Estados Miembros y 2 Observadores Extrarregionales. Promueve la integración y el desarrollo regional desde su campus académico en 14 países de América Latina y el Caribe, así como la generación de nuevos e innovadores conocimientos en las disciplinas de las Ciencias Sociales.

En virtud de su misión, FLACSO se posiciona como un aliado clave en la generación de diálogo entre la academia y las políticas públicas, contribuyendo a nuevos enfoques y mapas conceptuales para enfrentar los desafíos del siglo XXI. A través del trabajo colaborativo e interdisciplinario FLACSO presenta una visión amplia de la región, buscando apoyar los esfuerzos de gobiernos y otros actores en el desarrollo de políticas que permitan enfrentar los principales fenómenos regionales con amplitud de miras y espíritu de cooperación.

Para la Secretaría General es un honor presentar el IV Informe Regional de FLACSO “Nuevas respuestas a viejos desafíos en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo de las políticas públicas de protección social y mercado laboral en el contexto de la emergencia sanitaria”, dirigido por la Sede Académica de FLACSO Chile bajo la coordinación del

equipo conformado por María José González, Lucas Cifuentes y Diego Velásquez del Programa Trabajo, Empleo, Equidad y Salud (TEES) de dicha sede.

Este informe es el resultado de una construcción colaborativa de personas investigadoras de 13 Unidades Académicas de FLACSO. El reconocimiento y agradecimiento por la valiosa labor realizada y por el esfuerzo de presentar investigaciones de avanzada que sirven como insumos para la toma de decisión de actores del ámbito público y privado enfocados en la construcción de sociedades más justas e inclusivas en América Latina y el Caribe.

En este informe podrán encontrar artículos que se basan en un examen meticuloso de datos disponibles y estudios de caso en países de la región, con el

objetivo de contribuir al debate sobre la adaptación de políticas públicas a las necesidades sociales y económicas durante la crisis. La relevancia de este estudio radica en la comprensión de las experiencias nacionales y la perspectiva comparada regional para superar la crisis sanitaria y prepararse mejor para desafíos futuros.

Invitamos a leer este IV Informe Regional del Sistema FLACSO que busca motivar una reflexión necesaria sobre la dinámica entre la crisis sanitaria y factores socioeconómicos desfavorables, subrayando la necesidad de una aproximación integral que abogue por el desarrollo de políticas que promuevan sociedades y economías más justas, priorizando el bienestar, la inclusión y la protección social.

Josette Altmann–Borbón, Ph.D.

Secretaria General
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Introducción

La economía de los países latinoamericanos se ha caracterizado en los últimos años por un escenario macroeconómico complejo, marcado por una informalidad del empleo estable en torno al 50% y una tasa de desempleo que, entre 2010 y 2019, se acercaba al 7%. En dicho contexto, la pandemia por COVID-19 generó estragos para los cuales recientemente parecieran existir atisbos de recuperación.

De acuerdo al Panorama Laboral del año 2021 (ILO, 2021), para el año 2019 una de cada dos personas ocupadas en la región, lo hacía en la economía informal, aunque en algunos países es mucho mayor como en el caso de, México con 67%, Perú 75%, Ecuador 82%, Bolivia 83%.

A pesar que la pandemia implicó una reducción inicial de la tasa de informalidad en la región, esto fue sólo producto de la enorme pérdida de empleos, puesto que la recuperación de los mismos se llevó a cabo mayormente en condiciones de informalidad (ILO, 2022). Dicha condición fue estabilizándose con el tiempo, estimándose una tasa de informalidad para la región cercana al 50 % para el tercer trimestre de 2022.

En el caso del desempleo, para el tercer trimestre de 2021, el volumen de empleo evidenciaba una reducción de 2 puntos porcentuales en comparación a fines de 2019. Esto significó un total de 4,5 millones de puestos de trabajo que debían ser recuperados en la región (ILO, 2021). A su vez, más allá que la sola pérdida de empleo, la pandemia trajo como consecuencia que la duración de los periodos de desempleo aumentó considerablemente, tomando preponderancia en las estadísticas ahora los desocupados de larga duración.

Desde otra perspectiva, la pandemia por COVID-19 ha significado no sólo una tragedia por las muertes y consecuencias sanitarias, sino también ha expuesto a la región en su debilidad para afrontar los desafíos de la protección social de estos grupos de población. No es difícil de imaginar la vulnerabilidad del trabajador informal o por cuenta propia cuando tuvieron lugar los prolongados procesos de confinamiento y distanciamiento de los años 2020 y 2021 que les impidieron generar ingresos o el crecimiento del desempleo entre trabajadores formales en países que no tenían seguros de cesantía u otro tipo de subsidios para mitigar la situación de desempleo.

Según las definiciones de ILO, la población trabajadora con empleo informal corresponde precisamente a aquella cuyo empleo no está sujeto a las regulaciones en materia laboral y, por ende, se encuentran en una situación de desprotección en materia de seguridad social. Sin embargo, este tipo de desprotección también se encuentra en sectores asociados típicamente con el empleo formal –como la administración pública o la enseñanza– en los que por condiciones de contrato muchos trabajadores y sus familias no tienen seguridad frente a las contingencias o acceso a la asistencia médica.

Estudios previos realizados por FLACSO Chile (2015), han permitido estimar que la población con empleo informal en la región presenta peores resultados de salud, peor estado de salud mental y un menor acceso a la atención en salud. Esto último cobra especial relevancia en un contexto como el de la pandemia por COVID-19, donde la necesidad de inmediatez en el acceso a la atención en salud, resulta crucial.

Asimismo, para el caso de la población informal o formal desempleada, el acceso a mecanismos de protección social como el seguro de cesantía se encuentra limitado a un número reducido de países en la región como la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay. Asimismo, para el caso de beneficios como indemnización o subsidios, éstos se encuentran restringidos a la población formal y, en algunos casos, únicamente del sector privado.

En este contexto, estas dificultades expresamente visibilizadas por motivo de la crisis sanitaria, implicaron el surgimiento de una serie de esfuerzos políticos, económicos y sociales, impulsados y ejecutados por los organismos públicos de los países de América Latina y el Caribe, para abordar dichas inequidades. De esta forma, se configuró en Latinoamérica un escenario de laboratorio de políticas en distintos niveles y escalas. En el marco del presente informe, buscamos generar una reflexión en torno a dichas experiencias que permita profundizar el debate respecto de la desprotección que caracteriza a estos grupos de trabajadores; impulsar el intercambio de experiencias para el abordaje de estas problemáticas en la región; conocer el potencial de escalamiento de algunas de las experiencias; y contribuir a la búsqueda de soluciones comunes para la reducción de las inequidades y desigualdades en Latinoamérica.

El proceso de trabajo coordinado por la Sede Académica de Chile contempló sesiones de trabajo grupales e individuales con las y los investigadores de las doce unidades restantes del Sistema FLACSO para establecer el objetivo, metodología y cronograma de trabajo así como la estructura del análisis de los casos por país.

Cada uno de los capítulos por país, organizados en orden alfabético, se compone de la descripción de la política pública seleccionada – esto en relación a su formulación, desarrollo e implementación –, junto a una breve síntesis respecto de las tendencias de las estadísticas de informalidad y desempleo en cada caso y de los sistemas de protección social y salud de cada país. Por último, el informe se acompaña de un último capítulo de reflexión final que busca destacar aspectos comunes a partir de las reflexiones particulares de cada caso analizado y relevar conclusiones que emanan de todo el proceso llevado a cabo por las distintas sedes de FLACSO.

Esperamos con este esfuerzo y de cara a futuras crisis contribuir a relevar la importancia de robustecer los sistemas de protección social en nuestra región y avanzar en la implementación de estrategias que permitan avanzar hacia su universalidad, integralidad y sostenibilidad.

Fabrizio Franco Mayorga

Director Sede FLACSO – Chile

CAPÍTULO 1

La provisión de cuidados en sectores populares: Trabajo informal, Economía Popular y Políticas Públicas en el Caso Argentino

Alfredo, Miguel Angel; Arancibia, Milena; Campana, Julieta;
Casalis, Alejandro; Gradin, Agustina; Miranda, Ana; Scopinaro, Nina.
FLACSO Argentina

Introducción y aspectos metodológicos

La Argentina se caracteriza por un nivel de pobreza estructural que se articula con la exclusión de importantes sectores de la población del mercado de trabajo formal y del sistema de protección social (y seguridad social) asociado al mismo. Los fenómenos del empleo informal y de la economía popular se constituyen en este sentido en problemáticas estructurales y centrales para pensar en las desigualdades, pero también en el rol del Estado y las políticas públicas necesarias.

Por su parte, la pandemia del COVID-19, articulada con la crisis económica preexistente en el país, llevó a la visibilización y profundización de las problemáticas que afectan a estos sectores sociales atravesados por la persistencia de situaciones de pobreza estructural. Entre ellas, puso de manifiesto el protagonismo de las mujeres en las actividades de reproducción de la vida y los efectos que la desigual distribución de las tareas de cuidado implica para las trabajadoras.

En particular, en el campo de los cuidados, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones estatales han implementado diversas estrategias orientadas a responder a las necesidades en los territorios, especialmente de las trabajadoras, gestionando un conjunto de espacios de cuidados destinados a las infancias, que a su vez permiten mejorar las posibilidades de las mujeres para insertarse en el mercado de trabajo.

En el presente capítulo nos proponemos analizar el modo en que los sectores populares –y en particular las mujeres– responden o resuelven las necesidades de cuidados de modo de lograr insertarse en actividades laborales de generación de ingresos. Para ello nos focalizamos, a partir de un estudio de casos, en dos esferas específicas de provisión: el ámbito comunitario y el Estado. Buscamos analizar distintas estrategias colectivas y públicas en funcionamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires orientadas a cubrir las necesidades de cuidado de las familias y cómo se desarrollaron durante el período de la pandemia. Resulta relevante en el contexto actual en función de la realidad del mercado de trabajo y la configuración del sistema de protección social, en tanto estas estrategias se constituyen en un aporte, entre otros, a los procesos de formalización del trabajo en la economía popular, a la inserción de las mujeres en actividades laborales, al aumento de los ingresos de las familias al poder insertarse todos los adultos en actividades laborales, y al acceso a servicios e infraestructuras de las que esta población se encuentra excluida, entre otras cuestiones.

Por un lado, se analizan las estrategias de cuidados desplegadas por organizaciones sociales de la economía popular que integran la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEPP), y el modo en que las mismas se articulan con políticas públicas y actores estatales en sus diferentes niveles y formas de intervención. A través de esta articulación de un conjunto de políticas públicas mayormente dispersas (implementadas

desde diferentes niveles de gobierno, algunas que tienen por objeto los cuidados, otras centradas en la inclusión sociolaboral, otras vinculadas con la cuestión alimentaria, etc) conforman un ecosistema que permite sostener espacios comunitarios de cuidado en contextos de importante vulnerabilidad socioeconómica.

Por otro lado, se presenta el caso de los Jardines Maternales Municipales de Avellaneda, una red de instituciones gestionada por un gobierno local, abocadas al cuidado de los niños/as en edades que están por fuera de la obligatoriedad educativa. Se trata de instituciones que se fueron inaugurando sucesivamente a lo largo de las últimas cuatro décadas, en respuesta a las demandas de las comunidades en territorios de amplia vulnerabilidad.

El contexto de pandemia ha visibilizado la centralidad de los cuidados para el sostenimiento de la vida, a la vez que ha puesto de manifiesto la relevancia de la provisión comunitaria de cuidados en contextos de pobreza. Profundizar en el análisis de estas estrategias y el modo en que articulan los distintos actores en los territorios, resulta especialmente relevante para el desafío de pensar en políticas públicas integrales que mejoren las condiciones de trabajo y de vida en nuestro país.

El capítulo está organizado de la siguiente manera: el apartado II presenta cifras oficiales del mercado de trabajo que dan cuenta de la situación laboral, en especial de algunos grupos que presentan mayor vulnerabilidad como las personas jóvenes y las mujeres y los efectos que tuvo la crisis originada por la pandemia. En el apartado III, se describe el sistema de protección social en Argentina, centrándose en las principales políticas públicas que conforman el piso de protección social para la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica, incluyendo a las y los trabajadores informales y de la economía popular. Los apartados IV, V y VI se centran en la temática específica de la provisión de cuidados y se analizan estrategias comunitarias y programas públicos abocados a responder a las necesidades de cuidado de la población en situación de vulnerabilidad, así como la influencia que tienen en las trayectorias de vida de las personas. Por último, en las reflexiones

finales se puntualizan algunas cuestiones y recomendaciones que resultan fundamentales para contribuir a la mejora de las políticas públicas.

Aspectos metodológicos

La estrategia metodológica para el abordaje cuantitativo de la evolución de la situación laboral local se procesó en base a estadísticas oficiales para el periodo 2011–2022. La fuente retomada fueron las bases individuales de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) perteneciente al Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) –mediante el programa Software for Statistics and Data Sciences (STATA por sus siglas en inglés). El recorte temporal comprende dos periodos políticos y de ciclo económico diferenciados (Neffa, 2018) en donde el tramo 2011–2015 se caracterizó por una fase de expansión económica y ampliación de la cobertura socioeducativa (Miranda & Carcar, 2020). En contraposición, el periodo 2016–2019 se caracterizó por un proceso de regresión de las oportunidades laborales a partir de la recesión económica provocada por las directrices macroeconómicas impulsadas por la Alianza de gobierno Cambiemos (Cantamutto & Schorr, 2017). En tanto, el nuevo periodo político (2020– actualidad) se vio atravesado por la emergencia epidemiológica propia de la expansión de la pandemia Covid–19 y las condiciones de restricción externa impuestas por la crisis económica global y el alto nivel de endeudamiento local. Para toda la serie se recupera el tercer trimestre al representar este un periodo de continuidad del ciclo lectivo y estabilidad de los flujos migratorios estacionales.

En relación a la población abordada para su reconstrucción se recuperaron los aportes analíticos de los estudios de curso de vida y las reglamentaciones de obligatoriedad de la asistencia a la educación media (Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006). Así, la evolución de los indicadores laborales se abocó a señalar la situación de los tramos etarios 15 a 18, 19 a 24 y 25 a 29 años. Si bien la fuente resulta de un gran valor a partir del volumen de datos que permite analizar, no menos cierto resulta que la posibilidad de profundizar las lecturas se ven acotadas a partir de la lógica binaria

sexo genérica que la misma plantea. Pese a ello, el recuperar las categorías hombre/mujer ha permitido captar las segregaciones de género. Por otro lado, la digresión por sectores sociales se planteó a partir de los niveles de ingreso de los hogares catalogados como alto, medio y bajo.

La evolución de la situación laboral se reconstruyó en base a la Tasa de Actividad (TA), Tasa de Empleo (TE) y Tasa de Desocupación (TD). En tanto, el indicador Precariedad Laboral (PL) se define a partir de la percepción de aportes jubilatorios para los segmentos asalariados (Piñeiro Poy, 2017). Por último, la categoría Asistencia Educativa (AE) se inscribe en el promedio simple de asistencia a alguno de los niveles y/o modalidades formales que el sistema educativo argentino ofrece.

Resulta pertinente introducir una breve caracterización sobre las características de la fuente para comprender en qué medida el impacto de la pandemia afectó, incluso, a los procesos de recolección de información. La Encuesta Permanente de Hogares es una herramienta estadística oficial diseñada en base a muestras probabilísticas rotativas que comprende a los grandes aglomerados urbanos y que desde 2003 cuenta con una dinámica continua. La aplicación del cuestionario presencial es llevada a cabo por personal del INDEC. A partir de las disposiciones de aislamiento y distanciamiento social impuesto por las definiciones gubernamentales, la aplicación del cuestionario vio modificar su rutina pasando a relevarse por medios telefónicos¹. La necesidad de conformar una muestra representativa llevó al organismo a un rediseño de la plantilla de los hogares y a ajustar el método probabilístico (INDEC, 2020). Pese a ello, resulta importante considerar de manera cautelosa los datos relevados en dicho período.

El análisis del Sistema de Protección Social en el país y de las principales políticas públicas destinadas a la población en situación de vulnerabilidad social,

personas trabajadoras informales y de la economía popular se realizó a partir de la sistematización de material bibliográfico sobre el tema y del análisis documental de estadísticas, normativas, políticas y programas del Estado Nacional.

Por su parte, para el estudio de las estrategias de cuidados en la economía popular la metodología utilizada fue de tipo cualitativa a través de la triangulación intrametodológica de entrevistas, observaciones y material documental producido por las propias organizaciones. Se realizó un relevamiento y análisis documental de normativas, documentos de política pública, resultados de relevamientos realizados por el Estado y otros organismos, insumos elaborados por las organizaciones sociales, entre otros materiales. También se llevaron a cabo durante los años 2021 y 2022 entrevistas en profundidad a coordinadoras y trabajadoras de espacios de cuidado comunitarios de la Economía Popular, y a referentes del sector sociocomunitario de organizaciones sociales que integran la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP), en algunos casos también ocupando roles en organigramas estatales. Por último, se realizaron visitas a espacios de cuidados gestionados por organizaciones de la economía popular, pudiendo conocer sus dinámicas cotidianas y formas de funcionamiento.²

La estrategia metodológica para la recopilación de información del caso de la Red de Jardines Maternales del Municipio de Avellaneda contó con un trabajo de campo dividido en tres etapas: i. La realización de entrevistas a las directoras de los 16 jardines maternales entre el primer y segundo trimestre de 2021. Esta etapa tuvo como objetivo conocer las problemáticas y situaciones que se dan en cada uno de los jardines dependientes de la municipalidad de Avellaneda, así como necesidades y demandas que surgen en estos espacios de cuidados; ii. Un relevamiento censal a partir de

1 En los casos de ausencia del dato telefónico se procedió a un relevamiento y posterior contacto (INDEC, 2020).

2 Este trabajo de campo se enmarcó en la Tesis de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social titulada "Estrategias de cuidados en la economía popular: el caso del Centro Infantil de Recreación y Aprendizaje del Movimiento de Trabajadores Excluidos" (Campana, 2021), y en un estudio sistematizado en otro trabajo titulado "Organización del cuidado en la economía popular: el trabajo sociocomunitario y su vinculación con políticas públicas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina" publicado por Fundación Friedrich Ebert (Campana y Rossi Lashayas, 2022).

encuestas telefónicas a 534 jóvenes madres que accedían a los servicios de los jardines maternales, durante junio y agosto de 2021; y iii. El desarrollo de 21 entrevistas semi-estructuradas a madres jóvenes que ya habían participado de la encuesta telefónica, entre los meses de octubre y noviembre de 2021. Dicha etapa se llevó a cabo a partir de una muestra cualitativa seleccionada en base a criterios teóricos. Se elaboró entre jóvenes madres de entre 20 y 29 años, que habitaban en barrios informales, priorizando la diversidad de trayectorias sociales y familiares relevadas en el operativo censal. Para la encuesta se trabajó con jóvenes de los 16 jardines, mientras que para las entrevistas se seleccionaron solo 4 jardines, ubicados en zonas vulnerables del Municipio.

Situación actual del mercado de trabajo en Argentina y desigualdades de género

La situación laboral en América Latina resulta ser una temática teórica y política medular y ante la cual los desarrollos de estudios han sido fructífera. Dentro de las diversas corrientes y ejes abordados, el estudio de la calidad del empleo y la informalidad han comprendido acabadamente los foros de debate público. Considerado como un rasgo distintivo regional, la informalidad ha tomado protagonismo a partir de los estudios de la OIT desde mediados de la década de 1970 con la irrupción de la categoría Sector Informal Urbano (SIU). Sin dejar de despertar críticas y controversias en cómo se define la informalidad y sus sujetos, dicha noción persiste en el tiempo a raíz de que, pese a los cambios en los ciclos económicos, la escasa calidad del empleo y baja productividad de determinados sectores económicos se presenta como una tendencia relativamente constante entre nuestros países (Beccaria y Groisman, 2015).

La definición de sector informal se focaliza en las características del tipo de trabajo asociado a la generación de ingresos, con fuerte presencia del autoempleo y/o trabajo familiar (Miranda, y Alfredo, 2018). Este sector se conforma por unidades productivas de baja escala y escasa capacidad de acumulación en donde la división del trabajo resulta poco profundizado. Centrado en el ámbito urbano, los empleos del SIU incorporados en pequeñas unidades

resultan ser fuentes laborales para una amplia gama de personas que no presentan mayores niveles de protección legal (Bertranou y Casanova, 2014). Para inicios del nuevo milenio, se desarrolló la noción de empleo informal para dar cuenta de la dinámica propia adquirida por un sector de la economía que se compone de unidades, relaciones y sujetos con nula o escasa regulación legal en donde el eje pasa a ser los puestos de trabajo (OIT, 2015). Este tipo de empleo se compone de universo trabajadores por cuenta propia, empleadores, trabajadores familiares, miembros de cooperativas, asalariados con empleos informales (Bertranou y Casanova, 2014). De manera continua a los desarrollos propuestos, el organismo incorporó a la Economía Informal como aquellas actividades que integran oferta y demanda con insuficiencia en la reglamentación y registro en los sistemas formales (OIT, 2002).

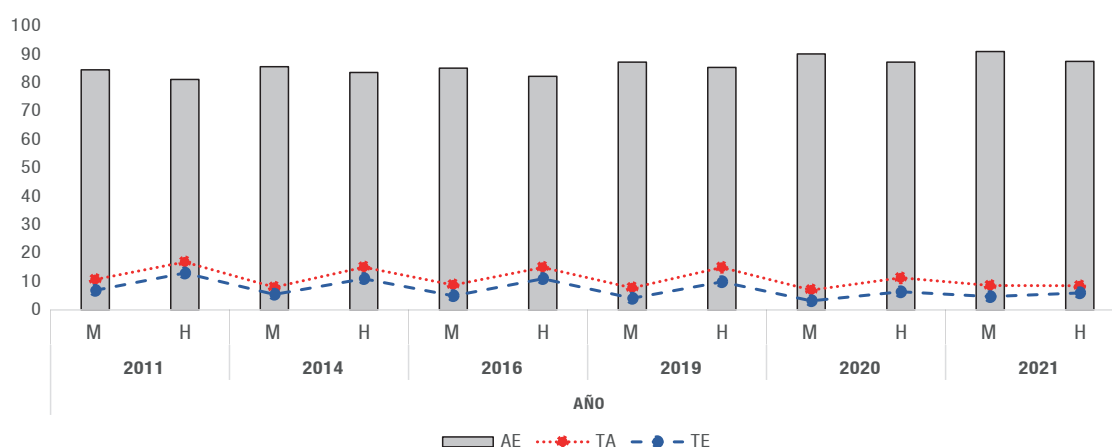
La realidad laboral regional requiere una comprensión de sus fenómenos que logren cuantificar su estado pero sin dejar de lado la necesidad de una comprensión teórica (Jiménez Restrepo, 2012). Las diversas revisiones bibliográficas sobre la cuestión de la informalidad para la región Latinoamérica acredita a reflexionar sobre la relevancia de la misma y el peso de la población para las economías regionales e incluso la pertinencia de dicho concepto (Lazarte, 2000; Cacciamali, 2000). Desde una perspectiva crítica a la lógica de la conceptualización de la informalidad y sus diversas expresiones, incluidas las revisiones de la masa marginal y el ejército de reserva, han existido una diversidad de autores que ponen en cuestión la posibilidad de una definición de la informalidad abstracta por fuera de las lógicas internas y externas del desenvolvimiento del capitalismo y sus expresiones laborales (Lazarte, 2000). Así, el carácter persistente e histórico de las desigualdades de cara al empleo han llevado a poner en debate los mecanismos de integración social, así como los factores que los posibilitan y actores sociales que los intermedian (Pérez Sáinz, 2021). Sumado a ello, el carácter interseccional de la realidad social demanda encarar lecturas críticas sobre las condiciones y oportunidades a partir de las tríadas edad-género-clase (Miranda y Alfredo, 2021).

Tendencias en el empleo juvenil: pérdida de oportunidades laborales y expansión del empleo informal

En los siguientes gráficos se presenta la evolución de la participación y nivel de ocupación de las personas jóvenes. Una primera lectura general deja entrever que dentro del período abordado ha existido una tendencia general a la baja en las tasas laborales. Ahora bien, al observar al interior de cada tramo etario y género el panorama se matiza de manera notoria. Entre las juventudes de menor edad (15 a 18

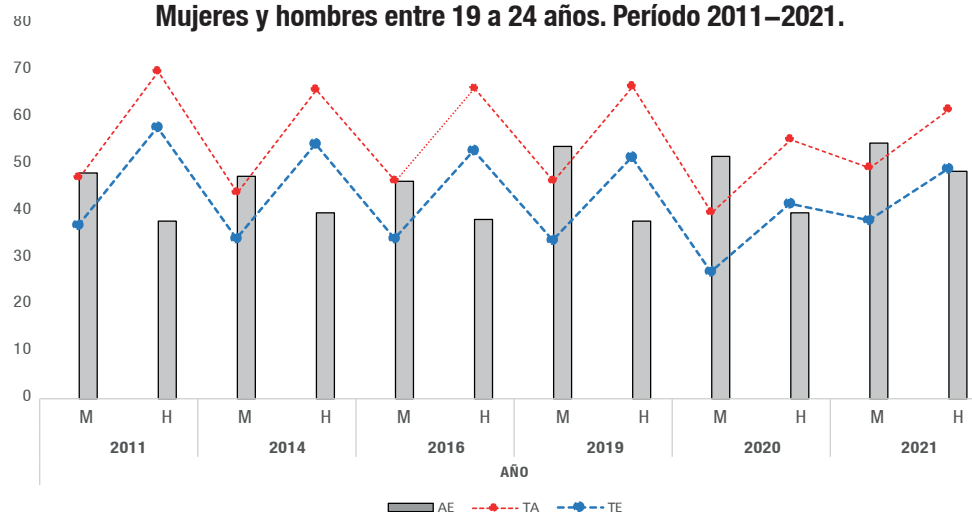
años) el lugar que ocupa el trabajo como actividad organizadora del tiempo social es significativamente menor en comparación al peso superlativo que adquiere la institucionalidad educativa. Dicha situación encuentra en tanto en los efectos de la obligatoriedad normativa como en la contención de la cobertura social condicionada (por ejemplo Asignación Universal por Hijo) elementos que dan cuenta como la postergación del ingreso al mundo laboral encuentra en las decisiones de las políticas clivajes sobre el vínculo educación–trabajo (gráfico 1).

**Gráfico 1. Tasas de actividad, empleo y asistencia educativa
Mujeres y hombres entre 15 a 18 años. Período 2011–2021.**



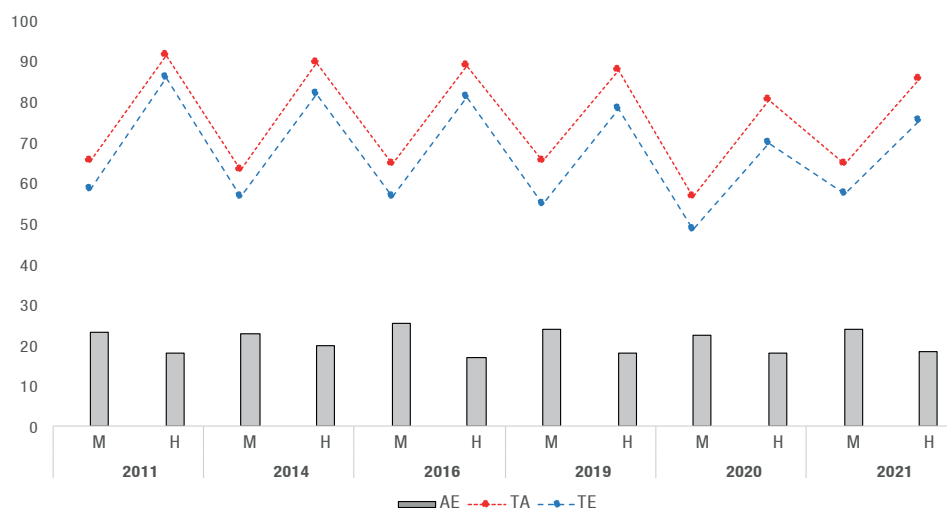
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH–INDEC. Relevamiento correspondiente al tercer trimestre de 2011–2021.

**Gráfico 2. Tasas de actividad, empleo y asistencia educativa
Mujeres y hombres entre 19 a 24 años. Período 2011–2021.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH–INDEC. Relevamiento correspondiente al tercer trimestre de 2011–2021.

**Gráfico 3. Tasas de actividad, empleo y asistencia educativa
Mujeres y hombres entre 25 a 29 años. Período 2011–2021.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH–INDEC. Relevamiento correspondiente al tercer trimestre de 2011–2021.

La idea de la combinación de los vínculos entre asistencia educativa e ingreso al empleo se robustece al momento de observar las tendencias que presentaron los demás tramos. Al acceder a la mayoría de edad y, a la vez, no encontrarse bajo la obligatoriedad de la asistencia educativa el tramo de 19 a 24 años refleja un incremento significativo en sus valores de actividad y empleo. Asimismo, las diferencias por género encuentran en este grupo un rasgo distintivo de menor participación en el mercado

laboral de las jóvenes y una mayor permanencia en el sistema educativo. Como parte de la tendencia, aunque con una abrupta aceleración, la pandemia impactó duramente en los niveles de participación del tramo etario tanto para mujeres como para hombres, en donde para estos últimos la contracción en el empleo fue proporcionalmente más desventajosa (gráfico 2). Por su parte, aquellas y aquellos jóvenes de mayor edad (25 a 29 años) resulta ser el grupo en donde los niveles de asistencia educativa se ven

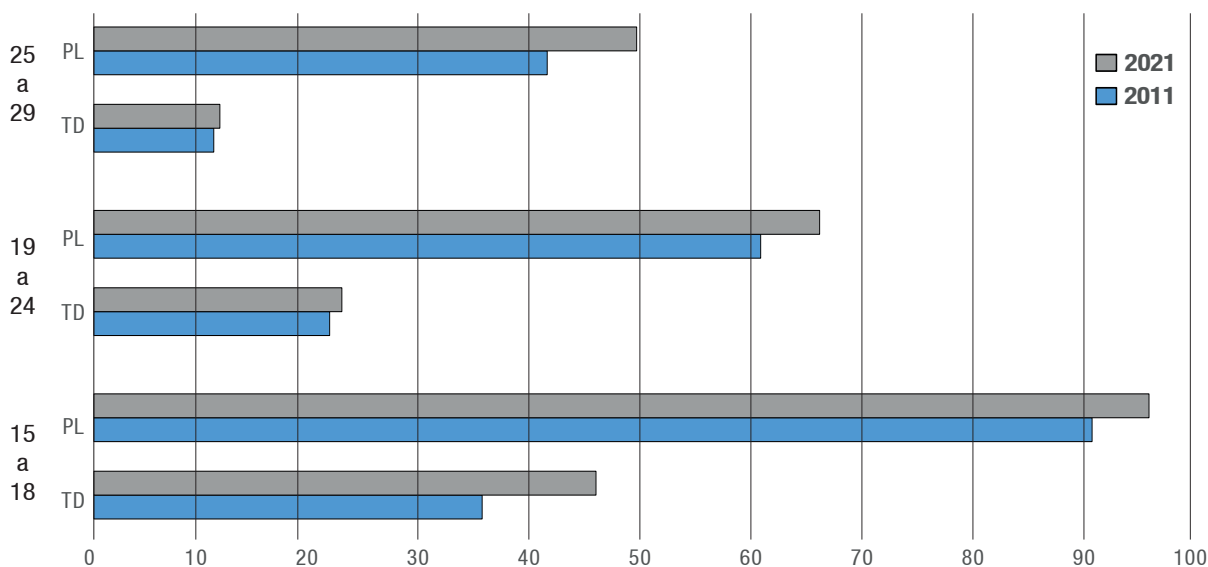
reducir de manera proporcionada con el aumento de la actividad laboral la cual, si bien presenta diferencias por sexo, dejan entrever como el peso ordenador de las actividades educativo–laborales juega roles diversos según el periodo de la vida de las personas (gráfico 3). Si bien el grupo de jóvenes de 25 a 29 años sufre una reducción de similares proporciones, en términos absolutos y comparativos, el grupo de 19 a 24 es quién, luego del alza en 2019, ha visto caer hacia el 2020 en mayor medida su participación.

La evolución de las tasas de actividad y empleo para las personas jóvenes han presentado una tendencia general a su reducción en donde el impacto de la pandemia, y situación post–pandemia, sólo explica en parte la dinámica general. Si bien el parate económico y social que la pandemia introdujo representó un hecho de gravedad inusitada –tanto en términos sanitarios como en condiciones de vida– al observar la serie de datos en perspectiva lo que emerge es que el panorama laboral se explica en mayor medida por el impacto de las grandes fases de los ciclos económicos en relación al curso de vida y los patrones de género. Así, con las reducciones en las oportunidades laborales que se acentúan con el ciclo recesivo del gobierno de la Alianza Cambiemos,

el devenir de la pandemia implicó fundamentalmente una pérdida de la actividad laboral.

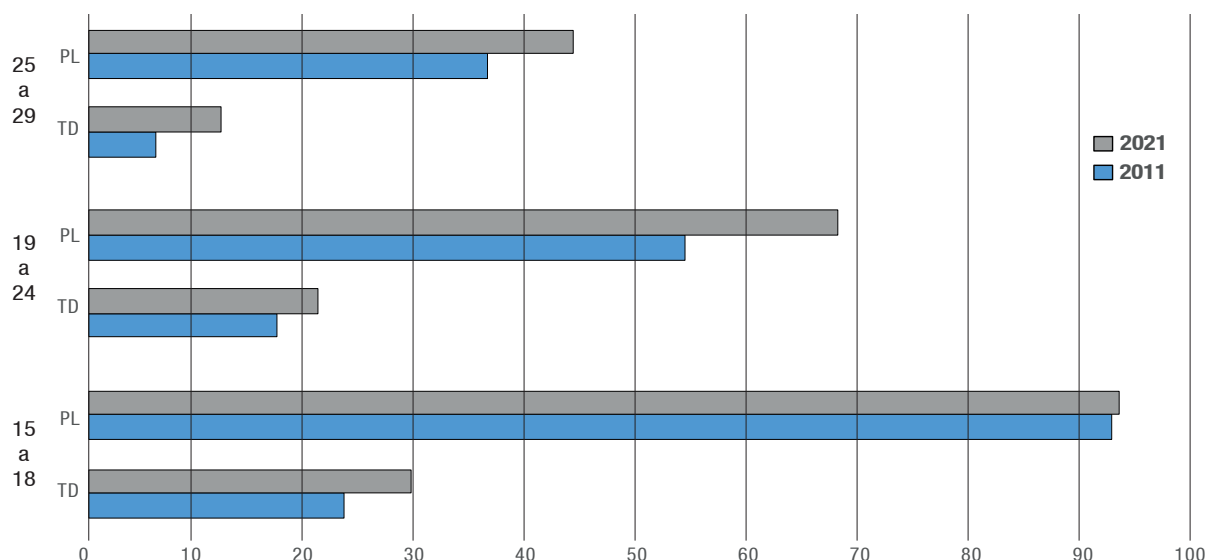
La desocupación ha sido uno de los síntomas más palpables del paso de la pandemia entre las juventudes (gráfico 4). El salto abrupto en la TD se presentó particularmente entre los tramos de 19 a 24 y 25 a 29. Estos grupos de jóvenes vieron, con las diferencias de género subyacentes, que las oportunidades de emplearse se vieron atravesadas por el ciclo recesivo y el parate económico, en donde a partir de las flexibilizaciones venideras con la evolución de la situación sanitaria, los niveles de desocupación se retrajeron a inicios del periodo abordado. En particular, las jóvenes de 19 a 24 años vieron recrudecer sus perspectivas laborales. Ante la oscilación de las tasas laborales, la persistencia de la precariedad laboral (PL) se ha observado como una característica constante al interior de todos los tramos etarios. En oposición a la evolución de la participación en la actividad laboral, la precariedad se presenta como una condición que disminuye a medida que se avanza en los años de las personas. En efecto, cabe señalar como los transitos sobre los primeros empleos marcan caminos comunes de escasa calidad para la gran mayoría de las y los jóvenes

Gráfico 4. Tasas de desocupación y precariedad laboral
Mujeres entre 15 a 18, 19 a 24 y 25 a 29 años. Período 2011–2021



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH–INDEC. Relevamiento correspondiente al tercer trimestre de 2011–2021.

**Gráfico 5. Tasas de desocupación y precariedad laboral
Hombres entre 15 a 18, 19 a 24 y 25 a 29 años. Período 2011–2021**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH–INDEC. Relevamiento correspondiente al tercer trimestre de 2011–2021.

**Tabla 1. Participación en el sector informal.
Mujeres y hombres entre 19 y 24 y 25 a 29 años. Período 2011–2021.**

Sector informal	Año											
	2011		2014		2016		2019		2020		2021	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
19 a 24												
Cuenta propia no profesional	7,1	8,3	7,5	11,3	10,9	11,3	13,5	14,3	23,3	18,5	21,2	16,3
Servicio domestico	14,5	0,1	19,3	0,1	15,7	0,1	14,1	0,3	10,7	0,1	9,8	0,2
Trabajador en microempresas	18,2	23	19,3	24,5	21,4	25,8	21,5	25,5	18,1	28	16,9	21,2
25 a 29												
Cuenta propia no profesional	10,2	11,5	8,9	13,2	9,8	13,4	12,8	15,5	21,3	23,2	21,3	18,6
Servicio domestico	11,6	0,0	12,2	0,1	11,8	0,2	12,5	0,1	12,6	0,2	14,5	0,2
Trabajador en microempresas	13,0	15,1	13,7	16,1	14,6	18,5	13,3	17,1	9,7	17,3	12,2	18,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH–INDEC. Relevamiento correspondiente al tercer trimestre de 2011–2021.

Las desigualdades interseccionales encontraron en las jóvenes de 19 a 24 años un grupo testigo de cómo el cruce género–edad conforma un espacio de comprensión de las brechas de acceso y permanencia en el empleo, y su vínculo con la institucionalidad educativa (Miranda, y Alfredo, 2021). Al tiempo, los niveles de persistencia y escasa flexibilidad a los ciclos y coyunturas que la PL ha

presentado requieren incorporar una lectura de cuales han sido las marchas que los y las jóvenes han presentado en aquellos sectores y empleos típicos de la informalidad urbana. En términos generales, la feminización de los servicios domésticos y la mayor participación masculina (aunque mucho menos acentuada comparativamente) en microempresas han presentado una relativa estabilidad a lo largo del

periodo. Por su parte, la figura del cuentapropista ha tendido a un alza sostenida a lo largo de los años con un particular énfasis durante los años 2020 y 2021.

La incorporación de jóvenes de 19 a 24 años han cristalizado los patrones de género tradicionales en lo que respecta a los sectores en donde se insertaron laboralmente. La escasa calidad del empleo a la cual arribaron porciones considerables de jóvenes muestra una avanzada en el derrotero de oportunidades laborales que atravesó el mercado laboral argentino con el proceso recesivo (Miranda, y Alfredo, 2021). En el caso de los jóvenes de mayor edad, los procesos de estratificación social (léase patrones de género, división social del trabajo) han asentado la estabilización y enclasmamiento de los recorridos laborales poblacionales medios locales (Corica y Alfredo, 2021).

La reducción en las tasas de actividad, sostenimiento de la desocupación abierta y la sectorialización de las oportunidades laborales han dejado un rasgo común para las experiencias de las y los jóvenes: una persistente y elevada probabilidad de encontrarse bajo empleos de escasa calidad con sus consecuentes pérdidas de condiciones de vida.

Sumado al escenario de desaliento, desocupación abierta y/o precariedad laboral como elementos tendenciales del nuevo milenio, la sectorialización ocupacional por estereotipos de género demarcan los rasgos distintos de desigualdad subyacente en los primeros tránsitos y períodos de estabilización de las trayectorias (Alfredo, y Miranda, 2020).

El impacto de la pandemia tuvo sus consecuencias laborales en la población juvenil tanto en términos de pérdida de oportunidades de empleo como en la expansión de la informalidad como reducto de estrategia de autoempleo. Frente a los cambios de las fases de los ciclos económicos/políticos, y ante la diseminación de los discursos individualistas y meritocráticos propios de una “cultura de la contratación precaria” hacia las personas jóvenes (Miranda, y Alfredo, 2018; Busso, & Pérez, 2019), el tránsito de miles de jóvenes de la educación al trabajo se ve atravesada por rasgos de precariedad que se conforman como un elemento estructural. En contexto de caída del empleo y reducción de los ingresos, las oportunidades laborales de escasa calidad y alto riesgo se presentan como una salida

inmediata ante la desocupación, más aún cuando esta son generadoras de márgenes de ganancias suculentos para una franja empresaria, y por otro lado, satisfacen demandas de servicios que otros grupos etarios desestiman (Pérez Isla, 2008; Tolosa, 2020).

La circulación por empleos de escasa calidad propios de las definiciones tradicionales del SIU han encontrado en la realidad laboral juvenil en Argentina en las últimas décadas un escenario de desprotección laboral y distribuida dentro puestos de trabajo y establecimientos de baja productividad, retroalimentando la idea de que grupo es un segmento ‘naturalmente explotable’ (Alfredo, 2020). Frente a ello, los sistemas de protección social, las políticas de ingresos, reconocimiento de las tareas de cuidados y el fortalecimiento de las organizaciones gremiales y comunitarias con anclaje territorial como nexos con los y las jóvenes de los barrios permite superar las distancias impersonales que el ingreso al “mercado de trabajo” supone.

La economía popular y la nueva configuración del mercado de trabajo

El mercado de trabajo en la Argentina se ha transformado, y esas transformaciones parecen haber llegado para quedarse, lo que abre desafíos importantes en el campo de las políticas públicas y el rol del Estado. Actualmente, una fracción significativa de la clase trabajadora del país se encuentra en la pobreza o, peor aún, en la indigencia. La problemática ya no se reduce a las tasas de desempleo sino que introduce también el fenómeno de los “trabajadores pobres”, es decir, de un sector significativo de personas que, aun trabajando, no logran ingresos que les permitan superar la línea de pobreza.

De este modo, un sector de asalariados formales registrados (asimilables a las formas tradicionales de empleo “en blanco”) coexiste junto a un sector de trabajadores no registrados, informales o “en negro”, y un tercer grupo que toma cada vez más protagonismo por sus dimensiones: los trabajadores de la economía popular. Se trata de trabajadores sin patrón, excluidos del mercado de trabajo tanto formal como informal, que realizan actividades intensivas en mano de obra, en condiciones precarias y excluidos de una cobertura plena por

parte del sistema de seguridad social, es decir, sin derechos laborales. Estos trabajos fueron, en sus orígenes, una reacción defensiva y una estrategia de supervivencia frente a la exclusión impuesta por contextos de avance del neoliberalismo y de crisis —ilustrada en el conocido caso de los cartoneros—. Sin embargo, esta situación se ha vuelto persistente en el tiempo y el sector de la economía popular, junto a los trabajadores informales, se han constituido en rasgos estructurales del mercado de trabajo argentino.

Siguiendo la definición propuesta por el Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP, 2021), tres aspectos centrales definen si una actividad se desarrolla en el marco de la economía popular: i) inexistencia de relación laboral asalariada.; ii) actividad trabajo—intensiva con bajo nivel de productividad; iii) desarrollado en la cultura popular.

La economía popular está conformada así por trabajadores “sin patrón” que perciben bajos ingresos y tienen baja capacidad de consumo y acumulación (Chena, 2017), cuyo trabajo se encuentra subvalorado y por tanto se hallan en una situación desventajosa en la jerarquía social (Roig, 2017). Las organizaciones que forman parte de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) definen en este sentido a la economía popular como “los procesos económicos inmersos en la cultura popular, basados en medios de trabajo accesibles y al trabajo desprotegido” (Grabois y Pérsico, 2019, p.34). Es decir, que se trata de intercambios dados en el marco de relaciones y articulaciones sociales provenientes de sectores populares expulsados de la órbita del mercado de trabajo tanto formal como informal y de la relación de dependencia, que se han “inventado su propio trabajo”.

El origen de la conformación de esta estructura del mercado de trabajo y el fenómeno de la Economía Popular puede rastrearse a partir de la década del setenta del siglo XX, a la par del modelo de valorización financiera implementado durante los gobiernos de la dictadura militar en Argentina. Su crecimiento coincide con la implementación de políticas neoliberales en el país bajo los lineamientos del Consenso de Washington en los años noventa. Y

es a partir de la crisis económica, social y política de inicios del nuevo milenio que se multiplican exponencialmente estas formas de trabajo. En este punto el fenómeno adquiere características propias en Argentina y América Latina, vinculado a problemas de la estructura económica y (sub)desarrollo de nuestros países. La economía popular se ha estabilizado como un sector específico y relevante del mercado de trabajo en los últimos 20 años. A pesar de movimientos que han tenido lugar en función de modelos económicos y sociales vinculados con diferentes orientaciones de los gobiernos nacionales, es posible afirmar que la Economía Popular sostiene un nivel a través del tiempo que convierte a este sector en un fenómeno estructural. Según estimaciones del OCEPP en base a estadísticas oficiales (EPH—INDEC) se trata actualmente de casi 4 millones de personas que representan el 21,4% de la población económicamente activa (PEA), lo que da cuenta de que no se trata para nada de un fenómeno residual.

Cabe destacar que la invisibilización de este sector de la población y de las actividades que realizan se refleja también en la construcción de las estadísticas, que no logran captar el fenómeno en su totalidad, lo que lleva a la subestimación del universo que representa el sector; Esto se refleja claramente, por ejemplo, en lo que respecta a las actividades socio comunitarias y de cuidados, que corren el riesgo de ser incorporadas como “población económicamente inactiva”, cuando en verdad se trata de miles de personas, fundamentalmente mujeres, que sostienen cotidianamente en los territorios y barrios populares la economía del cuidado para este sector de la población, muchas veces sin remuneración alguna por su trabajo.

Por otra parte, en tanto la economía popular implica formas de vida no transitorias (Roig, 2014), se encuentra atravesada por la desigualdad y vulnerabilidad en su composición (Bertelotti y Cappa, 2021): se trata de grupos migrantes, habitantes de barrios populares, en general feminizados, entre otras dimensiones de dicha desigualdad. A la vez, la economía popular implica desde esta perspectiva una heterogeneidad de estrategias que incluyen actividades productivas, prácticas sociales, subjetividades e infraestructuras (Castronovo, 2018).

Se trata, entonces, no solo de la generación de estrategias para la reproducción de la vida en términos de lo “productivo”, de conseguir el sustento material y los ingresos necesarios para la subsistencia, sino de un conjunto de entramados sociales y socio comunitarios, prácticas políticas y territoriales que asumen la reproducción en un sentido ampliado, garantizando a través de estrategias políticas y comunitarias el acceso a derechos fundamentales, tales como la salud, la educación y los cuidados. Las prácticas en la economía popular trascienden los espacios laborales y construyen una diversidad de formas colectivas para sostener la vida (Señorans 2018; 2020).

El Sistema de Protección Social en Argentina

Descripción general del sistema

Históricamente la cobertura ante los avatares e infortunios de la vida —enfermedad, accidente de trabajo, invalidez, muerte, etc.— fue una cuestión de índole individual, familiar o a lo sumo comunitaria —en términos de grupos de pertenencia, por ejemplo gremios de artesanos o determinados oficios (Rosanvallon, 1995). Solo recién a partir del desarrollo del Estado de Bienestar es que se va colectivizando la protección social como una modalidad de responsabilidad estatal —y del conjunto de la sociedad— para asegurar pisos de protección social para sus ciudadanos (Castel, 2004). Los Sistemas de Bienestar expresan una determinada y particular combinación de esferas de intervención (Estado, Mercado, Familia y Comunidad) y de principios aglutinantes (distribución y la reciprocidad) dependiendo de los énfasis o lógicas que subyacen en la provisión de bienestar en cada país en cada momento histórico determinado (Esping Andersen, 2000). De esta particular relación entre esferas y principios surge el Régimen de Bienestar, el cual se define como “*los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias*” (Esping Andersen, 2000: 102). Siguiendo a Esping Andersen (CEPAL 2010: 206) cuatro son las funciones que cumplen los Estados de Bienestar³:

- i) Desmercantilizar el acceso al bienestar de la población: el Estado provee bienes, servicios y transferencias que no dependen de la posición que la persona ocupa en el mercado laboral, ni de su capacidad de compra en los mercados de bienes, seguros y servicios;
- ii) Desvincular el acceso de las personas al bienestar: el Estado provee prestaciones, beneficios y transferencias que no dependen de la pertenencia a una familia ni de las normas de reciprocidad y distribución que operan en ellas;
- iii) Regular ciertos aspectos del comportamiento de los agentes de mercado y de las familias;
- iv) Redistribuir recursos: la intervención del Estado altera la relación entre aportes individuales y beneficios e introduce criterios de solidaridad y elegibilidad.

En este marco, entendemos por “Sistema de Protección Social” a un conjunto de mecanismos de protección de las y los ciudadanos que tiene como objetivo garantizar la cohesión de la asistencia social, la seguridad social y los servicios sociales en general. Al respecto Laura Goldberg señala que:

“El concepto de protección social hace referencia a las acciones públicas de las que participan tanto el gobierno como organizaciones no gubernamentales, destinadas a la protección de los trabajadores, pero también de los sectores más vulnerables de la población o del conjunto de la ciudadanía. En términos de política pública, el alcance del piso de protección social dependerá de una serie de factores: de las posibilidades económicas de cada país, de sus capacidades fiscales, de sus objetivos de desarrollo, de sus necesidades sociales, de su tradición en materia de política social (legado institucional), del grado de cobertura alcanzada, así como de los intereses y la capacidad de incidencia de los distintos actores involucrados en la protección social. En consecuencia, las estrategias de intervención social variarán de país en país” (Golbert, 2012: 15).

A su vez, se define a la seguridad social como “*un instrumento estatal específico protector de*

3 La CEPAL (2010: 206) define al Estado de Bienestar como “*un repertorio de políticas lideradas por el Estado cuyo objetivo es asegurar un mínimo de bienestar a todos sus ciudadanos —protegiéndolos frente a los riesgos de desempleo, enfermedad, vejez y maternidad— y proveer una acumulación adecuada de capital humano a través de la inversión en salud y educación*”.

necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, recuperadora y reparadora, tienen derecho los individuos, con la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera” (Golbert, 2012:27). Siguiendo los parámetros de la OIT, el Sistema de Protección y Seguridad Social se compone de los siguientes ejes: Seguridad y Calidad Alimentaria; Familia; Política Social y otros; Salud; Trabajo; Educación Básica; Infraestructura Básica. El Sistema de Protección Social en Argentina se caracteriza por reconocer derechos y protección social mediante la combinación de criterios universales extensivos hacia toda la ciudadanía –siendo el caso de la salud pública y de la educación pública los más significativos– y de criterios contributivos establecidos por la inserción de los trabajadores en el mercado de trabajo formal, como se expresa en los derechos y las protecciones sociales asociadas al trabajo y a la seguridad social. Por el carácter federal de la organización del Estado en Argentina existe una competencia concurrente entre los diferentes niveles jurisdiccionales –nacional, provincial (equivalente a estadual en otros países federales) y local– en los ejes que componen el Sistema de Protección Social, particularmente en seguridad y calidad alimentaria; familia; política social y otros; salud; educación; e infraestructura básica. Los niveles de gobierno despliegan diferentes políticas en cuanto a objetivos, destinatarios, tipo de la prestación, nivel de cobertura, etc. actuando en la práctica de forma complementaria, pero con un bajo nivel de coordinación entre ellas (Casalis, 2021). Por último, en el financiamiento del Sistema de Seguridad Social confluyen, por un lado fuentes de origen general que conforman el presupuesto de los diferentes niveles gubernamentales, y por otro fuentes contributivas que se conforman con el aporte que realizan los empresarios y los trabajadores del mercado formal de trabajo (Tirenni y Ruiz del Ferrier, 2017; 2021). Las transformaciones ocurridas en el mercado de trabajo a partir de la década de 1990, el surgimiento de nuevas formas de contratación laboral y el incremento del trabajo informal, entre otros factores, dieron lugar a la aparición de nuevas demandas de protección social que el Sistema de Protección Social ha incorporado bajo el reconocimiento de derechos y/o de políticas públicas específicas.

En este apartado, nos enfocaremos en la dimensión de las políticas sociales para describir las políticas de protección social orientadas al trabajo informal y al mundo de la economía popular en nuestro país. Analizaremos las principales políticas de protección social implementadas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), el Programa Potenciar Trabajo y el Programa Monotributo Social como iniciativas que buscan desde diferentes dimensiones proteger a quienes no tienen acceso al mercado formal de trabajo. La AUH busca proteger, a través de una transferencia condicionada de ingresos mensual, a las y los hijos de las y los trabajadores informales quienes no pueden acceder al salario familiar del mercado formal del trabajo; el Monotributo social es una herramienta que permite acceder a los derechos de obra social y jubilación a quienes trabajan en la economía popular; y el Programa Potenciar Trabajo busca contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y la terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica. Estos tres programas operan de forma conjunta sobre el mismo espacio social, y se complementan con otros programas focalizados, como los programas alimentarios, y otros programas de transferencia condicionada de ingresos. Por último, realizaremos una mención sobre el Ingreso Familiar de Emergencia como una de las principales políticas de protección social implementada durante la pandemia del COVID – 19.

Políticas de protección para la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica

Como ya señalamos, a continuación describiremos tres de las principales políticas públicas que conforman el piso de protección social para la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Estas políticas fueron implementadas en diferentes momentos de la historia reciente de nuestro país, y representan avances en términos de derechos y protecciones hacia este sector social.

La Asignación Universal por Hijo

La AUH es un Programa de transferencias de ingresos, implementado en la Argentina desde 2008 (Mazzola, 2015), y que tiene el objetivo de mejorar la

calidad de vida y el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes cuyos adultos responsables no se encuentran en el mercado formal de trabajo. Tiene un fuerte énfasis en garantizar el derecho a la protección social, ya que toda persona que cumpla con los requisitos accede al mismo, sin necesidad de intermediaciones, y cuenta con una institucionalidad que habilita mecanismos de reclamo para quienes no pueden acceder. A partir de mayo del 2011, a la AUH se le agrega la Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social, que contribuye a la disminución de la mortalidad infantil en menores de 1 año y a mejorar la calidad del proceso de embarazo, parto y puerperio de las mujeres. En 2015 inicia la Ayuda Escolar Anual, que se entrega por cada hijo en edad escolar, terminando de completar la protección de las y los hijos de personas trabajadoras informales, y cuentapropistas de categorías bajas del monotributo.

Como parte de las medidas para enfrentar los efectos de la pandemia por COVID-19 y del aislamiento social, el 27 de marzo de 2020, las familias usuarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE) recibieron un monto adicional equivalente a una asignación por cada hijo o hija. Adicionalmente, se utilizó la tarjeta de la AUH para acelerar la entrega de la transferencia de la tarjeta alimentaria a quienes no tuvieran la tarjeta alimentaria, que es un instrumento para que los usuarios accedan a un monto equivalente a la canasta básica alimentaria, y que continuó aún después del levantamiento de las medidas sanitarias de aislamiento provocadas por la pandemia. Dentro de estos programas, la Tarjeta alimentar es una de las principales iniciativas de asistencia alimentaria que se implementó de emergencia durante los primeros días del Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) y que luego se sostuvo hasta la actualidad, llegando a casi 4 millones de beneficiarios.

Actualmente, a noviembre de 2022 la AHU cuenta con 4.291.255 personas beneficiarias en todo el país. Los montos de las transferencias, el presupuesto y la cobertura de este programa lo posicionan como uno de los programas de asistencia por hijo más relevantes en la región.

El programa Potenciar Trabajo

El Programa Nacional de Inclusión Socio productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” (Resolución

121/2020) aglutina a quienes eran titulares del programa “Hacemos Futuro”, “Proyectos Productivos Comunitarios” y del “Salario Social Complementario” llegando a abarcar a 1,4 millones de personas según el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El objetivo propuesto es mejorar el empleo y generar propuestas productivas a través de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, sociolaborales y la terminalidad educativa. Dentro de los ejes mencionados, los titulares pueden optar por realizar su contraprestación. En el caso de la modalidad de Terminalidad Educativa Formal, presentarán el Formulario Obligatorio de Terminalidad Educativa (FOTE) emitido por una institución educativa en las distintas Unidades de Atención Integral (UDAI) dependientes de la ANSES, tal como se lo hacía en el programa Hacemos Futuro (Ferrari Mango, 2021). Las otras alternativas tienen en su propuesta una reconstrucción en materia de soportes sociales e institucionales promoviendo determinados sectores, tales como: i) tareas de cuidados y servicios socio-comunitarios; ii) reciclado y servicios ambientales; iii) construcción, infraestructura social y mejoramiento barrial y habitacional; iv) agricultura familiar y producción de alimentos; v) producción de indumentaria y otras manufacturas; y vi) comercio popular.

El Monotributo Social

El Monotributo Social es un régimen tributario, que promueve la inserción de emprendedoras y emprendedores en situación de vulnerabilidad, que realizan una única actividad económica por cuenta propia y se encuentran fuera del mercado formal laboral o trabajando en relación de dependencia con ingresos brutos inferiores al haber previsional mínimo. Está dirigido a trabajadores y trabajadoras que tienen una única actividad económica productiva, comercial o de servicios, proyectos productivos o de servicios de 2 a 20 integrantes y cooperativas de trabajo con un mínimo de 6 asociados o asociadas. Actualmente hay 512.700 personas trabajadoras incluidas con el régimen de monotributistas sociales y, según el Boletín Estadístico de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo de la Nación (MTN).

Ingreso Familiar de Emergencia

Una medida fundamental para enfrentar la crisis por COVID-19 fue el Ingreso Familiar de Emergencia

(IFE), que otorgó ARS \$10,000 a usuarios de la AUH, la AUE, trabajadores informales, personal doméstico y monotributistas sociales y de categorías A y B. Según un informe de la OIT (Jimenez y Jimenez, 2021) el IFE ha sido uno de los programas de transferencias monetarias cuya creación ha sido consistente con el llamado realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2020a y 2020b) para que los países de la región adoptaran un Ingreso Básico de Emergencia que contribuya a satisfacer las necesidades básicas y a sostener el consumo de los hogares durante la pandemia. Como señalan Campana y Ferrari Mango (2021) paralelamente, el IFE representa una superación en términos de los programas de transferencias condicionadas que han sido emblema en la década del noventa al eliminar las contraprestaciones y reconocer la vinculación en tanto integrante de la sociedad en la que vivimos. No obstante, muestra también las limitaciones propias de una política para la emergencia, a la vez que abre nuevos debates hace tiempo pendientes respecto de las características que deben asumir estas políticas de redistribución: a) el alcance, ya que no ha llegado al conjunto de la población que sufre en primera persona las desigualdades desarrolladas; b) la titularidad, ya que los debates sobre un ingreso ciudadano, una renta básica universal, un salario universal, entre otras concepciones, han tendido a destacar en mayor medida la importancia de pasar de transferencias donde el destinatario es “la familia” a una titularidad individual de estas políticas.

Dicha política pública también permite iluminar el poder infraestructural que ha desplegado el Estado para poder implementarla a través de la agencia de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). De este modo, se continúa realizando el rol heterogéneo y relevante que cumple la ANSES tanto en el ámbito de la seguridad social como en el campo de la política social y económica. La necesidad del IFE como respuesta a la emergencia deja en evidencia las dificultades del trabajo formal como único mecanismo de integración social y revaloriza la discusión en torno a un ingreso social sin condicionamientos. Asimismo, teniendo en cuenta que el IFE llegó a cubrir a 9 millones de personas, pone en evidencia la existencia de un gran sector de la población cuyo trabajo no es valorado ni remunerado por el mercado, abarcando al conjunto

de quienes forman parte de la denominada economía popular, y a los cuidados. En estos últimos casos, un ingreso social de este tipo podría representar, en última instancia, un reconocimiento del trabajo realizado y una retribución por el mismo (Campana y Cappa, 2020).

La Organización Social del Cuidado en Argentina: actores y ámbitos de provisión

Los cuidados se definen en un sentido amplio como un conjunto de actividades que abarcan todo lo necesario para el sostenimiento de la vida (Fisher y Tronto, 1990), incluyendo el cuidado directo de otras personas, la provisión de las precondiciones materiales del cuidado y la gestión misma del cuidado (Pérez Orozco, 2014). La economía feminista ha realizado importantes aportes para pensar los cuidados desde una perspectiva relacional que vincule no solo la diversidad de actividades que los mismos implican, sino también la multiplicidad de actores que intervienen en su provisión. El concepto de “organización social del cuidado” resulta central para analizar el modo en que la provisión de cuidados se distribuye entre las familias, el Estado, el mercado, y las organizaciones sociales y comunitarias.

Esta organización del cuidado tiene lugar y está determinada por contextos económicos y sociales particulares (Esquivel, 2012) en el que el acceso a servicios, bienes e infraestructuras necesarias se vincula de modo directo con la posición en la jerarquía social y con las condiciones de vida. Así, existen sectores sociales que pueden acceder a los cuidados necesarios “comprándolos” a través del mercado, mientras otros no pueden hacerlo. En estos últimos casos, la deficiente oferta pública estatal existente lleva a resolver dicha necesidad de cuidados a través de otras modalidades, ya sean familiares o comunitarias. Como se observa en la siguiente tabla, la diferencia entre la cantidad de niños y niñas que asisten al jardín maternal y a la sala de 5 años en el marco del sistema de educación formal muestra la menor cobertura en la oferta para niños y niñas de entre 45 días y 3 años. Solo el 14,6 % de quienes concurren a la sala de 5 años del nivel inicial comenzaron antes en el jardín maternal, y solo el 42,9 % asistió a instituciones educativas antes de la edad de escolarización obligatoria.

Tabla 2. Educación Común, Nivel Inicial.
Alumnos por ciclo y año de estudio según división político-territorial (Año 2019)

División político-territorial	Ciclo				
	Total	Jardín Maternal	Jardín de Infantes		
			Sala de 3 años	Sala de 4 años	Sala de 5 años
Total País	1,851,601	108,027	317,903	685,063	740,608
Ciudad de Buenos Aires	124,932	19,187	27,901	37,679	40,165
Buenos Aires	741,262	47,003	175,954	248,852	269,453

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación

La diferencia analizada anteriormente se sostiene también al ver únicamente los establecimientos de gestión estatal, como se observa en la Tabla siguiente:

Tabla 3. Educación Común, Nivel Inicial. Alumnos del sector de gestión estatal por ciclo y año de estudio según división político-territorial (Año 2019)

División político-territorial	Ciclo				
	Total	Jardín Maternal	Jardín de Infantes		
			Sala de 3 años	Sala de 4 años	Sala de 5 años
Total País	1,264,901	43,061	191,846	492,325	537,669
Ciudad de Buenos Aires	56,471	8,067	11,072	17,793	19,539
Buenos Aires	461,046	22,568	105,770	159,368	173,340
Courbano	238,370	6,154	51,198	85,306	95,712
Buenos Aires Resto	222,676	16,414	54,572	74,062	77,628

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación

A la vez, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en la Provincia de Buenos Aires, las vacantes de gestión privada tienen una participación relevante en el total. Esta importante oferta privada resulta inaccesible, como mencionamos, para la población en situación de vulneración socioeconómica.

Tabla 4. Educación Común, Nivel Inicial. (Año 2019)

Jurisdicciones	Unidades Educativas	Unidades de Servicio	Alumnos	Porcentaje Estatal
Ciudad de Buenos Aires	742	913	124,932	45.2
Buenos Aires	5,532	5,536	741,262	62.2

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación

Tabla 5. Educación Común, Nivel Primario. (Año 2019)

Jurisdicciones	Unidades Educativas	Unidades de Servicio	Alumnos	Porcentaje Estatal
Ciudad de Buenos Aires	889	889	286,575	51.8
Buenos Aires	5,878	5,880	1,735,216	64.6

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación

Dentro de la oferta pública estatal para el cuidado de la primera infancia, la oferta específica de los jardines maternos se encuentra aún en construcción. Concretamente, la demanda supera a la oferta dado que la cantidad de establecimientos aún no alcanza a cubrir las necesidades de toda la población. En cuanto a la asistencia, se registra que el 43,5% de la matrícula en jardines maternos del país está localizada en la provincia de Buenos Aires. Dentro de ella, el 20,3% está en el Conurbano Bonaerense.

El porcentaje matriculado asciende en la sala de 3 años al 30,5% en el Conurbano Bonaerense; baja en sala de 4 y 5 años al 21%. Sin embargo, si se consideran los valores absolutos, estos dan cuenta de que la matrícula del jardín maternal al jardín de infantes va en aumento en el Conurbano Bonaerense: de 21.914 niños/as en jardín maternal a 162.334 en sala de 5 años de jardín de infantes. El incremento de la matrícula no sólo está vinculado con la obligatoriedad a partir de la sala de 4 años sino con la posibilidad de acceder a vacantes en los establecimientos educativos estatales disponibles.

Por otra parte, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del Gran Buenos Aires del año 2019 registran que la tasa de asistencia de la población de 2 años es del 18,5%, mientras que la tasa de asistencia de los niños/as de 3 años alcanza al 50,7% y la tasa de asistencia de los niños/as de 4 años es casi total, registrando el 91,7%. Esto da cuenta de la aún incipiente construcción de la oferta pública estatal para el nivel.

A partir de la EPH mencionada, se procesaron los datos de asistencia dividiéndolos en 5 quintiles de ingresos: el quintil 1 corresponde a los hogares de menores ingresos y el quintil 5 a los hogares de mayores ingresos. Este cruce de variables da cuenta de que la asistencia es mayor en los grupos

familiares de mayores ingresos económicos, dando cuenta de una diferencia entre quintiles del 12,3% para los niños/as de 2 años, de cerca del 20% para los niños/as de 3 años y alcanzando una diferencia mayor en los niños/as de 4 años, de cerca del 30%. Es decir que la diferencia por edad y por quintiles en cuanto a la asistencia a la escolaridad se va ampliando a medida que va aumentando la edad de los niños/as.

Así, la situación presenta una diferenciación en cuanto al alcance de la cobertura educativa por edad de los niños/as y por quintiles de ingresos. No sólo es relevante considerar la cobertura educativa, sino también su alcance a los distintos grupos socio-económicos de los hogares y de la población.

La esfera comunitaria como ámbito de provisión de cuidados

Cabe destacar la importancia que adquiere lo comunitario como ámbito de provisión en América Latina –y en Argentina en particular–, y cómo ha sido una esfera menos estudiada en relación con sus características, dinámicas y protagonistas, y en su articulación con los restantes actores que intervienen. Recientemente, se ha profundizado en el estudio de las organizaciones comunitarias que proveen cuidados desde diversos enfoques, entre los cuales interesa recuperar aquellos vinculados con la provisión en (y de) sectores populares específicamente. De este modo, se destacan un conjunto de trabajos que indagan acerca de las características del ámbito comunitario, sus transformaciones en función de nuevas demandas y necesidades, y las características del cuidado que esas organizaciones proveen en contextos de pobreza.

Paura y Zibecchi (2014) sitúan el ámbito comunitario como un sector heterogéneo que

incluye organizaciones de base territorial que desempeñan diferentes funciones, tales como asistencia alimentaria, promoción social, soportes de redes solidarias, participación social y política. La novedad refiere a la especificidad que han asumido algunas organizaciones comunitarias dedicadas exclusivamente al cuidado (salitas, guarderías, jardines), “muchas de ellas transformando sus formas institucionales preexistentes (nueva infraestructura, estética, organización de los tiempos y del espacio, nuevos actores involucrados), otras siendo el 'cuidado' el motivo fundacional de su creación ante la demanda creciente en los barrios” (Zibecchi, 2013, p.433). Estas transformaciones posibilitan hablar de una reconfiguración del ámbito comunitario como espacio que brinda cuidados para la primera infancia en contextos de pobreza y vulnerabilidad.

Las organizaciones sociales y comunitarias se constituyen en “un espacio social donde circulan relaciones, saberes y prácticas asociadas al cuidado” (Zibecchi, 2014a), conformando una oferta pública no estatal. Se desarrollan como actores centrales de la provisión de cuidados infantiles, en virtud de su rol histórico vinculado a las problemáticas sociales y como soporte frente a las dificultades de grandes sectores de la población para insertarse en el mercado de trabajo formal y en el sistema de protección social asociado al mismo (Ierullo y Maglioni, 2014). Más recientemente, se ha extendido también la preocupación sobre el cuidado a la población adolescente, en el marco de las organizaciones comunitarias, con problemáticas específicas frecuentemente relegadas en las respuestas estatales (Ierullo, 2015).

Diversos trabajos realizan aportes relevantes para identificar algunas características comunes de estas organizaciones comunitarias que proveen cuidados en contextos de pobreza, las cuales pueden sintetizarse del siguiente modo: surgen por un déficit en la oferta estatal y en contextos de conflictividad social; con el objetivo de que niños y niñas tengan un lugar donde quedarse mientras los adultos trabajan; son también requisito para que madres y padres desarrollen un conjunto amplio de actividades en el marco del proyecto de la organización social (participación política, emprendimientos, formación, etc.), principalmente en el caso de las mujeres;

suelen financiarse y apoyarse a través de diversas políticas y programas sociales y se relacionan de modo diferenciado con los distintos niveles de gobierno así como con instituciones de salud pública y educación; se destacan por una gran flexibilidad (en cuanto a horarios, edades de quienes acuden a los espacios, tareas que se desarrollan), adaptándose a las necesidades y problemáticas de las familias; se caracterizan por relaciones de horizontalidad y cooperación; son espacios fuertemente feminizados; poseen una fuerte inscripción territorial que implica a su vez el vínculo con otras organizaciones e instituciones del barrio; estas estrategias comunitarias trascienden el asistencialismo para proponer un cuidado integral que incluye múltiples actividades y en el que intervienen una diversidad de actores: mujeres referentes/cuidadoras/educadoras, el Estado y sus burocracias, las familias, los actores barriales, agrupaciones políticas, religiosas, movimientos sociales, entre otros (Zibecchi, 2020). Más allá de estas características comunes o frecuentes, estas organizaciones poseen también su heterogeneidad, diferenciándose entre sí en diversas cuestiones (su naturaleza y contexto de surgimiento; el territorio en que intervienen; cuestiones relativas a la cobertura que brindan –la cantidad de asistentes a esos espacios, los servicios que prestan–, su grado de institucionalización y formalización, entre otras).

Las economistas feministas han desarrollado la noción de crisis de los cuidados para dar cuenta del proceso de reorganización en los modos en que las sociedades resuelven esas necesidades (Pérez Orozco, 2006) a partir de determinadas tendencias vinculadas en gran medida a lo demográfico, como el creciente envejecimiento de la población en las sociedades europeas. Interesa recuperar aquí la noción de crisis de los cuidados, vinculándola a un proceso que atraviesa la dinámica económica y social de los sectores populares en Argentina: la crisis del empleo en el mercado formal como organizador de la vida social, que tiene su correlato en una privatización creciente de la reproducción social en amplios sectores de la población, afectando principalmente a los sectores más vulnerables en términos socioeconómicos. Los trabajadores y trabajadoras informales y de la economía popular forman parte de esa esfera de exclusión, y por tanto del sistema de protección social asociado al mismo.

En este marco, y en relación con la situación del mercado de trabajo y del sistema de protección social caracterizados anteriormente, en este documento de trabajo nos proponemos analizar el modo en que los sectores populares —y en particular las mujeres— responden o resuelven las necesidades de cuidados de modo de lograr insertarse en actividades laborales de generación de ingresos. Para ello nos focalizamos, a partir de un estudio de casos, en dos esferas específicas de provisión: el ámbito comunitario y el Estado. En el primer caso analizaremos las estrategias de cuidados desplegadas por organizaciones sociales de la economía popular que integran la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP), y el modo en que las mismas se articulan con políticas públicas y actores estatales en sus diferentes niveles y formas de intervención. En segundo lugar, para el análisis de la provisión pública—estatal presentaremos el caso de la Red de Jardines Maternales del Municipio de Avellaneda en la Provincia de Buenos Aires, una experiencia que partió de la organización comunitaria y territorial y luego se institucionalizó como política pública de cuidados a nivel local. En lo que sigue se analizan ambos casos, a la vez que las transformaciones ocurridas en los mismos en contexto de pandemia.

Estrategias de cuidados en la Economía Popular: el rol de las organizaciones sociales y su articulación con políticas públicas

Organizaciones sociales de la Economía Popular

Una novedad del fenómeno de la economía popular es su organización en movimientos sociales con características gremiales que luchan por que estos trabajos precarios se transformen en trabajos con derechos. Los trabajadores de la EP se han organizado recientemente bajo formas novedosas que combinan características de los movimientos sociales, por una parte, y de las organizaciones sindicales y gremiales, por el otro. En el primer caso, en tanto movimientos sociales, se destaca su trayectoria y antecedentes vinculados con los Movimientos de Trabajadores Desocupados en los años noventa, y con organizaciones de base, territoriales y comunitarias surgidas principalmente como respuesta a la implementación de políticas neoliberales y a los procesos de desempleo

y pauperización creciente de la sociedad y, principalmente, de los sectores populares. Pero, adicionalmente, estos procesos organizativos en el marco de este nuevo mercado de trabajo y del fenómeno creciente de los trabajadores pobres y sin derechos como realidad estructural, abren lugar a una mixtura de estos formatos de movimientos sociales con ciertas estructuras, discursos y características de las organizaciones sindicales y gremiales. En particular, esto último se destaca en el caso del surgimiento de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y de la actual Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP).

La CTEP surgió en el año 2011 y reunió a un conjunto amplio de organizaciones sociales con el objetivo de coordinar las acciones reivindicativas de los trabajadores de la economía popular, reclamando “políticas públicas que permitan la integración, planificación y dignificación de la economía popular”. La CTEP ha hecho énfasis desde su fundación en la necesidad de “avanzar en una profunda reestructuración del movimiento obrero que nos incluya también a nosotros y pelee prioritariamente por las reivindicaciones de los trabajadores más pobres”. Un aspecto fundamental de su lucha ha sido la búsqueda de su reconocimiento como trabajadores.

En el año 2015 la CTEP logró el otorgamiento de su personería social. En articulación con las centrales tradicionales de trabajadores, en el año 2016 logra a partir de grandes movilizaciones la sanción en el Congreso de la Nación de la Ley de Emergencia Social. Esta ley resulta central ya que establece como objeto:

“promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” por el artículo 14 bis y al mandato de procurar “el progreso económico con justicia social” establecido en el artículo 75, inciso 19, ambos de la Constitución Nacional”.

De este modo, la propia Ley Nacional reconoce al sector de la EP como trabajadores y trabajadoras. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento legal–formal, en la práctica estas categorías se encuentran aún en debate y disputa tanto en el ámbito de gobierno, en el campo de las políticas públicas, en las producciones académicas y en la sociedad en general.

Por su parte, el 21 de diciembre de 2019 se lanzó la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP), espacio integrado por CTEP y otras organizaciones de la economía popular como la CCC, Barrios de Pie y el Frente Popular Darío Santillán. La UTEP es definida según sus protagonistas como “un sindicato único que busca seguir peleando por los derechos del sector de la Economía Popular con mayor unidad, fuerza y organización”.

Estas formas y estrategias organizativas del sector se constituyen en una novedad en Argentina respecto de otros países de la región latinoamericana y muestran la capacidad y potencialidad de estos movimientos sociales–gremiales para construir agendas de demandas, disputar políticas y recursos estatales. También, actualmente, para gestionar ciertas políticas desde el propio Estado, principalmente en algunas áreas del Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, la mayor parte de la economía popular no se encuentra actualmente organizada sino dispersa, realizando trabajos de carácter individual/familiar, por lo que el proceso organizativo para la demanda de derechos tiene aún grandes desafíos pendientes.

Los cuidados en la EP: estudio de casos

A partir de esta conceptualización amplia de las prácticas que se desarrollan en la economía popular, estudiarla desde una perspectiva integrada del trabajo y los cuidados se torna especialmente relevante. Dado este recorte del trabajo en la economía popular organizada, es posible observar que conforme se van organizando las cooperativas y modificando las dinámicas cotidianas de los y las trabajadoras, el modo en que se resuelven las necesidades de cuidados se constituye en una variable de relevancia para comprender las formas de organización –del trabajo y del conjunto de la vida social– de la economía popular, y también las desigualdades de género existentes.

Por un lado, la economía popular es una economía mayormente feminizada (ReNaTEP, 2022) en la que las mujeres adquieren protagonismo en aquellas actividades vinculadas a los cuidados, no solo en el trabajo doméstico –remunerado y no remunerado– sino también en la multiplicidad de espacios sociocomunitarios existentes en los territorios: merenderos, comedores, ollas populares, centros de cuidado infantil, entre otros. Esto genera un primer elemento relevante a analizar en relación con quiénes son las que proveen cuidados y en qué condiciones y con qué recursos lo hacen. Por otra parte, la familiarización de los cuidados en estos sectores socioeconómicamente relegados se constituye como un nudo crítico que profundiza las desigualdades existentes. Por ejemplo, cuando las mujeres no logran insertarse en actividades laborales en tanto deben garantizar las responsabilidades de cuidados en los hogares, lo cual reduce la posibilidad de obtención de ingresos de las familias; o cuando los niños y niñas asisten a los espacios de trabajo de los adultos, o bien permanecen solos en las casas de modo que los adultos puedan realizar actividades laborales, lo que impacta en sus derechos en situaciones de pobreza infantil, entre otros tantos casos que podrían mencionarse.

En particular, a partir de un estudio de casos (Campana, 2021; Campana y Rossi Lashayas, 2022) fue posible distinguir dos categorías de espacios de cuidados, de acuerdo a la modalidad de su génesis: i) aquellos que surgen como respuesta directa a las necesidades de las ramas de producción de mercancías de la economía popular; ii) aquellas que surgen a partir de necesidades territoriales y en el marco de políticas públicas y programas.

La estrategia del Movimiento de Trabajadorxs Excluidxs (MTE)

El MTE, una importante organización social de la economía popular perteneciente a la UTEP, cuenta actualmente con 13 espacios de cuidados para infancias y adolescencias, ubicados principalmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires, pero también en Chubut, Corrientes y Córdoba. La organización los denomina Centros Infantiles de Recreación y Aprendizaje (CIRA), con el objetivo de distanciarse de una idea de “guarderías” y de los niños y niñas como aquello que “se guarda”, y

proponer espacios socioeducativos donde los niños y niñas puedan vivenciar espacios de recreación y contención dignos y con derechos mientras sus familias se encuentran trabajando. Estos centros reciben actualmente más de 1200 niños y niñas.

Los CIRA tienen una particularidad que los distingue de otras experiencias de cuidados: su génesis se encuentra directamente vinculada con las necesidades de las ramas de producción de mercancías, y los espacios están destinados (ya sea con exclusividad, o principalmente) a las familias de esas ramas.

El primer espacio de cuidados abierto por la organización fue la denominada en ese momento “la guardería cartonera”, que nace de la rama cartonera, fundamentalmente de las mujeres de la economía popular que se tenían que ir a trabajar en un horario de 5 de la tarde a 12 de la noche. Esa dinámica de trabajo en la rama llevaba a diversas situaciones no deseables; era muy común ver a las familias ir con el carro con todos sus hijos, o bien los hijos e hijas más grandes se quedaban en las casas cuidando a los más pequeños, lo que en muchos barrios era más bien peligroso para ellos.

A partir de la organización de la rama se conformó la cooperativa “El Amanecer de los Cartoneros”. Como relatan Bertelloti y Cappa (2021), desde finales de 2007 se comenzó a formalizar a las trabajadoras y trabajadores de la cooperativa (actualmente la más grande de Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA), pero fue a partir del año 2008 que se generaron los cambios más significativos en las condiciones de trabajo, cuando en la disputa con el Estado lograron la creación de un programa (aún vigente) con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) para la articulación local de un sistema de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), que les permitía a los trabajadores y trabajadoras de la rama cartonera mejorar sus ingresos a la vez que mejorar sus condiciones de vida y trabajo (no sin las precariedades asociadas). En una casi coincidencia temporal con este proceso en el ámbito del trabajo, en el año 2009 se pone en marcha la apertura del primer espacio de cuidados de la rama y del MTE, “El amanecer de los pibes”. Se trata de un espacio de cuidados exclusivo para hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras de la

rama cartonera y recicladores, que recibe algo más de 200 niños, niñas y adolescentes desde los 45 días hasta los 15 años. Se ubica en Villa Fiorito (Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires), zona donde residen muchos de los trabajadores y trabajadoras de la rama. Funciona desde las 5 de la tarde hasta las 10 y media de la noche, coincidiendo con el horario de trabajo de las denominadas “rutas” de recolección. Se trata de un horario para el cual no existe una oferta pública estatal, a la vez que de una población que no puede pagar por estos cuidados específicos. La estrategia desde la economía popular es en este sentido central para que las familias puedan salir a trabajar y los niños y niñas no queden solos en las casas, a la vez evitando situaciones de trabajo infantil.

Otro caso análogo es el CIRA de Mataderos, ubicado en la Ciudad de Buenos Aires. Este CIRA abre sus puertas en el año 2017 en respuesta a la lucha de los trabajadores y trabajadoras de la rama textil del MTE, que necesitaban un lugar donde sus hijos e hijas pudieran estar mientras ellos trabajaban. La historia de la rama textil se vincula con dos tragedias que adquirieron notoriedad pública y que expusieron las condiciones de precariedad del sector y de sus trabajadores: la “tragedia de Luis Viale” en el año 2006 en la Ciudad de Buenos Aires, un incendio de un taller sin habilitación en el que mueren 6 personas, entre ellas 4 niños; un nuevo incendio de un taller familiar en el año 2015, en el que murieron también 2 niños. A partir de estos hechos, en el año 2015 se conforma la rama textil del MTE–CTEP, cuya estrategia principal consistió en la conformación de “Centros Productivos de Indumentaria e Integración Comunitaria” (denominados comúnmente “centros de producción” o “polos textiles”). Los mismos son una alternativa a la modalidad de producción en talleres no habilitados y en las propias viviendas, ofreciendo a partir de la organización colectiva una infraestructura más adecuada para la producción, con condiciones de mayor seguridad e higiene laboral. La consigna de la rama fue desde el inicio “la casa para vivir, el polo para trabajar”. Se buscaba romper con la dinámica de trabajo en talleres familiares en la vivienda, propia del sector. Esta propuesta de separación del espacio de trabajo y de la vivienda generaba asimismo algunas dificultades para las familias en relación con las

responsabilidades de cuidados, principalmente para las mujeres: ¿cómo afrontar la reorganización de las dinámicas laborales y familiares? En consecuencia, o bien las familias no se trasladaban a los polos textiles y continuaban produciendo en la casa, o bien los hombres se trasladaban al polo textil y las mujeres continuaban en los hogares a cargo de los cuidados de niños y niñas. Esto no solo profundizaba las brechas de género, sino que además impactaba en los ingresos totales de las familias, a la vez que implicaba una vulneración de los derechos de los niños y niñas que continuaban viviendo entre las máquinas en las condiciones insalubres propias de los talleres familiares.

A partir de la organización de los trabajadores y trabajadoras de la rama, y con un protagonismo del MTE, en el año 2017 se logra abrir el primer CIRA de la rama textil. El mismo se ubica en el barrio de Mataderos, en el sur de la Ciudad, territorio cercano a la localización de la mayoría de los Centros de Producción Popular en los cuales se organizan cooperativas textiles. A este espacio asisten 80 niños, niñas y adolescentes de entre 45 días y 12 años, exclusivamente hijas e hijos de costureros y costureras de la rama, garantizando las tareas de cuidados durante la jornada laboral. Este CIRA abre de 8 de la mañana a 5 de la tarde, de lunes a viernes, feriados inclusive, con lo que se busca una adaptación a las jornadas extensas de trabajo propio de la actividad textil, que de otro modo no logran alcanzar ingresos mínimos necesarios, y aun así muchas veces no lo logran, como muestra el estudio de la rama realizado por Bertelloti, Fara y Fainstein (2019). Al CIRA de la rama textil asisten durante todo el día los menores de 4 años, y durante media jornada los niños y niñas en edad de escolarización obligatoria, dado el déficit de vacantes en la oferta pública para la primera infancia y de escuelas de doble jornada en la zona sur de la Ciudad y, nuevamente, al igual que en la rama cartonera, la imposibilidad de esta población de pagar por los cuidados necesarios.

La génesis de los CIRA permite que los trabajadores y trabajadoras de esas ramas de la economía popular puedan salir a trabajar y generar un ingreso al tener garantizadas las tareas de cuidados, principalmente en el caso de las mujeres que son las que mayormente se quedan de otro modo en los

hogares. Esto lleva a un aumento de los ingresos de las familias, siendo que todos los miembros adultos pueden realizar actividades laborales. Además, tiene impacto en evitar potenciales situaciones de trabajo infantil, garantizando a los niños, niñas y adolescentes lugares dignos para el desarrollo pleno de la niñez. Por último, cabe destacar que estas estrategias también generan nuevos trabajos para las familias de la economía popular, mayormente para las mujeres, que son quienes se insertan como trabajadoras (en diferentes tareas: educadoras populares, limpieza, cocina, entre otras) en estos espacios de cuidados.

Espacios de cuidados enmarcados en políticas públicas

Otras organizaciones de la economía popular empezaron a trabajar sobre estas temáticas vinculadas a las necesidades de cuidados de las familias del sector, no en relación con ramas específicas de trabajo, sino a partir de una articulación con las políticas públicas existentes que podían serles de utilidad para dar respuesta a las problemáticas emergentes. Una de las políticas a las que acuden estas organizaciones son los “Espacios de Primera Infancia” (los denominados EPI) en el marco del programa de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, siendo este actualmente el marco institucional de muchos espacios de cuidados de esas organizaciones.

Los EPI reciben niños y niñas de entre 45 días y 4 años de edad, en su mayoría en jornada simple. En este sentido, la localización de los espacios se vincula con las necesidades de los barrios y con las posibilidades de la organización de llevar adelante espacios de este tipo en los distritos. Sin embargo, varias de las características específicas de estas propuestas (cobertura etaria, horarios de funcionamiento, características del espacio físico, entre otras) se vinculan directamente con las condiciones de los EPI como política pública de SENAF. En ese sentido, la organización se constituye como un puente entre el Estado y el territorio a partir de la gestión de estos proyectos.

Los EPI no son exclusivos para quienes integran la organización social, sino que son en todos los casos

abiertos a la comunidad. Se ubican en territorios vulnerables y en barrios populares. La génesis y desarrollo de estos EPI permiten dar cobertura a las necesidades de cuidados en los territorios, en función del déficit en la oferta pública estatal y la dificultad de pagar por los cuidados de esta población. A la vez, permiten que las mujeres, principalmente en los hogares monomarentales, puedan salir a trabajar. Y, al igual que los CIRA, generan trabajo para las mujeres de los barrios, que son las que se insertan laboralmente en el EPI.

La articulación de un ecosistema de políticas públicas vinculado al cuidado

Tanto en los espacios de cuidados vinculados a otras ramas de trabajo y producción, como en el caso de espacios enmarcados en políticas públicas, puede observarse la articulación permanente y cotidiana de un conjunto amplio y diverso de políticas públicas y programas, y también relación con diversas instituciones ubicadas en diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal). En el Área Metropolitana de Buenos Aires, es posible distinguir dos categorías de políticas que intervienen en estos espacios:

- Aquellas formuladas explícitamente desde el Estado como políticas públicas de cuidados. Entre ellas se encuentran: políticas de apertura de nuevos espacios de cuidados, de fortalecimiento de espacios existentes, de becas para quienes asisten a espacios comunitarios, de equipamiento e infraestructura. Por otra parte, algunas de estas políticas se implementan en el nivel nacional, y otras en los niveles provinciales o locales. Los espacios de cuidados vinculados a las mismas son gestionados en algunos casos por el propio Estado en los niveles subnacionales (como los municipios), y en otros casos (la mayoría) por organizaciones sociales y comunitarias. Son ejemplos de estas políticas:

- Espacios de Primera Infancia (EPI): espacios destinados a niños y niñas desde 45 días a 4 años en situación de vulnerabilidad social. Su surgimiento está dado a partir de la creación del Plan Nacional de Primera Infancia implementado en el año 2016. La implementación de la política está a cargo de la SENAF en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la

Nación a través de convenios de apertura y fortalecimiento.

- Centros de Desarrollo Infantil (CDI): espacios de atención integral para niños y niñas desde 45 días hasta 4 años en situación de vulnerabilidad social. La implementación de la política se encuentra también a cargo de la SENAF en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y abarca subsidios para apertura, fortalecimiento, y un subsidio mensual para funcionamiento.
- Unidades de Desarrollo Infantil (UDI): a cargo de la Subsecretaría de Políticas Sociales perteneciente al Ministerio de Desarrollo para la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires, a través de un subsidio mensual para su funcionamiento, incluyen Jardines Maternales Comunitarios (tienen una cobertura desde los 45 días hasta los 5 años de edad durante la jornada completa), Centros de Atención Integral (cobertura desde los 45 días hasta los 14 años de edad en jornadas de cuatro horas de duración) y Casa del Niño (cobertura desde los 6 hasta los 14 años. Las Casa del Niño son de jornada completa).
- Centros de Primera Infancia (CPI): cobertura de 45 días a 3 años de edad en situación de vulnerabilidad social. La política está a cargo del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad de Buenos Aires.
- Políticas, programas y otras relaciones institucionales que se establecen entre las organizaciones sociales y el Estado a partir del desarrollo de espacios de cuidados comunitarios gestionados por las organizaciones de la economía popular, aun cuando no tienen específicamente a los cuidados como objeto de intervención. Es posible identificar diferentes aristas de estos vínculos con la institucionalidad estatal, entre las cuales se destacan:
 - Articulaciones en función de la necesidad de obtener recursos para el funcionamiento de los espacios de cuidados que sostienen las organizaciones sociales. En relación con los recursos materiales para el sostenimiento, se articulan un conjunto de políticas mayormente

dispersas para buscar sostener estos espacios. Una característica de estos espacios de cuidados es que no se financian a través de una fuente única, sino que realizan de forma permanente una búsqueda activa de políticas, programas, convenios, convocatorias específicas para proyectos. Algunos ejemplos son: convenios con los gobiernos locales; políticas y programas para la apertura de nuevos espacios o el fortalecimiento de los ya existentes (a veces en modalidad de transferencia monetaria por proyecto para un período determinado –como en el caso de los EPI–, a veces en forma de becas por niño/a –como el caso de las UDI–); el cobro por parte de las trabajadoras de los espacios de cuidados de Salario Social Complementario, ahora Potenciar Trabajo, muchas veces su único ingreso por las tareas que realizan; la presentación de proyectos específicos en convocatorias del Estado en sus diferentes niveles, a veces buscando también vínculo con organismos internacionales; la búsqueda permanente de convenios para la provisión de alimentos para estos espacios de cuidados.

- Articulaciones y mediaciones para el acceso a derechos por parte de la comunidad de la economía popular. Más allá de la alimentación que se brinda a través de las distintas comidas que se ofrecen en estos espacios de cuidados, de los cuidados directos y de las propuestas socioeducativas, lúdicas y de recreación, estos espacios de cuidados atienden una amplia diversidad de problemáticas tanto de los niños y niñas como de sus familias y de la propia comunidad en la que se insertan. Algunas situaciones frecuentes que indican atender desde los espacios son: violencia de género; violencia intrafamiliar; desnutrición, problemas de aprendizaje; situaciones de abuso; consumos problemáticos. Desde los espacios se acompaña también a las familias en la realización de trámites para la solicitud de programas, subsidios y becas, se las asesora ante problemas específicos, se brinda asesoría legal, se ayuda en la gestión de turnos, entre otras tantas tareas que dan cuenta de cuidados integrales y ampliados como característica del

sector. Esto lleva a las organizaciones sociales y a los espacios de cuidados a vincularse con diferentes instituciones y programas estatales, por ejemplo: con centros de salud barriales para la atención de la salud y la solicitud de turnos médicos; con la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) para ayudar a las familias en trámites vinculados con diferentes programas como la Asignación Universal por Hijo o pensiones por discapacidad; con el Ministerio de Desarrollo Social para acompañarles en gestiones vinculadas con programas como el Potenciar Trabajo, o subsidios habitacionales; con el Ministerio de Educación para la solicitud de becas y vacantes; entre otras muchas articulaciones que se tejen cotidianamente y que colocan a las organizaciones y a estos espacios de cuidados como “puente” para el acceso a derechos.

- Por otra parte, desde la economía popular y sus organizaciones también se crean y hacen políticas. Se vinculan con el Estado no solo en tanto cubren espacios que este deja “vacíos” o vacantes; también en la enorme potencialidad de sus estrategias para ser replicadas se juega su vínculo con la institucionalidad estatal (Campana, 2022a). Estos espacios de cuidados se constituyen como políticas en el campo de lo público no estatal que buscan ser reconocidas y fortalecidas por los Estados.
- Adicionalmente, como señalan Paura, Zibecchi y Delgado (2022), se destaca una creciente institucionalización de la economía popular y de los cuidados en las estructuras estatales. La creación de una Dirección de Cuidados Integrales en el Ministerio de Desarrollo Social y la participación de las organizaciones sociales en la misma dan cuenta de un posicionamiento que es también “dentro” y “desde” el propio Estado, a partir del diseño y la implementación de políticas públicas para el sector. Desde esos espacios estatales se han implementado un conjunto de políticas que articulan las dimensiones del trabajo y los cuidados, tales como el Potenciar Trabajo (y una línea específica del mismo para las trabajadoras sociocomunitarias), el pago de un adicional a las trabajadoras sociocomunitarias que

sostuvieron estos espacios en el difícil contexto de pandemia, iniciativas de capacitación y certificación de saberes vinculados al cuidado, entre otras.

Cuidadoras y educadoras populares: las trabajadoras sociocomunitarias

Según los datos del último informe del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP), el 58% de las personas inscriptas en dicho registro son mujeres. A la vez, en el sector de servicios sociocomunitarios se inserta el 27,7% de las personas registradas, ubicándose como la segunda rama de actividad según cantidad de trabajadores/as. En este sentido, es importante destacar que diversos trabajos han dado cuenta de la feminización de los espacios de cuidados comunitarios en contextos de pobreza, cuestionando aquellas miradas que explican la presencia mayormente de mujeres en espacios comunitarios por su “desinterés”, “generosidad” y “voluntarismo” (Zibecchi, 2013; 2014a; 2014b; Paura y Zibecchi, 2014). Estos trabajos destacan un conjunto de factores que facilitan la inserción de mujeres como cuidadoras comunitarias: i) estas organizaciones sociales y comunitarias han tenido un protagonismo creciente para la satisfacción de necesidades urgentes en los barrios; ii) hay un déficit en la provisión pública de cuidados que impacta diferencialmente en el acceso a infraestructuras y servicios para los sectores más vulnerables que no pueden acceder a estos cuidados en el mercado, por lo que acuden a espacios comunitarios; iii) hay una vinculación social de este tipo de tareas de cuidados como típicamente femeninas; iv) la implementación de políticas y programas sociales que requieren una contraprestación por parte de las beneficiarias también han favorecido la participación de mujeres en lo sociocomunitario.

En los casos de estudio presentados, el funcionamiento cotidiano de los espacios de cuidados está a cargo fundamentalmente de mujeres de familias de la economía popular y de los barrios populares en los que se ubican los mismos. También la “militancia” de las organizaciones realiza un aporte fundamental para el sostenimiento de los espacios. La mayoría de los espacios funciona a través de parejas pedagógicas desde una mirada de la educación popular. En ese sentido, las trabajadoras

se reconocen como educadoras populares. Si bien hay en los espacios (no necesariamente en todos) trabajadoras con estudios técnicos, terciarios o universitarios, o quienes también se desempeñan como docentes en niveles del sistema de educación formal, en mayor medida se trata de trabajadoras de la economía popular, por ejemplo ex costureras o cartoneras, o bien hijas o familiares de trabajadores y trabajadoras de las diferentes ramas de producción de mercancías, o vecinas de los barrios populares en los que se abren los espacios. Hay una reivindicación en este sentido de las trabajadoras del sector, de sus saberes y de su conocimiento sobre lo que sucede en las cooperativas, en los barrios, en las familias. En este marco, la capacitación es una búsqueda constante de estos espacios de cuidados, y emergen también expectativas de profesionalización de las trabajadoras a partir de la experiencia como educadoras populares. Asimismo, se destaca que son las que sostienen los espacios a lo largo del tiempo, y que resulta difícil muchas veces que trabajadoras que no son de la economía popular y que tienen estudios y otras trayectorias logren permanecer, dadas las dinámicas de vulnerabilidad, la necesidad y urgencia constante de esta población, y la ausencia de recursos para retribuir correctamente las tareas que se realizan.

Respecto de los ingresos de las trabajadoras de estos espacios de cuidados, es habitual que las mismas perciban programas estatales de transferencia de ingresos como el Salario Social Complementario, actualmente denominado Potenciar Trabajo. A partir de la Ley 27345 sancionada en diciembre de 2016 (denominada “Ley de Emergencia Social”) se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2019 la emergencia social y se creó el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario. Este último es un programa orientado a “solventar, apoyar y promover los esfuerzos individuales y colectivos de los sectores sociales más postergados”, como define la Resolución M.T.E. y S.S. 201/17 del año 2017, a través de una transferencia de ingresos a trabajadores y trabajadoras destinatarias del programa, transferencia que es directa y personalizada a través de la puesta en disponibilidad de una tarjeta bancaria. El monto de la transferencia es del 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil. A partir del año 2020, con la creación del Programa Nacional

de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” (Resolución 121/2020) el Salario Social Complementario pasa a estar bajo la órbita de este Programa siendo una de las dos formas de prestación que propone el mismo (el otro tipo de prestación es el “otorgamiento de subsidios y/o créditos ministeriales a las Unidades de Gestión y/o Unidades de Gestión Asociadas”). En este marco se inscribe también actualmente el refuerzo o “Nexo” (denominado habitualmente como “doble salario”), que permite complementar el Potenciar Trabajo y alcanzar el ingreso equivalente a un Salario Mínimo, Vital y Móvil.

Estas políticas públicas, si bien no están dirigidas específicamente a quienes realizan actividades vinculadas al cuidado, en la práctica y en intersección con los territorios resultan centrales en el ecosistema de políticas al que referimos anteriormente; son indispensables para el sostenimiento cotidiano de los espacios de cuidados desarrollados por organizaciones sociales de la economía popular y de sus trabajadoras sociocomunitarias—educadoras—cuidadoras. Una particularidad del trabajo de cuidados y sociocomunitario en la economía popular es que, a diferencia de otras ramas como la textil, los espacios de cuidados son gratuitos para quienes allí asisten, no se generan mercancías o servicios para vender, sino que se producen cuidados, bienestar y acceso a derechos. Esto lleva a que quienes allí trabajan (fundamentalmente mujeres) no cuenten muchas veces con otro ingreso más que el Salario Social Complementario por el trabajo que realizan. Esto diferencia estos trabajos de cuidados respecto de otras actividades de producción de mercancías donde esta transferencia de ingresos es un complemento de los ingresos generados por la propia actividad (la venta de lo que se produce). De allí la centralidad de esta política para las cuidadoras y educadoras de la economía popular que sostienen cotidianamente los espacios de cuidados en contextos de importante vulnerabilidad.

Una cuestión fundamental para estas mujeres ha sido el de comenzar a reconocerse como trabajadoras y, en particular, como trabajadoras de la economía popular. El trabajo sociocomunitario en las organizaciones sociales, al igual que en el resto de la sociedad, ha estado largamente asociado a formas de amor, afecto, solidaridad, compromiso militante. La

concepción de los cuidados como un trabajo, y como un trabajo que debe ser reconocido, remunerado, y con acceso a derechos, ha sido un proceso más bien reciente. Las organizaciones sociales coinciden en que en el último tiempo han construido la prioridad de buscar que las trabajadoras de estos espacios reciban doble salario complementario (Nexo), es decir, el equivalente a un Salario Mínimo Vital y Móvil. Aun así, cabe destacar que la intensa tarea que se realiza en estos espacios (de cuidados directos, de limpieza, cocina, planificación pedagógica, contención, atención y acompañamiento de múltiples necesidades y problemáticas de las familias) implica como contrapartida un ingreso frecuentemente por debajo de la Canasta Básica Total (línea de pobreza). La calidad de aquello que se ofrece se logra muchas veces en detrimento de los ingresos de las trabajadoras, lo que explica en mayor medida que se logre la provisión de cuidados con los recursos escasos con los que se cuenta. Fournier (2016) hace referencia a un subsidio “de abajo hacia arriba” en función de la ausencia de reconocimiento y de protección social de las trabajadoras comunitarias del cuidado. Más allá de las políticas de transferencia de ingresos existentes, el acceso a derechos para estas trabajadoras, al sistema de protección social y, en particular, de la seguridad social, y el cuidado de quienes cuidan, continúa siendo un desafío pendiente.

Trabajos esenciales: los cuidados comunitarios en la pandemia

El Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio establecido el 20 de marzo de 2020 modificó fuertemente las dinámicas domésticas y comunitarias en las tareas de cuidados. La sobrecarga de tareas en los hogares en el universo de la economía popular es un fenómeno previo a la pandemia del COVID-19, pero se ve acentuada por la misma. El aislamiento social resultó muy complejo en territorios signados por el déficit habitacional, el hacinamiento y la falta de acceso a servicios fundamentales como el agua, a la vez que los ingresos de estas familias se vieron fuertemente reducidos. En este nuevo contexto, se generaron transformaciones importantes en las dinámicas de los espacios de cuidados, que debieron redefinirse y adaptarse a las necesidades que surgieron producto de la crisis sanitaria. La asistencia alimentaria cobró una

nueva centralidad ya que la situación de pandemia afectó directamente los ingresos económicos de las familias, y la entrega de bolsones y viandas se convirtió en una de las principales actividades de estos espacios. A partir del mapeo colaborativo de organizaciones sociales realizado por Territorios en Acción⁴ es posible visualizar, entre otras cuestiones, cómo las organizaciones sociales que proveen cuidados asumieron a su cargo un abanico diverso de necesidades (Campana, 2022b):

- En el ámbito educativo: a partir del cierre de las escuelas se orientaron al acompañamiento escolar bajo modalidades virtuales, a la gestión de becas, pusieron a disposición computadoras, impresoras y fotocopadoras para que las familias pudieran adquirir el material para el estudio en los hogares (muchas familias no contaban tampoco con conexión a internet en la casa), entre otras.
- En lo alimentario la asistencia se multiplicó y desde los espacios de cuidados se repartieron bolsones, viandas, vestimenta, kits de higiene (alcohol en gel, barbijos, lavandina, agua), se realizaron ollas populares.
- El acompañamiento a mujeres y madres en situaciones de violencia de género, para quienes el “quedate en casa” significaba un peligro importante, se volvió una tarea central de las organizaciones
- En lo que respecta directamente a la salud, las organizaciones distribuyeron elementos de higiene, realizaron capacitaciones, brindaron información sobre los cuidados, los centros de testeo y el esquema de vacunación, conformaron y participaron de comités de emergencia en los territorios, y brindaron contención psicológica

El rol de las organizaciones como “puente” con programas y políticas estatales a través del acompañamiento que realizan para la gestión e inscripción en los mismos fue fundamental en el contexto de la pandemia, por ejemplo, para la tramitación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

En la actualidad, el funcionamiento de estos espacios de cuidados se estructura en base a sus objetivos iniciales. Sin embargo, la dinámica adquirida durante la pandemia tuvo como correlato un conjunto de reflexiones sobre los cuidados que allí se proveen, sobre el rol de las cuidadoras, sobre la importancia del “cuidado de quienes cuidan”, que impactaron en estos espacios y que habilitaron procesos de cambio que hoy se encuentran en curso, entre las cuales puede mencionarse: una nueva jerarquía otorgada al interior de las estructuras de las organizaciones sociales de la cuestión de los cuidados y las actividades vinculadas a los mismos; una nueva jerarquización del trabajo de las cuidadoras y de su rol; y una nueva agenda de demandas vinculada con los cuidados en la economía popular, las condiciones en que los mismos se desarrollan, y su reconocimiento como un trabajo que debe ser remunerado y con derechos (Campana y Rossi Lashayas, 2021).

El Estado local en la provisión de cuidados: el caso de la Red de Jardines Maternales del Municipio de Avellaneda

El municipio de Avellaneda se encuentra en el primer cordón del Gran Buenos Aires y está ubicado al sur de la Ciudad de Buenos Aires, separado de ésta por el Riachuelo. Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, Avellaneda poseía 340.985 habitantes. Del total de 113.142 hogares, 47.893 eran hogares con niños/as de 0 a 17 años y el total de niño/as en esa edad era de 87.928. Dentro de ellos, 2.277 eran niños/as de 5 a 17 años que no asistían a algún establecimiento educativo. Es decir que, el 42,3% eran hogares con niños/as de 0 a 17 años y el 25,8% eran niños/as de 0 a 17 años. En cuanto a las condiciones de vida, los datos referidos al aglomerado del Gran Buenos Aires indican que un 30% de los hogares son pobres y un 7% indigentes (Encuesta Permanente de Hogares, I semestre 2019).

Los datos relevados en el Censo muestran que casi la mitad de la población que habita en el partido de Avellaneda vivía en hogares con niños/as en donde las madres eran inactivas, y en donde el 28% eran jefes/as desocupados/as. La situación

⁴ Territorios en acción es una iniciativa conjunta de la UNGS, FLACSO y el CEUR CONICET que se propone construir información para visibilizar el inmenso trabajo que las organizaciones de la sociedad civil desarrollan cotidianamente en los diferentes territorios de nuestro país. Más información en <http://xn---territoriosenaccion-61b.org/>

de vulnerabilidad de los hogares de este partido del conurbano bonaerense era del 13%, acercándose a la media total de la provincia de Buenos Aires. Es decir que una porción importante de la población se encontraba en una situación económica, habitacional y social endeble, que requiere atención y ayuda del Estado.

Dentro del Municipio, se registran diferencias entre los barrios según la localización geográfica. Entre las localidades que componen el partido de Avellaneda se encuentran 39 barrios populares, con diferentes situaciones habitacionales, económicas, productivas, sociales y del entorno familiar.

En este territorio se inserta la oferta pública de cuidados de Avellaneda que cuenta con dieciséis jardines maternos de gestión municipal: los Jardines Maternos Municipales (JMM). Estas instituciones se suman a la oferta de jardines maternos que posee el distrito, la cual asciende a treinta y ocho establecimientos, por lo que la red municipal constituye el 42% de la oferta, siendo además la única oferta pública. Cuenta en la actualidad con una matrícula global de 1.101 niños/as. En los últimos años, el nivel inicial del partido de Avellaneda se ha ido ampliando, así como institucionalizado a partir de la formalización de los jardines al sistema educativo de la provincia de Buenos Aires.

En este marco de creación y ampliación de los espacios de cuidado es que se realizó la presente investigación. A continuación, se dará cuenta de los resultados surgidos en relación a los datos de mercado de trabajo para el caso de las jóvenes, de las formas de generar ingresos y de las ayudas estatales recibidas. Además, se comparte lo hallado específicamente en relación a las vivencias en tiempos de pandemia, sobre las experiencias de trabajo de las madres jóvenes y sobre el funcionamiento de la red de jardines. Para ello, en primer lugar, se dará cuenta del caso del servicio de cuidado brindado en el Municipio de Avellaneda y la historización de su proceso.

La historia de los jardines maternos

La historia de los JMM trata de instituciones que se fueron inaugurando sucesivamente a lo largo de las últimas cuatro décadas y bajo diversas denominaciones, en respuesta a las demandas de

la sociedad. El primero de estos establecimientos se inauguró en el año 1985. Luego, la red se fue ampliando y cubriendo las diversas áreas del distrito, en general a partir de la ubicación de los jardines en zonas caracterizadas por estar atravesadas por problemáticas de vulnerabilidad. No hubo un plan original integral que haya dado inicio a todos o a gran parte de estos establecimientos, por lo cual en las sucesivas etapas de acrecentamiento de la red intervinieron no sólo diversas necesidades de la sociedad –articuladas en mayor o menor medida como demanda– sino también diferentes interpretaciones de estas necesidades por parte de quienes tomaron las decisiones de darle respuesta generando o ampliando la red de jardines.

El primer momento coincide con la vuelta de la democracia, cuando las comunidades barriales (hombres y mujeres) comienzan a reorganizarse, realizando reclamos y solicitando soluciones a las autoridades municipales. El municipio de Avellaneda recibe así una petición para la creación de la primera “guardería para los bebés”. Por ello, en el año 1985 y hallándose próxima la inauguración de la Unidad Sanitaria N°4 se decide dar respuesta favorable a esa petición destinando un espacio de esa construcción para la *Guardería N° 1*.

Desde ese momento, y hasta el año 1987, se crean cuatro *guarderías* a partir de las demandas de vecinos, sin planificación estratégica. En Avellaneda, la apertura democrática y la conciencia de los vecinos sobre sus derechos llevan a que muchos de los reclamos sociales sean escuchados. Uno de ellos era el de contar con espacios para dejar a los bebés mientras sus madres o padres debían ir a trabajar. En este contexto se produce el inicio de la red de jardines, con la apertura de las tres nuevas guarderías en edificios compartidos –una unidad sanitaria y dos sociedades de fomento.

A partir de 1990 los establecimientos comienzan a denominarse *jardines maternos*, ya dentro de la órbita del Consejo de Integración Familiar Municipal, en lugar de *guarderías*. Inicialmente, sólo se modifica su designación: el cambio no va acompañado de un proceso de discusión ni de nuevos acuerdos sobre la implicancia de esta modificación. Paulatinamente, irán emergiendo nuevas demandas a partir del rol que asumen algunas mujeres a través del surgimiento

de la red de trabajadoras vecinales —*manzaneras* u otras operadoras barriales—. Se plantea la necesidad de espacios de contención para dejar a sus niños/as en sus horarios de trabajo y desempeño de sus funciones, ya que la función social de estas mujeres implicaba una activa participación en diversas áreas sociales. Así se crean siete *Jardines Maternales*, los cuales se encontraban a cargo de *coordinadoras barriales*. La estructura edilicia y la organización institucional de los jardines puede ya brindar atención a diferentes niños/as divididos/as por edades cronológicas, en el marco de una red de establecimientos que asciende a once.

Los siguientes dos *Jardines Maternales* se abren en los años 2009 y 2014, como anexos de un programa para inclusión de jóvenes en situación de vulnerabilidad denominado *Envión*, con el objeto de atender a los/as niños/as mientras los/as jóvenes acceden a capacitaciones laborales, estudios de terminalidad educativa y diversos dispositivos de salud.

El año 2015 constituye un momento de inflexión para la red, cuando a partir de diciembre de ese año los 13 jardines maternales pasan a la órbita de la Secretaría de Educación bajo la denominación actual de *Jardines Maternales Municipales* y comienza un proceso de re—jerarquización de la tarea pedagógica en articulación permanente con los treinta y nueve *Jardines de Infantes Municipales* (JIM) ya existentes. Desde entonces se inauguran tres nuevos jardines maternales. Dos de ellos, a partir de una decisión estratégica de la gestión tomada en base a la evaluación de la cobertura territorial por parte de la red y, específicamente, de las zonas vulnerables. El tercero, por la decisión de dar respuesta a la demanda de los trabajadores municipales de contar con un espacio asegurado para sus hijos/as. El pasaje de los jardines maternales a la cartera educativa, la articulación con los *Jardines de Infantes Municipales* y la nueva ampliación de la red implican poder trabajar de manera integral con la primera infancia.

La institucionalización y la ampliación de estos espacios de cuidados para la primera infancia dan cuenta de la posibilidad de mayor inclusión educativa, especialmente para la población más vulnerable de esta localidad. Además, la red de jardines cumple una función muy importante en la cotidianeidad de

las familias y, sobre todo, de las madres de los niños/as. Así, los jardines aparecen como un lugar donde dejar a los/as niños/as, donde se confía que estarán al cuidado, lo que permiten a las madres disponer de ese tiempo para usarlo en trabajos remunerados, trabajo no remunerado y de cuidados, en momentos dedicados al ocio y la socialización, en la asistencia a centros de salud, entre otras tareas cotidianas.

Trabajo de los JMM y especificidades en tiempos de pandemia

Los Jardines Maternales Municipales articulan y aseguran la vacante —y la continuidad dentro del sistema— en los 39 Jardines de Infantes Municipales. Ofrecen servicios de jornada simple y jornada completa que se combinan con las salas de lactantes (bebés), deambuladores (un año), 2 años e integradas, a través de un equipo de educadores compuesto por 142 docentes y 102 auxiliares.

Los JMM disponen de diversos espacios y servicios para llevar a cabo las actividades diarias: por un lado, los servicios básicos de energía eléctrica, agua y conexión a la red cloacal, así como calefacción y refrigeración mediante aire acondicionado; por otro lado, espacios comunes para la alimentación, los juegos y actividades varias dentro de las instituciones que junto con el equipamiento de las salas (cambiadores, espacios diferenciados para cuna y juegos en algunos casos, cocinas integradas en otros, etc.) permiten, en general, desarrollar adecuadamente las actividades dentro y fuera de las salas. En cuanto a la conectividad como recurso para la gestión institucional, si bien mayoritariamente hay cobertura, la misma cuenta con algunas deficiencias y expresa desigualdades propias de la localización.

La oferta municipal constituye entonces, además de una fuente importante de vacantes para este nivel y ciclo, a la que pueden acceder las familias atravesadas por problemáticas de vulnerabilidad, una oferta de calidad.

En cuanto a su funcionamiento durante el período de la pandemia, El ciclo lectivo 2020 inició normalmente en el mes de febrero para los *Jardines Maternales Municipales* hasta que el 16 de marzo se suspendieron las clases presenciales en todo el país como parte de la estrategia gubernamental para hacer frente a la pandemia desencadenada a partir

del virus COVID-19. Días después (el 20 de marzo) se dictó el ASPO, sin retorno a clases presenciales obligatorias por todo el ciclo lectivo.

Como plan de continuidad educativa a distancia surgió desde el Ministerio de Educación de la Nación el programa “Seguimos Educando”, que puso a disposición una colección de materiales y recursos educativos digitales, organizados por nivel educativo y área temática. La continuidad pedagógica a través de medios virtuales puso en evidencia problemáticas de brecha digital de larga data, al tiempo que debilitó el vínculo educativo entre las poblaciones con menores recursos de conectividad. En este escenario, tuvieron que buscarse estrategias para adaptarse a la virtualidad, con diversos resultados en términos de continuidad del contacto entre escuelas y familias. Esta situación fue aún más problemática en el caso del subnivel maternal, caracterizado tanto por la enseñanza como por el cuidado, y en el cual la presencia física es aún más imprescindible para el trabajo con los/as niños/as (Corica y Hoffman, 2021).

A nivel municipal, en el caso particular del Municipio de Avellaneda, surgieron oportunidades, desde la Secretaría de Educación, para llevar adelante actividades de acompañamiento y capacitación, que se sumaron a las actividades institucionales de los Jardines Maternales Municipales. Se trata de acciones que eran habituales en épocas de presencialidad, pero que debieron ser adaptadas a la virtualidad. Dichas actividades estuvieron profundamente signadas por la necesidad de fortalecer al equipo docente y directivo en la búsqueda e implementación de estrategias para sostener el vínculo con los/as niños/as y las familias, lograr la continuidad pedagógica mediante clases no presenciales⁵.

Fuentes de ingreso de las mujeres encuestadas

En cuanto a los ingresos de los grupos familiares, se relevaron las distintas fuentes de ingreso monetario. Según los datos de la encuesta, en la mayoría de los hogares (79,2% del total), el dinero recibido fue a cambio de trabajo⁶ y sólo 2,2% de los hogares, recibieron, durante el mes anterior al relevamiento, dinero por jubilación, pensión contributiva, PUAM o seguro de desempleo. Asimismo, alrededor de 6 de cada 10 de los hogares de segmento bajo (56,5 %) reciben programas sociales. Los programas que reciben, en su mayoría (el 65,5%) son la Asignación Universal por Hijo/a, por al menos uno/a de los/as hijos/as presentes en el hogar. A la vez el 64,8% de los hogares recibe otro programa, entre ellos se destacan: Asignación Universal por Embarazo, Asignación Universal por Discapacidad, Pensiones no contributivas, Potenciar Trabajo, Argentina Trabaja, Ellas hacen, Hacemos, Progresar, Subsidios mensuales para Salud (Prosar, PAMI), Tarjeta Alimentar, Otros planes provinciales y municipales). Es decir que una proporción importante (el 37%) recibe distintos programas al mismo tiempo.

Ahora bien, los hogares que reciben sus ingresos monetarios a cambio del trabajo difieren en cuanto a la cantidad de integrantes que trabajan: el 32,3% cuenta con 1 sólo integrante del grupo familiar que trabaja, mientras que ese porcentaje asciende al 59,9% de los hogares que cuentan entre 2 y 3 miembros del hogar que trabajan y los hogares que cuenta con más de 3 miembros del hogar que trabajan el porcentaje es de casi el 8%. Siendo que las principales fuentes de ingresos son por trabajo y por programas sociales, podría decirse entonces, que los hogares implementan distintas estrategias de obtención de ingresos monetarios, en las que combinan ambas fuentes de distinta manera. En la tabla 6 pueden verse las seis posibilidades de combinación.

5 Creación del blog “Educación mda Quedate en casa” (<https://quedateencasaeducacionmda.blogspot.com/>). El mismo se lanzó con la idea de que las directoras y equipos de conducción de todas las instituciones educativas municipales compartieran los materiales destinados a las familias, que los y las docentes envían o publican mediante diversos medios (blogs o sitios web institucionales, páginas de Facebook, WhatsApp, correo electrónico, fotocopias).

6 Casi la mitad de los hogares (49,8 %) recibe ingresos mensuales por un monto total mayor a \$ 50.000, 37,5% de los hogares manifiestan contar con ingresos que van desde \$ 20.001 a \$ 50.000, mientras que, en el extremo inferior, 6,4% recibe hasta \$20.000. Montos que apenas alcanzan la canasta básica de alimentos según el INDEC.

Tabla 6:
Porcentaje de Hogares por Estrategia Familiar de Ingresos según fuente de ingreso.

Estrategia Familiar de Ingresos	Segmento Bajo
Combinan ingreso programas sociales con trabajo	54,9
Recibe programa y 1 integrante trabaja	18,
Recibe programa y 2 o 3 integrantes trabajan	30,1
Recibe programa y más de 3 integrantes trabajan	6,3
Solo ingreso por trabajo	45,2
No recibe programa y 1 integrante trabaja	13,8

Fuente: Encuesta propia del Proyecto Jóvenes Madres, 2021.

Las estrategias desplegadas dan cuenta de que las fuentes de ingresos monetarias son combinadas con trabajo y programas sociales. En su mayoría los hogares que reciben programa social y cuentan con más de 3 integrante que trabaja, representando el 54,9%. Las diferencias no son tan marcadas en la proporción de hogares que no reciben ayuda de programas sociales y algún miembro del hogar trabaja, representando el 45,2%. Sin embargo, la gran diferencia está en la cantidad de integrantes que trabajan, concentrándose en más del 30% los casos en que 1 solo integrante del hogar lo hace (se consideró tanto los que reciben programas como los que no reciben). Es decir que, la estructura de ingresos es variada entre los grupos familiares, algunas familias tienen varios trabajadores entre sus convivientes mientras que en otros la fuente principal de ingresos es la ayuda estatal/programas sociales que reciben.

Pero también los hogares cuentan –y lo hicieron con mayor frecuencia durante la pandemia– con ayudas o aportes de recursos externos al ámbito del trabajo. En el contexto de pandemia las familias han recurrido a ayudas de familiares o de conocidos, así como han acudido a espacios de organizaciones sociales y religiosas en sus barrios y también a diversas

instituciones públicas –en particular educativas– que durante la pandemia fueron centrales para la supervivencia de las familias.

Las mujeres entrevistadas que reciben programas sociales del gobierno nacional y que suponen una contraprestación en trabajos comunitarios como por ejemplo el Programa Potenciar Trabajo⁷ (una se encontraba esperando que se haga efectiva la inscripción) y el Impulsar Oficinas⁸, en su mayor parte realizan tareas que cuentan como contraprestación que consisten en el mantenimiento de espacios comunes o públicos en los mismos barrios en los que habitan las jóvenes entrevistadas. Durante la pandemia las mujeres que participan en estos programas estuvieron sin trabajar durante los períodos de mayores restricciones, pero continuaron recibiendo los montos dinerarios. Este tipo de trabajos les da mayores posibilidades para poder combinar con sus responsabilidades sobre el trabajo de cuidado de sus niños/as.

De esta forma, las ayudas brindadas por el estado fueron centrales para las jóvenes madres y sus familias. Si bien no alcanzaron a paliar los efectos de la crisis, las mismas permitieron a las jóvenes la generación de nuevas estrategias para sobrellevar dichos efectos. En suma, se observa la

7 Dicho programa tiene como objetivo contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica. Los y las titulares del programa pueden optar por cumplir su contraprestación con su participación en proyectos socio-productivos, socio-laborales y/o socio-comunitarios o a través de la terminalidad educativa.

8 Dicho programa tiene como objetivo desarrollar y fortalecer pequeñas unidades económicas productoras de bienes y servicios desarrollados por personas egresadas de la formación laboral y técnica, que llevan adelante proyectos productivos de la mano de sus oficinas. Busca favorecer la inserción socio-laboral y mejora en la calidad del empleo a través de formación laboral, asistencia técnica y asistencia económica para el desarrollo de unidades económicas gestionadas de manera individual o asociativa.

combinación de diversas fuentes de ingresos para la supervivencia económica: ayudas familiares, ayudas estatales de emergencia, apoyo en programas estatales de contraprestación, búsqueda de nuevos emprendimientos, entre otros.

Incidencia de la política en las trayectorias laborales

Ante las pausas laborales por la pandemia, las mujeres combinaron diversas fuentes de ingresos para lograr la supervivencia económica, intercalando ayudas familiares y estatales con la búsqueda de nuevos emprendimientos y el apoyo encontrado en la red de jardines maternos que, concretamente, habilita un tiempo propio para las madres.

Para estas mujeres que habitaban durante la pandemia en barrios populares y tenían una inserción ocupacional precaria, la importancia de las ayudas (monetarias y en especies) gestionadas por instituciones con presencia territorial como organizaciones sociales, escuela, jardín e iglesia fue notoria. Estas se constituyeron en soportes fundamentales en las vidas de las jóvenes mujeres. Así, el caso de los jardines maternos que brindaron apoyo en las tareas de cuidado de niños y niñas pequeños/as a través de un acompañamiento por medio de los dispositivos móviles resultó fundamental.

En el caso de Amanda, que tenía 29 años al momento de la entrevista y había sido madre por primera vez a los 19, el lugar y sobre todo el tiempo que le otorgaba poder dejar a su hijo en el jardín maternal le permitieron retomar sus actividades laborales interrumpidas por la maternidad. Cuando fue entrevistada se encontraba trabajando como trabajadora de limpieza en casas particulares, desde hacía 4 años, en condiciones precarias de contratación. Ante la dificultad de afrontar los costos de una cuidadora decidió inscribir a su hijo en el maternal para “trabajar bien e irme tranquila”, como ella decía. Por la pandemia vio interrumpidas sus actividades laborales. Estando en condiciones precarias de contratación, le pusieron en pausa las tareas y así también la remuneración. En efecto, afirmaba que ésta fue la cuestión que más le afectó de la pandemia. Por eso, quería cambiar de trabajo y estar en un trabajo formal, con aportes. Espera la posibilidad de una vacante de tiempo completo para su bebé de modo de disponer de más tiempo y obtener un trabajo de mejores condiciones

El lugar de los cuidados y de las tareas asociadas al sostenimiento familiar en las biografías de estas mujeres que puso en evidencia y se reforzó durante la pandemia, dan cuenta de la desigualdad en la estructura de oportunidades y los ciclos de desventaja o de reproducción para las jóvenes (McDonald, Shildrick and Furlong, 2019). El contexto particular de aislamiento social y cuidado de la vida profundizó el aislamiento doméstico y la circulación urbana limitada generada por los procesos de segregación territorial y la persistente división sexual del trabajo que afecta a las mujeres de clase trabajadora en los barrios pobres. Asimismo, las dificultades para superar la pausa que supone la asunción de la maternidad, se vieron potenciadas por el mayor aislamiento en los ambientes familiares, y las dificultades para continuar en trayectorias educativas y laborales que les permitieran mantener sus proyectos y tener espacios de sociabilidad y de interacción entre pares.

Forma de concebir el apoyo a las trayectorias educativo-laborales de las mujeres de parte de los intermediarios

Según se evidenció en las entrevistas con las directoras, los jardines maternos del municipio de Avellaneda revelan distintos diseños según las necesidades de cada familia, bien sean estas trabajadoras del mercado formal o informal, desempleadas, trabajadoras independientes. En cualquier caso, se podría decir que los jardines maternos municipales funcionan como lugar que acaba por favorecer las trayectorias de las jóvenes madres, en tanto les permite dedicarse a sus trabajos y/o estudios gracias al tiempo extra que les da que sus hijos/as estén cuidados/as por terceros/as.

Así, frente a la reconocida problemática de las interrupciones en las trayectorias laborales y/o educativas, el jardín se figura como eslabón dentro de la red de cuidados que arma cada madre para resolver el cuidado de sus hijos/as. La cuestión formativa, a su vez, es priorizada por las propias directoras de las instituciones al momento de las inscripciones, en tanto la reconocen como fundamental para las trayectorias de las jóvenes. En otras palabras, se intenta fomentar y facilitar que sigan sus estudios, dándoles una vacante para sus hijos. En relación con lo dicho sobre las trayectorias de las jóvenes madres, la siguiente frase de una de las directoras resulta ilustrativa:

“Claro, mira nosotros del jardín cuando ellas vienen porque nos dicen que están buscando una vacante porque quieren seguir estudiando, nosotros tratamos de apoyarlas y de incentivarlas a que sí, que sigan, que es importante, mostrarles el jardín y que se queden tranquilas que su hijo va a estar bien, que lo que están haciendo también es beneficioso para los dos, tanto para ella como después para su hijo.” (JMM N°1)

Tal como fue ya mencionado, las características familiares son variadas, entre los jardines de distintos barrios y también al interior de cada jardín, lo que significa que el jardín adquiere distintos significados para cada familia. Ante una familia de bajos recursos económicos, el sistema municipal muchas veces es la única opción posible, mientras que para familias de mayores recursos las opciones se diversifican en tanto cuentan con la posibilidad de contratar a una persona particular para el cuidado o bien pensar la inscripción en un jardín privado.

En los casos en que la matrícula se compone mayoritariamente por hijos/as de empleados/as municipales, las jornadas que se otorgan mayormente son completas, dado que necesitan cubrir la totalidad del horario laboral de las familias. Se reconoce que en esos casos el jardín es central para poder organizar lo familiar con lo laboral y que los padres y madres puedan cumplir con el horario de trabajo.

Con estos ejemplos de las variadas situaciones que atraviesa cada familia, se esclarece lo mencionado respecto al jardín como eslabón de la red de cuidados de las madres, con distintos significados en cada caso. En cualquiera de ellos, cabe pensar en el espacio del jardín maternal de manera potencial. No se trata solo de asignar vacantes para aquellas madres/familias que estén trabajando y necesitan dejar a sus hijos/as al cuidado o bien para quienes estén terminando el secundario sino también para aquellas que no lo están haciendo en la actualidad, pero que quisieran hacerlo. En muchas ocasiones, las madres no se encuentran trabajando ni buscando trabajo ni formándose porque no cuentan con el tiempo necesario para hacerlo. Además del tiempo, se suma la disponibilidad económica, la capacidad de organización, entre otros factores. Es entonces en esas situaciones donde cobra otra función el maternal que es la de habilitar nuevas trayectorias

para las madres, que sin el alivio de cuidado brindado, no podrían hacer. De esa manera, se termina de configurar a los jardines maternos municipales como eslabones en la red de cuidados de las jóvenes madres.

Conclusiones y reflexiones finales

Este capítulo analiza las transformaciones ocurridas en el mercado de trabajo y en el sistema de protección social de la Argentina, para dar cuenta de la importancia que adquirió la cuestión del cuidado en la agenda social de los últimos años. Como se puede ver en la evidencia presentada, el trabajo informal fue creciendo sistemáticamente en las últimas décadas, tensionando las formas de acceso a la protección social, históricamente asociadas, en nuestro país, al empleo formal y protegido.

Desde fines del siglo pasado, esta situación comenzó a ser un problema público que requirió la intervención estatal a partir de diferentes dispositivos. Sin embargo, recién a partir de la primera década de este siglo, cuando el crecimiento del empleo informal comenzó a ser una realidad persistente, el Estado nacional decidió intervenir en el sistema de protección social, ampliando la cobertura a aquellas personas fuera del mercado laboral protegido, así como a sus hijas e hijos.

Entre las medidas implementadas se destaca la creación del monotributo social como una herramienta de inclusión de las y los trabajadores cuentapropistas y de la economía social y popular en el sistema de protección social a partir del acceso a la cobertura de salud y a los aportes jubilatorios, brindando, asimismo, un marco de legalidad y de derechos a sus actividades productivas. Tanto el monotributo social como la Asignación Universal por Hijo/a se inscriben dentro de un debate más general respecto de la capacidad de adaptación del Sistema Protección Social para dar respuestas redistributivas y de inclusión social frente a los cambios en el mercado de trabajo; más aún cuando la sustentabilidad del sistema, por su doble carácter contributivo y no contributivo, y la capacidad de cobertura del mismo está puesta en cuestión en la mayoría de los países. En ese sentido, adquieren relevancia ambas políticas ya que brindan protección social a las y los trabajadores informales y de la economía social y popular a partir de los aportes

realizados tanto por las y los trabajadores formales, que cada vez significan una porción más pequeña de nuestra economía, como por el financiamiento proveniente de rentas generales.

La pandemia del COVID-19 puso en evidencia la vulnerabilidad y la precariedad de los sectores populares, particularmente de las mujeres y jóvenes, frente a situaciones de crisis social, e instaló en la agenda pública la importancia de los cuidados, y especialmente de los cuidados comunitarios con la participación de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil, como estrategia de reproducción ampliada de la vida en los territorios. La existencia de redes de cuidados, como los casos que aquí se analizan, son una tradición de larga data en nuestro país, pero en la pandemia recuperaron protagonismo al ser el principal dispositivo que muchas familias tuvieron para sobrellevar los largos periodos de aislamiento social debido a la pandemia, así como en la reproducción ampliada de la vida en el proceso de recuperación socioeconómica posterior. Estas redes multiactorales, integradas por gobiernos locales, actores territoriales y políticas públicas nacionales muestran claramente la relevancia de las organizaciones sociales como mediadoras/puente para garantizar derechos y su articulación con el Estado y las políticas en los territorios.

Sin embargo, las crisis socio económicas recurrentes así como las transformaciones en el mundo del trabajo actual, imponen la necesidad de repensar la crisis de los cuidados como una de las causas estructurales que explican las desigualdades en nuestro país, así como las dificultades que enfrentan principalmente las mujeres y las jóvenes para insertarse en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones. La escasez de datos y estadísticas, actualizadas y fiables, sobre los cuidados comunitarios hace que el debate público necesario recaiga siempre en miradas simplistas sobre esta realidad. A su vez, este problema se profundiza por la falta de inversión (aunque fue creciendo en los últimos años) en infraestructura de cuidados, equipamientos y reconocimiento salarial de los trabajos de cuidados en espacios comunitarios. Esto último tiene un claro impacto en las políticas de reconocimiento y redistribución necesarias para fortalecer la sociedad del cuidado, y que pone en agenda también un tema central: ¿quién cuida a las

que cuidan? La protección social de los trabajos de cuidado es todavía una deuda pendiente que debe ser encarada para poder trascender los pisos de protección social de toda nuestra población.

La configuración de los cuidados comunitarios como aspecto cada vez más relevante del sistema de protección social actual, responde al dinamismo de las agendas de los feminismos y movimientos de mujeres y sus demandas históricas, así como a su intersección con las demandas de los movimientos sociales de la economía popular en relación a las transformaciones del mundo del trabajo a nivel global y local. Esto construye un escenario donde diferentes actores internacionales, regionales y locales comienzan a percibir la necesidad de intervenir con políticas redistributivas y de reconocimiento orientadas a fortalecer y ampliar estas redes de cuidados multiactorales.

Referencias bibliográficas

- Alfredo, M. A. (2020). Jóvenes y empleo en el sector automotriz en Argentina (2006–2016), Instituto Mexicano de la Juventud; Jóvenes; 35; 12–2020; 201–233.
- Beccaria, L. A., & Groisman, F. (2015). Informalidad y segmentación del mercado laboral: el caso de la Argentina. *Revista Cepal*, n° 117, p. 127–143.
- Bertellotti, A., Fara, I. y Fainstein, C. (2019). La rama textil de la economía popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Documento de Trabajo N°47. Buenos Aires: Fundación Friedrich–Ebert–Stiftung.
- Bertranou, F., & Casanova, L. (2014). ¿Es la informalidad laboral inflexible a la baja en Argentina? Experiencia reciente y perspectivas. *Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales*, (6), 59–78.
- Busso, M., & Pérez, P. (2019). El velo meritocrático: inequidades en la inserción laboral de jóvenes durante el gobierno de Cambiemos. *RevIISE: Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 13(13), 133–145.
- Cantamutto, F. & Schorr, M. (2017). El modelo de Cambiemos: rumbo claro, límites crecientes, Nota original publicada en Edición N° 215 de *Le Monde Diplomatique*, Año XVIII, pp.6–7.

- Cacciamali, M. (2000): Proceso de informalidad y sector informal: reexamen de una discusión. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 6(3), 95–110.
- Campana, J. (2021) “Estrategias de cuidados en la economía popular: el caso del Centro Infantil de Recreación y Aprendizaje del Movimiento de Trabajadores Excluidos”, Tesis de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, FLACSO – Buenos Aires.
- Campana, J. (2022a) Trabajo y cuidados en la economía popular: desigualdad, estrategias colectivas y disputas políticas en torno a lo común. En *Revista Argumentos*, n°26.
- Campana, J. (2022b) Organizaciones sociales y comunitarias que proveen cuidados. Documento de Trabajo N° 3 de la Serie Acciones en Tiempo de Pandemia. Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Campana, J. y Ferrari Mango, C. (2021). El Estado entre desigualdades y políticas públicas redistributivas. A un año de la crisis sanitaria”. Informe N°19 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural, FLACSO: Buenos Aires.
- Campana, J. y Rossi Lashayas, A. (2021). Cuidar la economía popular en pandemia: un análisis desde la rama textil del Movimiento de Trabajadorxs Excluídxs en el Área Metropolitana de Buenos Aires. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Campana, J. y Rossi Lashayas, A. (2022) Organización Social del Cuidado en la Economía Popular: El trabajo sociocomunitario y su vinculación con políticas públicas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert Argentina.
- Cappa, A. y Bertelotti, A. (2021). Recuperación de residuos sólidos urbanos. La rama “cartonera” de la economía popular. Buenos Aires: Fundación Friedrich–Ebert–Stiftung.
- Cappa, A. y Campana, J. (2021). Entre la crisis coyuntural y la desigualdad estructural: apuntes para la construcción de una protección social universal en Argentina. En: Tirenni, J. y Ruiz del Ferrier, C. (comps.) (2021), *La protección social en América Latina: El Estado y las políticas públicas entre la inequidad y la crisis social*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Casalis, Alejandro (2021). Las políticas sociales locales en Argentina: entre la asistencia, la emergencia y la promoción social (2003–2020). En: Tirenni, J. y Ruiz del Ferrier, C. (comps.) (2021). *La protección social en América Latina: El Estado y las políticas públicas entre la inequidad y la crisis social*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Castel, R. (2005). *¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires. Manantial.
- CASTRONOVO, A. (2018). ¡Costureros carajo! Trayectorias de lucha y autogestión en las economías populares argentinas. En *Íconos*, 62, 119–139.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad*. CEPAL. Santiago.
- CHENA, P. (2017). La economía popular y sus relaciones fundantes. En *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Buenos Aires: Colihue.
- Corica, A., & Alfredo, M. (2021). ¿Afinidad o integralidad? Procesos de inserción laboral de egresados técnicos en Argentina, *Revista Educação & Sociedade (E&S)*, v. 42, Campinas, 1–17.
- Esping Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Editorial Ariel, Barcelona.
- ESQUIVEL, V. (2012). Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la ‘organización social del cuidado’ en América Latina”. En *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo: ONU–Mujeres.
- Ferrari Mango, C. G. (2021). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Estudios Sociales Contemporáneos*, (24), 163–187.
- FISHER, B. y TRONTO, J. (1990). *Toward a Feminist Theory of Caring*. En *Circles of care: work and identity in women’s lives* (pp. 35–62). Nueva York: Suny PRESS
- FOURNIER, M. (2016) La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de “abajo hacia arriba”? En *Trabajo y Sociedad*, n°48, pp. 83–108.
- Golbert, L. (2012). *¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/seguridadSoc/pisoosistema.pdf>

- GRABOIS, J. y PÉRSICO, E. (2019). Organización y Economía Popular. Buenos Aires: CTEP – Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.
- Jiménez, M., & Jiménez, M. X. (2021). La política del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). OIT
- Jiménez Restrepo, D. M. (2012): La informalidad laboral en América Latina: explicación estructuralista o institucionalista. Cuadernos de Economía, 31(58), 113–143.
- IERULLO, M. (2015). La crianza de niños, niñas y adolescentes en contextos de pobreza urbana persistente. En Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 13 (2), pp. 671–683
- IERULLO, M. Y MAGLIONI, C. (2014). Cuidado y organizaciones comunitarias: reflexiones a partir de la experiencia de la Coordinadora de Jardines Maternales Comunitarios de La Matanza. En Argumentos, 17, pp. 150–177.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos – I.N.D.E.C. (2020). Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH) Tercer trimestre de 2020. Disponible en https://www.indec.gob.ar/uploads/informedesdeprensa/mercado_trabajo_eph_3trim20E927D146A5.pdf (consultado 11 de enero de 2021).
- Lazarte, R. (2000): El “sector informal”: una revisión conceptual bibliográfica. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 31, núm. 121, abril–junio, 2000, pp. 35–62, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México. En línea: <https://www.redalyc.org/pdf/118/11820085003.pdf> F/c 08/09/2019
- Mazzola, R. (2015). Nueva paradigma. La Asignación Universal por Hijo en Argentina. Buenos Aires: Prometeo.
- Miranda, A., & Zelarayán, J. (2012). Brecha de ingresos y posición laboral de los jóvenes en la Argentina postconvertibilidad, en Guzmán L. J. y Boso R. (coord.): Juventud precarizada: la difícil transición de la formación al trabajo. CRIM UNAM México.
- Miranda, A., & Arancibia, M. (2017). Repensar el vínculo entre la Educación y el Mundo del Trabajo desde la Perspectiva de Género: Reflexiones a Partir de un Estudio Longitudinal en el Gran Buenos Aires. Education Policy Analysis Archives, 25, 1–18.
- Miranda, A., & Alfredo, M. (2018). Políticas y leyes de primer empleo en América Latina: tensiones entre inserción y construcción de trayectorias. Revista de Ciencias Sociales, 31(42), 79–106.
- Miranda, Ana, y Alfredo, Miguel (2018). Políticas y leyes de primer empleo en América Latina: tensiones entre inserción y construcción de trayectorias. Revista de Ciencias Sociales, 31(42), 79–106.
- Miranda, Ana, y Alfredo, Miguel (2021). El impacto de la pandemia Covid–19 en la inserción laboral de las juventudes en Argentina: intersecciones entre clases y géneros. Última década, 29(57), 125–158.
- Miranda A. (2019). Estrategias de emprendimientos productivos y economía social y popular para la generación de ingresos: juventudes, territorio y género, 159 – 195, en Pérez Sáinz (edit.): A golpes de presente, a gritos de futuro. Jóvenes, trabajo y violencias en América Latina, FLACSO Costa Rica. IDRC Canadá.
- Miranda, A., & Carcar, F. (2020). Políticas de Juventudes: tensiones entre la desigualdad, lo individual y lo comunitario, Jóvenes: revista de estudios sobre juventud, IMJUVE, México, vol. 34, p. 73 – 73.
- Pérez Islas, J. (2008). Entre la incertidumbre y el riesgo: ser y no ser, esa es la cuestión... juvenil, en Bendit, R., Hahn, M. & Miranda, A. (Comps.): Transiciones juveniles: procesos de inclusión social y patrones de vulnerabilidad en el mundo global. Contribuciones sobre educación y empleo, participación, ciudadanía democrática y culturas juveniles en América, Europa y Oceanía. Prometeo libros, Buenos Aires, pp. 175–192.
- Pérez Sáinz, J. (2021). Marginación social y nudos de desigualdad en tiempos de pandemia, Nueva Sociedad n° 293, mayo–junio de 2021, 63–76.
- Piñeiro Poy, S. (2017). Heterogeneidad de la estructura ocupacional y segmentación del mercado de trabajo. Gran Buenos Aires, 1974–2014. Trabajo y sociedad, (29), 353–376.
- OCEPP (2021). La Economía Popular. Total de trabajadorxs, ingresos y transiciones laborales. Buenos Aires: Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas.
- Organización Internacional del Trabajo (2002): El trabajo decente y la economía informal”, Conferencia Internacional del Trabajo, 90° reunión, OIT. En línea: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

- Organización Internacional del Trabajo (2015). *¿Qué sabemos sobre los programas y Políticas de Primer Empleo en América Latina?* Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- PAURA, V. y ZIBECCHI, C. (2014) Mujeres, ámbito comunitario y cuidado: Consideraciones para el estudio de relaciones en transformación. En *La Aljaba*, 18 (2), pp. 125–147.
- Paura, V., Zibecchi, C. y Delgado Williams, S. (2022). Economía Social y Popular: institucionalización y centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. *Conciencia Social*, 5(10). 27–47.
- PÉREZ OROZCO, A. (2006). Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico. En *Revista de Economía Crítica*, 5, 7–37
- PÉREZ OROZCO, A. (2014). Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital–vida. Madrid: Traficantes de Sueños.
- ROIG, A. (2017) Financierización y derechos de los trabajadores de la economía popular. En *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Buenos Aires: Colihue.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de Bienestar*. Buenos Aires. Manantial.
- SEÑORANS, D. (2018) *El derecho a la vida digna. Formas de militancia en la economía popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Tesis doctoral. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires (Facultad de Filosofía y Letras) y École Des Hautes Études en Sciences Sociales.
- SEÑORANS, D. (2020) Economías populares, economías plurales. Sobre la organización gremial de los trabajadores costureros en Buenos Aires, Argentina. En *Cuadernos de Antropología Social*, 51, pp. 189–206.
- Tirenni, J. y Ruiz del Ferrier, C. (comps.) (2021). *La protección social en América Latina: el Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Tirenni, J. y Ruiz del Ferrier, C. (comps.) (2017). *El Sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social*. Documento de trabajo n° 3. Área Estado y Políticas Públicas. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Tolosa, D. (2020). Pandemia, jóvenes y precarización laboral. *Revista Argentina de Estudios de Juventud*, (14), e051–e051.
- ZIBECCHI, C. (2013) Organizaciones comunitarias y cuidado en la primera infancia: un análisis en torno a las trayectorias, prácticas y saberes de las cuidadoras. En *Trabajo y Sociedad*, 20, pp. 427–447.
- ZIBECCHI, C. (2014a) Entre el trabajo y el amor, el cuidado de niños en contextos de pobreza: el caso de las mujeres cuidadoras del ámbito comunitario. En *Estudios Sociológicos*, 32 (95), pp. 385–411.
- ZIBECCHI, C. (2014b). Trayectorias de mujeres y trabajo de cuidado en el ámbito comunitario: algunas claves para su estudio. En *La Ventana*, 39, pp. 97–139.
- ZIBECCHI, C. (2020). Cuidar a los chicos del barrio: trabajo comunitario de las cuidadoras, expectativas y horizontes de politización en contextos de pandemia. En *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá*. Buenos Aires: Asociación Lola Mora, Red de Género y Comercio.

CAPÍTULO 2

Serviço público e medidas emergenciais durante a pandemia: o caso da Política Municipal para a População Imigrante na cidade de São Paulo (2013–2022)

Márcia Pereira Cunha
FLACSO Brasil

Apresentação

A gestão pública da pandemia no Brasil foi errática e conflituosa. O fato de que o governo federal negava sua gravidade, recusava as orientações dos órgãos internacionais (desde as de isolamento social até as de uso de máscaras e vacinação) e, mais que isso, agia em sentido contrário, defendendo o uso de remédios comprovadamente ineficazes, como a cloroquina e a ivermectina, teve o efeito de deixar o país sem coordenação política nacional e, ao mesmo tempo, de fomentar atritos com os demais níveis da gestão, isto é, estados e municípios que, com as exceções dos que tinham governos politicamente alinhados ao presidente, adotaram as recomendações.

Neste cenário de discursos e ações incompatíveis entre si, duas medidas (além das ações em prol de pequenas e médias empresas) foram tomadas para contrabalançar os previsíveis efeitos negativos que a cessação da atividade econômica causaria para os trabalhadores: o *Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda*, de pagamento de benefício monetário a trabalhadores com vínculo formal de contratação, com objetivo de preservar seus empregos em casos de suspensão temporária ou redução de carga horária e salários, acordados com seus empregadores, e o *Auxílio Emergencial*, benefício monetário pago a qualquer brasileiro com mais de 18 anos sem vínculo formal de trabalho e não receptor de benefícios previdenciários ou assistenciais (com exceção do Programa Bolsa Família), com renda de até meio salário mínimo

ou renda familiar per capita de até três salários mínimos (Cardoso *et al*, 2021, p. 540). O impacto positivo, em especial do Auxílio Emergencial, foi captado por projeções e avaliações. Por outro lado, se, mais recentemente, o próprio impacto vem sendo redimensionado à luz, por exemplo, das variações que sofreu em termos valores pagos e critérios de elegibilidade (Ipea, 2022, p. 2), desde o primeiro momento sua implementação também foi alvo de controvérsia pelo uso limitado da estrutura de política socioassistencial existente, para sua execução (Sátyro e Machado, 2021).

A política que propomos apresentar aqui combina medidas emergenciais a estruturas estáveis de gestão. Trata-se da Política Municipal para a População Imigrante (PMPI), desenvolvida na cidade de São Paulo desde 2013. Escolhemos essa experiência por suas características e pioneirismo, mas também por ter operado ininterruptamente no atendimento à população imigrante do município e, tratando de problema de grande relevância global e regional, ter articulado poder público e sociedade civil, podendo fomentar debate sobre iniciativas semelhantes para além das demandas específicas deste grupo social. A Lei 16.478/16, que instituiu a PMPI, define esta população como:

(...) todas as pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, compreendendo imigrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação imigratória e documental.

Consideramos também o dado de que os fluxos migratórios mais recentes têm se caracterizado, no caso brasileiro, pela chegada de sujeitos que o fazem por condições adversas em seus países de origem, como desastres naturais, conflitos ou perseguições. Isso quer dizer que quando falamos de uma população que busca e exerce atividade laboral fora da proteção e regulação previstas no caso do trabalho formal, estamos também falando desses imigrantes. Assim, esta política específica certamente ilumina desafios e possibilidades pertinentes ao total da população socialmente vulnerável.

Com base em pesquisa bibliográfica e documental¹, além de levantamento de dados quantitativos, este artigo se organiza em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Começa com um panorama do desemprego e do trabalho informal no Brasil, mostrando, onde possível, os efeitos da pandemia. Delineia, em seguida, as políticas de proteção social brasileiras, tomando o tripé da seguridade, ou, as políticas de saúde, assistência social e previdência social. Finalmente, apresenta a PMPI, chamando a atenção para aspectos que pareceram relevantes para nossa questão, a proteção social dos trabalhadores informais durante a pandemia.

Desemprego e emprego informal no Brasil

O mercado de trabalho brasileiro é marcado pela heterogeneidade e pela forte concentração das melhores condições e remunerações em setores minoritários. Desta maneira, a informalidade é um dado também central para apreender sua caracterização geral.

Para uma primeira delimitação entre trabalho formal e informal, no caso brasileiro, é preciso fazer referência à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. Depois da transição de uma economia agrário-exportadora para uma economia industrial, na passagem do XIX para o XX, as décadas seguintes foram marcadas por pequenos e irregulares avanços no estabelecimento de alguns direitos do

trabalho, como regulamentação da jornada, férias remuneradas, previdência. A CLT fixa as regras de trabalho protegido², tendo como um de seus instrumentos mais representativos a carteira de trabalho. “Trabalho com carteira assinada”, assim, é, até hoje, sinônimo de formalidade.

Para a contagem da população economicamente ativa não registrada em carteira, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), principal órgão nacional de produção de dados socioeconômicos e demográficos, utiliza definição da Organização

Internacional do Trabalho (OIT) e, considerando as características históricas do mercado de trabalho brasileiro, utiliza como proxy:

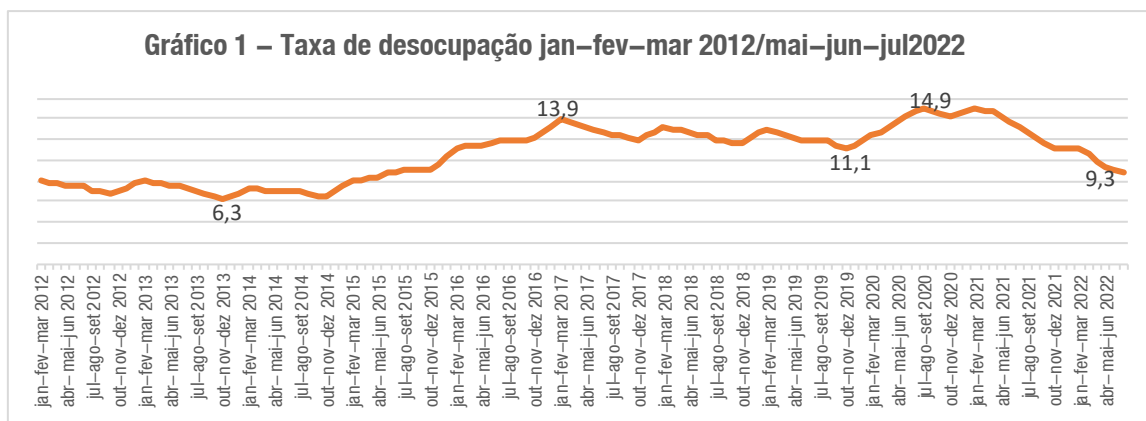
- empregados e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada;
- trabalhadores por conta própria e empregadores que não contribuem, ambos, para a previdência social; e
- trabalhadores familiares auxiliares.

Com isso em mente, podemos nos aproximar de configurações mais específicas das condições de trabalho no Brasil. Primeiramente, de uma população estimada em 212 milhões de pessoas, em junho de 2022, 10,1 milhões estavam desempregadas, uma taxa de 9,3%.

O gráfico 1 mostra a variação nas taxas de desocupação desde 2012. Antes da pandemia, a maior taxa havia sido no terceiro trimestre de 2017, com 13,9% de desocupação. No período pós-pandemia, os picos estão nos trimestres jul-ago-set de 2020 e jan-fev-mar de 2021, ambos com 14,9%. Depois deste último, o movimento é de queda, chegando aos patamares pré-pandemia no último trimestre de 2021, com 11,1%.

1 Agradecemos os profissionais envolvidos com o desenvolvimento da PMPI que aceitaram realizar conversas informais sobre a experiência. Embora qualquer ressalva ao texto seja de total responsabilidade de sua autora, seus relatos iluminaram aspectos que documentos e registros nem sempre conseguem transmitir.

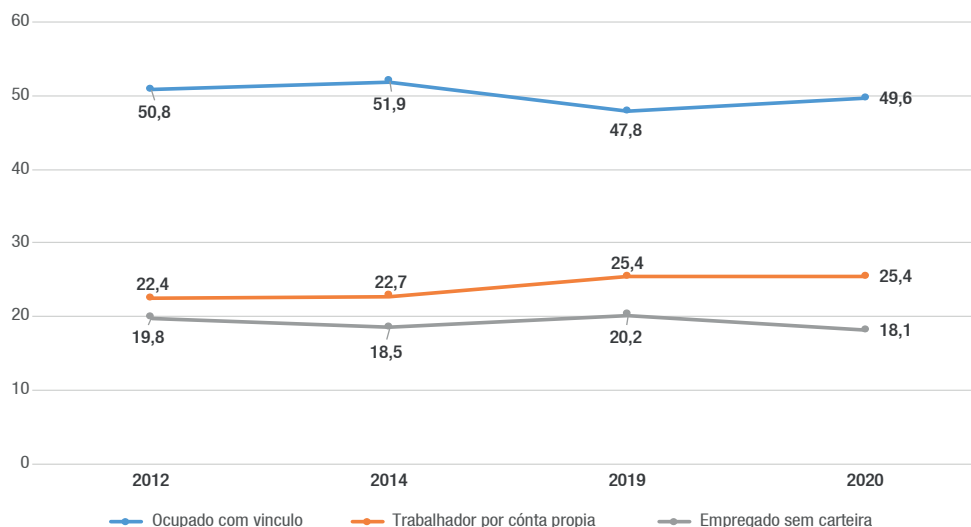
2 Passando por várias transformações ao longo dos anos, os direitos a que a CLT garante acesso são basicamente jornada de trabalho limitada (40h, no máximo 44h semanais), pagamento de hora extra, 13º salário, férias remuneradas, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, assistência médica, vale transporte, seguro desemprego, licença maternidade, entre outros.



Fonte: IBGE, PNAD Contínua. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego. Acesso em 01.10.2022.

Considerando os ocupados, o gráfico 2 apresenta as proporções de trabalhadores com vínculo empregatício formal (com carteira assinada, militares e funcionários públicos) e sem vínculo formal (representados pelos “empregados sem carteira” e “trabalhador por conta própria”).

Gráfico 2 – Participação dos trabalhadores, por categorias selecionadas de posição na ocupação – Brasil – 2012–2020



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012–2020 (IBGE, 2021, p. 18).

Como seria de se esperar, os efeitos econômicos da pandemia e das medidas sanitárias necessárias a seu enfrentamento atingiram de forma mais severa os grupos sociais que não tinham vínculo formalizado de trabalho. A tabela 1 mostra o número de pessoas ocupadas por tipo de atividade econômica. Os dados de 2012 a 2020 mostram que as atividades que mais perderam postos de trabalho, além da Construção

civil, estavam no setor de serviços: Alojamento e alimentação; Serviços domésticos; Outros Serviços. São setores em que se concentram os trabalhadores contratados sem vínculo formal (muitas vezes de forma temporária e/ou sazonal, como é o caso na construção civil e na atividade agrícola) e por conta própria (como trabalhadores domésticos, ambulantes e prestadores de serviços variados).

Tabela 1 – Pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas no trabalho principal, com indicação da variação entre períodos, segundo subgrupos de atividades econômicas – Brasil – 2012/2020

Subgrupos de atividades econômicas	Pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas no trabalho principal (1000 pessoas)						Variação entre períodos (%)	
	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2020/2019	2020/2012
Total	89 695	92 248	90 750	92 771	94 956	86 673	(–) 8,7	(–) 3,4
Agropecuária	10 219	9 516	8 950	8 511	8 603	7 999	(–) 7,0	(–) 21,7
Indústria	13036	13 480	311 618	12 042	12 424	11 374	(–) 8,5	(–) 12,7
Construção	7 651	7 906	7 529	6 891	6 950	6 246	(–) 10,1	(–) 18,4
Comércio e reparação	17 104	17 538	17 602	17 925	18 173	16 729	(–) 7,9	(–) 2,2
Administração pública, educação, saúde e serviços sociais	14 105	14 839	15 258	15 953	16 151	15 667	(–) 3,0	11,1
Transporte, armazenagem e correio	4 253	4378	4 647	4 733	4 885	4 641	(–) 5,0	9,1
Alojamento e alimentação	3 744	4 255	4 741	5 286	5 706	4 457	(–) 21,9	19,0
Informação, financeira e outras atividades profissionais	9 594	10 356	9 882	10 379	10 783	10 198	(–) 5,4	6,3
Serviços domésticos	6 093	5 873	6 101	6 065	6 123	4 921	(–) 19,6	(–) 19,2
Outros serviços	3 845	4 084	4 415	4 945	5 121	4 420	(–) 13,7	14,9

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012/2020 (IBGE, 2021, p. 20).

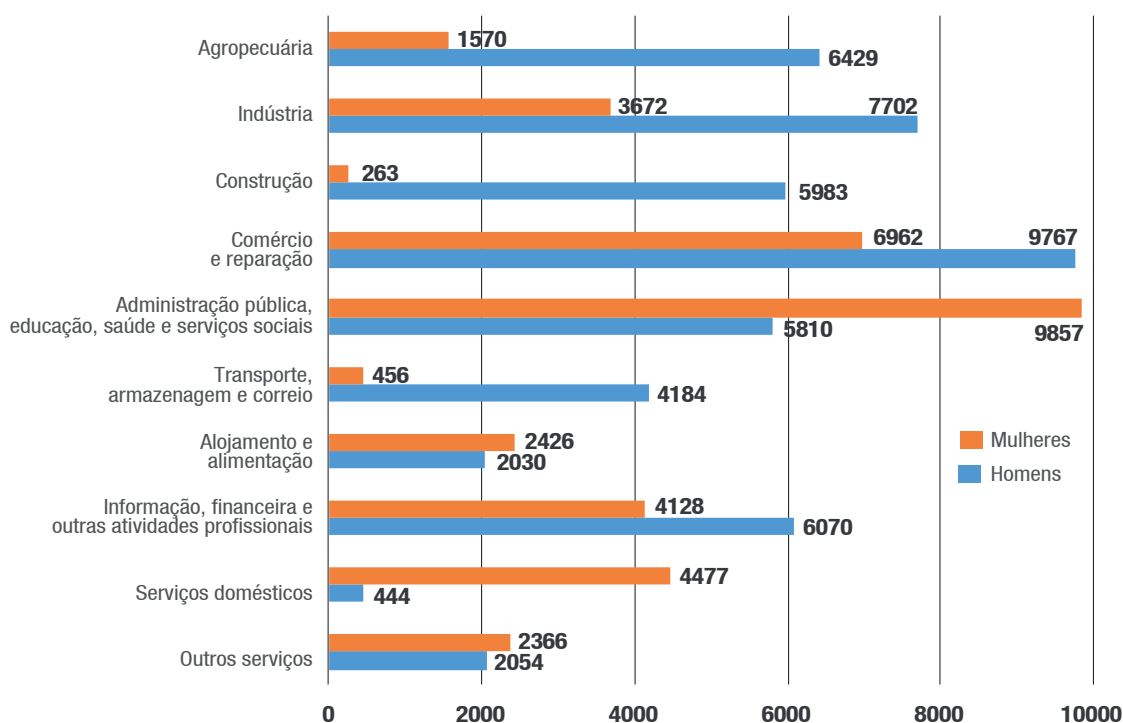
Os gráficos 3 e 4 mostram a composição de gênero e cor/raça de cada uma dessas atividades econômicas. Considerando que aquelas que perderam mais postos de trabalho apresentam predomínio de mulheres (serviços) e pretos ou pardos³ (serviços, agropecuária e construção civil), podemos concluir que tenham sido os grupos mais penalizados pela paralização das atividades econômicas durante a pandemia.

No que se refere a grupos etários, na comparação entre taxas de ocupação de 2019 e 2020, as perdas para o grupo de 14 a 29 anos é maior que nos demais grupos, como mostra o gráfico 5.

No gráfico 1, vimos que após o pico de desocupação no primeiro trimestre de 2021, a taxa entrou em constante queda. Contudo, esta recuperação vem se dando pelo retorno à atividade dos trabalhadores informais (IPEA, 2022, p.8). A tabela 2 traz os números e as respectivas variações dentro de cada grupo.

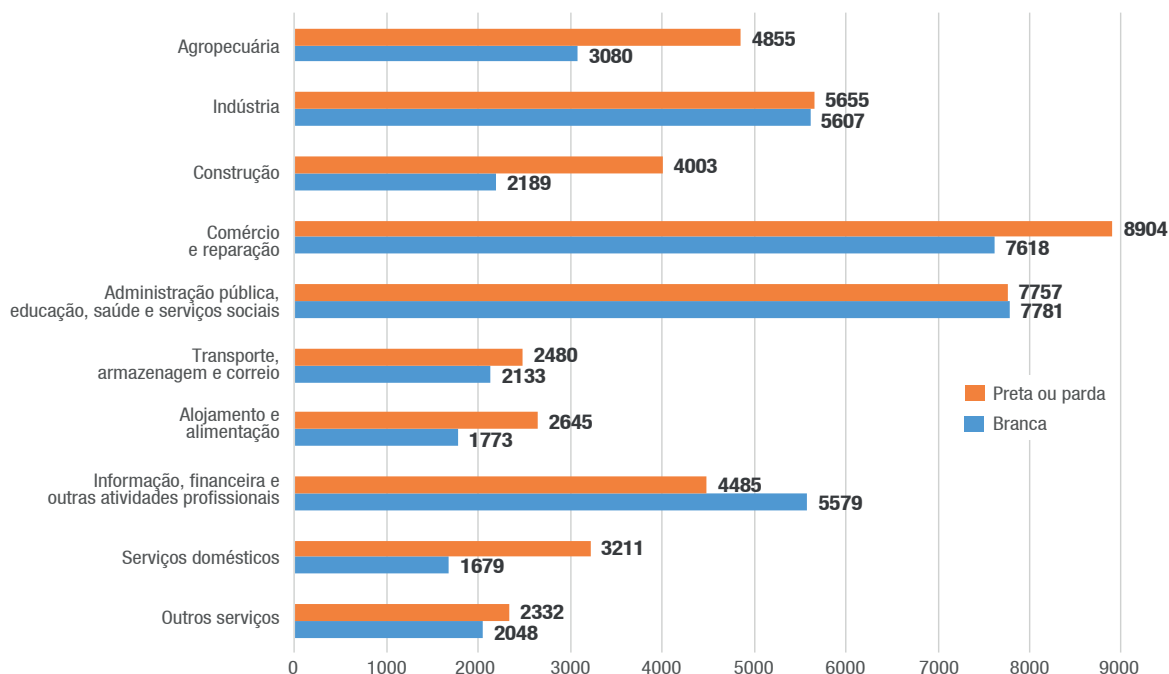
3 As categorias utilizadas pelo IBGE para autoidentificação da população são: branca, preta, parda amarela e indígena.

Gráfico 3 – População ocupada, por sexo, segundo os grupos de atividade – Brasil – 2020

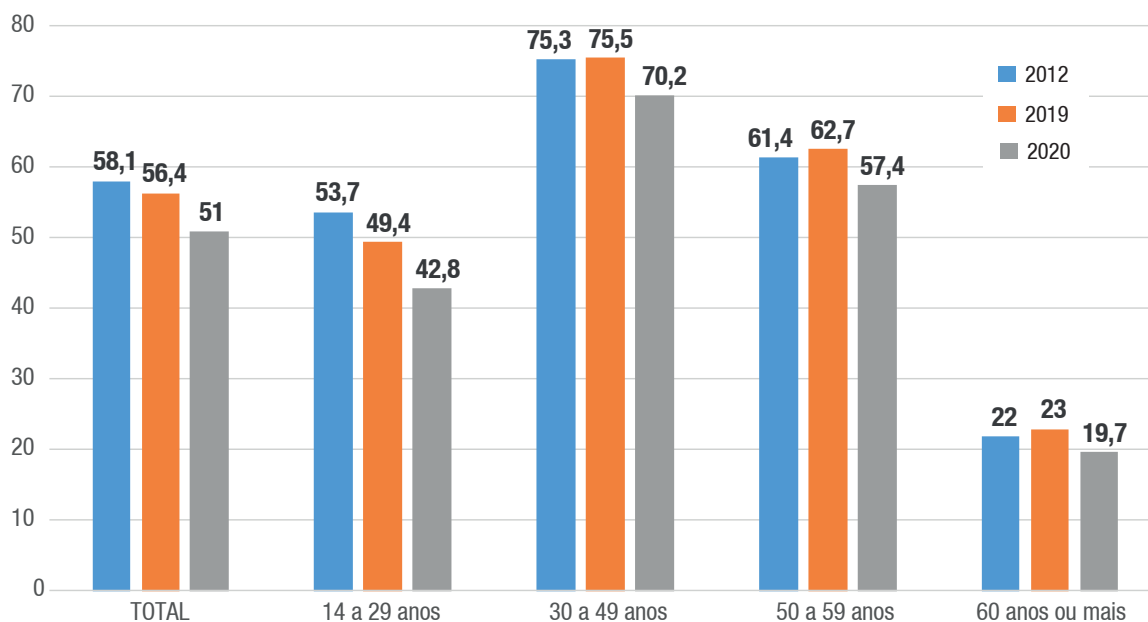


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2020 (IBGE, 2021, p. 24).

Gráfico 4 – População ocupada, por cor ou raça, segundo os grupos de atividade – Brasil – 2020



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2020 (IBGE, 2021, p. 25).

Gráfico 5 – Nível de ocupação, segundo grupos de idade – Brasil – 2020

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Domicílios Contínua 2021/2020 (IBGE, 2021, p. 22).

Tabela 2 – População ocupada por vínculo empregatício (2018–2021)

	Privado com carteira	Privado sem carteira	Setor público	Contra própria
4º trimestre 2018	35.913.219	16.166.654	11.375.753	23.511.974
4º trimestre 2019	36.677.003	16.702.024	11.415.978	24.335.685
4º trimestre 2020	32.784.854	13.994.371	11.680.146	22.945.727
4º trimestre 2021	35.895.730	16.739.847	11.375.021	25.943.682
Variação (%)				
4º trimestre 2021 – 4º trimestre 2019	–2,1	0,2	–0,4	6,6
Variação (%)				
4º trimestre 2021 – 4º trimestre 2020	9,5	19,6	–2,6	13,1

Fonte: PNAD Contínua. Elaboração: IPEA, 2022.

Já a tabela 3 mostra a recuperação em termos de atividade econômica:

Tabela 3 – População ocupada por setores: variação interanual (4º trim. 2019 – 4º trim. 2021)
Em %

Setores	4º. Trim. 2019	1º. Trim. 2020	2º. Trim. 2020	3º. Trim. 2020	4º. Trim. 2020	1º. Trim. 2021	2º. Trim. 2021	4º. Trim. 2021	4º. Trim. 2021
Agricultura	-0,4	-1,7	-7,8	-2,7	2,1	3,6	11,2	9,7	4,5
Indústria de transformação	3,2	1,6	-9,9	-10,5	-7,3	-5,2	5,3	12,8	9,1
Indústria extrativa	10,4	11,0	9,7	-4,9	-11,3	-11,6	-4,8	5,0	12,1
Siup (1)	5,0	4,0	-10,6	-16,5	-26,3	-19,2	-18,6	-13,0	8,1
Construção civil	0,1	-2,3	-18,8	-14,7	-9,3	-2,5	22,2	20,1	17,4
Comércio	1,6	-0,7	-12,6	-12,7	-10,3	-8,2	6,1	13,4	11,6
Informática, financeira, serviços e empresas	2,2	1,6	-4,7	-6,8	-0,8	0,9	9,1	10,4	7,2
Transporte	3,3	2,0	-9,9	-14,0	-11,5	-9,0	4,6	12,6	10,0
Serviços pessoais	4,7	2,3	-17,6	-20,5	-18,3	-17,4	3,5	8,8	14,7
Administração pública	0,1	0,3	3,2	1,3	1,9	-3,0	-3,0	-3,7	-2,4
Saúde e educação	1,8	4,8	-0,1	-5,4	-2,1	-0,6	-0,2	4,3	3,1
Alojamento e alimentação	5,7	-1,3	-26,1	-30,3	-27,6	-26,3	8,8	26,5	23,9
Serviços domésticos	2,3	-2,1	-25,6	-27,8	-23,8	-18,6	9,0	21,3	21,7

Fonte: PNAD Contínua. Elaboração: IPEA, 2022.

(1) Siup – Serviços industriais de utilidade pública.

As atividades que apresentaram melhora nas taxas de ocupação são exatamente aquelas que apresentaram maiores perdas com a eclosão da pandemia: Alojamento e Alimentação, Serviços Domésticos e Construção Civil.

Quando se trata dos trabalhadores imigrantes, os dados oficiais disponíveis tendem a referir-se àqueles com registro em carteira. Ainda que se reconheça a recorrência com que essa população realize atividades laborais não protegidas, em função do tamanho do mercado informal no Brasil (Junger, 2021, p. 102), trabalhadores imigrantes informais e sem ocupação tendem a ser retratados de maneira aproximada, isto é, a contrapelo dos dados sobre os trabalhadores com registro em carteira. Apesar da

dificuldade de obtenção de dados e da relacionada percepção de que os disponíveis subdimensionam a realidade, podemos considerar, para uma aproximação, análise de dados do Cadastro Único⁴ feita pela prefeitura de São Paulo, com foco na comunidade imigrante do município. Em agosto de 2020, dos 42.212 imigrantes residentes em São Paulo inscritos no CadÚnico (1,3% do total de 3.345.467 cadastros), 80% disse trabalhar por conta própria e 16,2% com carteira assinada (SMUL, 2021, p. 3). É verdade que sendo o CadÚnico uma base para acesso a programas sociais, trata, de saída, de indivíduos e famílias com algum grau de vulnerabilidade social. Por outro lado, essa caracterização se pronuncia também em outros esforços de aproximação dessa população. Em pesquisa nacional realizada entre

4 O Cadastro único, chamado também de CadÚnico, é uma base nacional de dados, implementada em 2001, com informações individuais e familiares, para acesso a benefícios sociais. Vinculado inicialmente a políticas de transferência de renda, hoje ele subsidia diversos programas sociais, funcionando como rico recurso para análises e formulação de políticas públicas. Em 2020, o governo federal indicava 73,4 milhões de cadastros.

maio e julho de 2020 (Fernandes e Baeninger, 2020), cujos respondentes haviam chegado no Brasil, em sua maioria⁵, após—2012, entre os 743 entrevistados que residiam na região metropolitana de São Paulo, 285 (38,3%) estavam trabalhando antes do início da pandemia. Destes, o grupo mais numeroso (108 respondentes) disse atuar como “trabalhadores dos serviços e vendedores do comércio em lojas e mercados” (Magalhães *et al.*, 2021, p. 24), atividades que tendem a absorver trabalhadores informais (Oliveira e Oliveira, 2020, p. 204).

É assim que, mobilizando bases de dados de diversos órgãos, o relatório do Observatório de Migrações Internacionais, fruto de cooperação entre governo federal e Universidade de Brasília, indica que as desigualdades entre trabalhadores informais de maneira geral se assemelham às aquelas presentes entre imigrantes: a remuneração das mulheres é menor que a dos homens, a de trabalhadores brancos é maior que a de trabalhadores negros. Some-se a isso algumas especificidades, como a maior remuneração dos imigrantes vindos de países do norte que a daqueles vindos de países do sul global e, no que se refere a status migratório, maior remuneração de imigrantes do que de refugiados ou solicitantes do reconhecimento dessa condição (Cavalcanti, 2021, p. 16). Por essas e outras características que envolvem a situação desses sujeitos e famílias é que o problema do acesso a políticas sociais de proteção merece atenção.

Sistema de proteção social brasileiro

A Constituição Federal brasileira de 1988 instituiu a seguridade social sobre três políticas: as de saúde, de previdência e de assistência social. O assim chamado tripé da seguridade social firmou-se em meio a disputas entre grupos conservadores e progressistas, ao longo do processo de sua configuração. Assim, o princípio de universalidade (defendido pelos segundos e recusado pelos primeiros) atingiu graus distintos de tradução na lei, além de ter sido fragilizado ao longo das décadas seguintes, por períodos de subfinanciamento e investida de atores privados sobre a prestação pública de serviços.

Sistema de saúde

Antes da Constituição de 1988, a prestação de serviços de saúde era garantida apenas a trabalhadores com contrato formal e, desta maneira, vinculados ao sistema previdenciário. As formas de financiamento, regras de acesso, tipo e extensão do atendimento ofertado variavam segundo as categorias profissionais, criando sistema extremamente desigual e fragmentado. Certa uniformização foi atingida na década de 1960 (com a Lei Orgânica da Previdência Social), mas ainda assim, esse aprimoramento deve ser visto à luz da cisão maior entre os trabalhadores formais e informais, estes últimos sem acesso a qualquer tipo de assistência médica. Especificamente em 1960, apenas 7,3% da população de 70 milhões tinha acesso a serviços médicos (Mercadante, 2002, p. 239).

Com o processo de abertura política depois de duas décadas de ditadura militar (1964–1985), grupos profissionais e movimentos sociais se reuniram na demanda e proposição de um sistema gratuito e universal, que culminou na criação do Sistema Único de Saúde (SUS), cobrindo todo o território nacional. No âmbito do SUS, a saúde é considerada um direito social de cidadania e os serviços devem ser prestados de forma universal e gratuita. Comportando também prestadores de serviços privados, o sistema é financiado pelos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, sendo estes dois últimos responsáveis pela prestação dos serviços, enquanto ao nível federal cabe a coordenação e regulação geral do sistema.

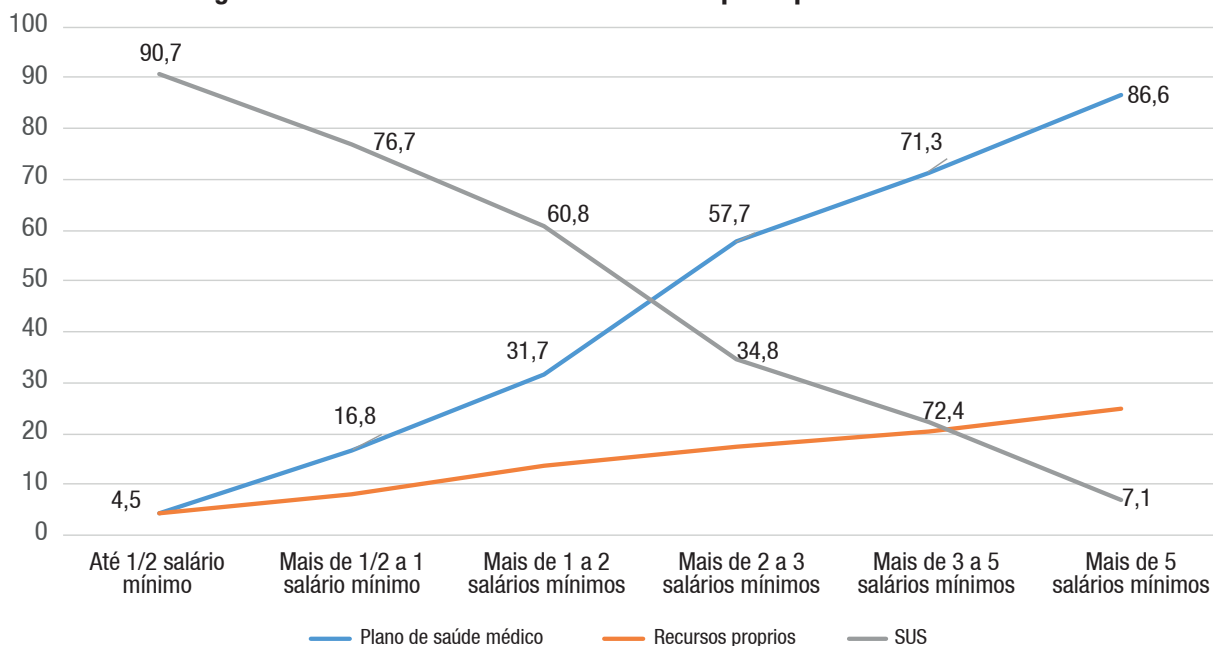
Apesar do avanço que o SUS representa, as desigualdades permanecem, seja em termos da presença de equipamentos públicos nos territórios, seja em termos de acesso a eles pelas diferentes classes sociais. O permanente subfinanciamento e pressões políticas contrárias à expansão da rede pública fortaleceram uma divisão entre os que pagam por serviços privados e os que, não tendo opção, recorrem a serviços públicos em muitos pontos sucateados. Por outro lado, há serviços e procedimentos que, não supridos pelos prestadores

5 Segundo Magalhães *et al.*, 96% disse ter chegado ao Brasil depois de 2012, sendo que 54,96% disse ter chegado em 2017, 2018 ou 2019 (Magalhães *et al.*, 2021, p. 23). Essa delimitação é importante pelas diferentes ondas de imigração para o Brasil, que podem remeter até o início do século XX. Neste artigo estamos considerando, como será detalhado a seguir, as mais recentes. Para essas distinções em termos de dados demográficos, ver Oliveira e Oliveira (2020).

de serviços privados, são procurados no SUS por esses grupos mais abastados. O gráfico 6 ilustra – com a proporção de internados em três categorias

de serviços, segundo a classe econômica – essa desigualdade no uso do sistema: quanto menor a renda, maior é o uso do SUS, assim como o inverso.

Gráfico 6 – Proporção de pessoas internadas, por tipo de atendimento ofertado, segundo as classes de rendimento domiciliar per capita – Brasil – 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Saúde 2019.

Notas: 1. A única ou a última internação em hospitais por 24 horas ou mais nos 12 meses à data da entrevista.

2. Os percentuais não somam 100%, pois há planos de saúde por coparticipação nos quais os beneficiários pagam mensalidades e desembolsam parte do valor dos procedimentos que realizam.

O atendimento em saúde durante a pandemia jogou luz sobre essa reconhecida realidade, pela centralidade que a estrutura de serviços públicos e seus profissionais assumiram, na resposta às necessidades da população. Foi um reconhecimento importante, no sentido da mobilização da sociedade para a defesa do SUS e dos princípios de garantia do direito à saúde, que o sustentam. São também esses princípios que tornam possível o acesso da população imigrante aos serviços prestados. As falhas que o sistema apresenta são enfrentadas também por esses indivíduos e suas famílias. Porém, na ausência de ação específica, as dificuldades são agravadas por barreiras como o idioma, diferenças culturais e outras que exigem intervenção mais ampla. O próprio desconhecimento do direito dos imigrantes de acesso à saúde gera baixa procura dos serviços, por eles, e atitudes xenofóbicas pela rede de atendimento.

Previdência social

A política previdenciária brasileira começa a tomar forma dos anos de 1920, a partir de um esquema de seguro social e prestação de serviços médicos para assalariados com contrato formal de trabalho. Já dissemos da fragmentação institucional, heterogeneidade de benefícios e baixa cobertura desses esquemas até a década de 1960. No caso da exclusão de trabalhadores rurais, uma primeira extensão se deu na década seguinte, em 1971, quando a criação do Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural permitiu o pagamento de aposentadoria para trabalhadores da economia familiar rural. Sem exigência de contribuição anterior, era financiado com percentual incidente sobre a folha de pagamento das empresas do setor urbano.

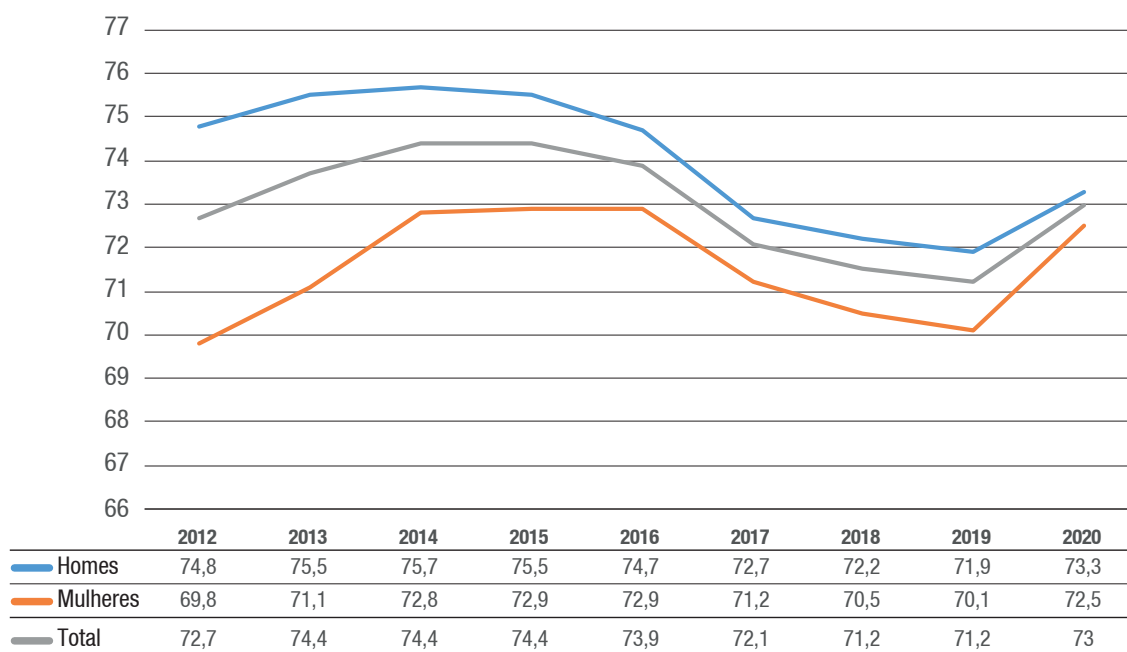
O Instituto Nacional do Seguro Social (criado em 1990) é o órgão responsável pela gestão de aposentadorias e outros auxílios – como em casos de acidente, gravidez, morte etc. –, pagos mediante contribuição anterior. O Ministério do Trabalho e Previdência, ao qual se vincula o INSS, é responsável pelo seguro-desemprego (criado em 1986). Custeado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, o fundo é composto principalmente por contribuições de trabalhadores. A exemplo de outros países, a regulação trabalhista e o sistema previdenciário vêm passando por inúmeras reformas, sob a justificativa de saneamento das contas públicas.

Quando se trata de contribuição previdenciária por trabalhadores informais, as taxas são baixas: dados da PNAD/IBGE para 2015 estimavam 6,3 milhões de trabalhadores por conta própria contribuindo para a previdência, em um contingente de 21,7 milhões de

trabalhadores na condição de informalidade. Isto é, 28,9% do total de informais (Constanzi, 2018, p. 2). A comparação com a América Latina vai no mesmo sentido: tomado o total de países e a média dos dados, enquanto de cada 100 trabalhadores formalizados, 64 contribuem com o sistema previdenciário de seus respectivos países, apenas 17 entre 100 informais também o fazem (*idem*).

O gráfico 7 apresenta um panorama geral da proporção de trabalhadores protegidos (IPEA, 2022, p. 24, 25), sendo esses definidos como: os que contribuem para a previdência social, trabalhadores rurais (que, segurados sem contribuição, são chamados de segurados especiais) ou que recebem o Benefício de Prestação Continuada (renda concedida a idoso ou pessoa com deficiência que comprove não ter meios próprios de subsistência):

Gráfico 7 – Taxa de proteção social da população ocupada oficial no Brasil (2012–2020) – em %



Fontes: Para o período 2012–2019, PNAD Contínua – primeira entrevista (reponderada em 2021); para 2020, PNAD Contínua – quinta entrevista. Elaboração: Ipea, 2022, p.25.

Para a questão que nos interessa, é preciso fazer menção à legislação de 2008, que criou a figura do Microempreendedor Individual, ou, o MEI. Nos marcos de uma política denominada como de estímulo ao empreendedorismo, que remete aos anos 1990 e

cujos meandros e controvérsias não são passíveis de discussão neste texto, a lei do MEI reuniu uma série de medidas com o fim de estimular a formalização de trabalhadores por conta própria e sua contribuição ao sistema previdenciário. Embora as análises sobre os

resultados dessa medida sejam variadas, ponderando avanços maiores ou menores nessas duas frentes (Vasconcelos *et al*, 2019; Constanzi, 2018), trata-se de possibilidade de maior proteção, com potencial de abrangência dos trabalhadores imigrantes também, o que, como veremos, foi estratégia empreendida no âmbito da PMPI.

Assistência social

A política de Assistência Social no Brasil tem origem nas ações filantrópicas das classes mais abastadas e instituições religiosas. Com o já mencionado processo de construção das instituições de governo nacionais na década de 1930, a Assistência também passou a gerir e oferecer serviços assistenciais com subsídios públicos, como a crianças e adolescentes, idosos, famílias e outros, todos tendo em comum a situação de privação material e vulnerabilidade. No processo de redemocratização, a área passou por grande reformulação, construindo as bases do que viria a se configurar na CF de 1988 como um direito do cidadão e dever do Estado, rompendo com seu passado filantrópico e assistencialista.

Desta forma, definindo-se como acessível a quem dela precisar, organiza-se em um sistema nacional, o Sistema Único de Assistência Social, com coordenação, no nível federal, de serviços ofertados por estados e municípios, também distribuídos geograficamente segundo planejamento socioterritorial e hierarquizados segundo o nível de complexidade das demandas.

O princípio de universalidade e gratuidade dos serviços socioassistenciais se relaciona com a ruptura filantrópica no sentido de desestigmatizar a busca de atendimento e, desta maneira, fortalecer o estatuto de direito de cidadania da política. Assim, a gama variada de serviços – desde o de oferta de espaços de convivência ao de prevenção e combate à violência familiar, passando também por atenção a adolescentes em conflito com a lei ou a pessoas em situação de rua, entre outros – tem como público trabalhadores e trabalhadoras em situação de vulnerabilidade.

Daí também que o atendimento de famílias imigrantes esteja igualmente garantido e, mais uma vez a exemplo do que foi dito para os serviços de saúde, requeira esclarecimento a respeito da legitimidade da oferta e da procura das proteções que promove.

*

A seguridade social brasileira, em suas três políticas, se relaciona com o mundo do trabalho de formas distintas: de um lado, o acesso se constituiu, ao longo do tempo, vinculado ao trabalho formal, relegando desempregados ou trabalhadores informais a serviços assistenciais de caráter filantrópico (quando não à repressão). A Constituição Federal de 1988 é um marco na afirmação de acesso a saúde e a serviços socioassistenciais como direito de cidadania, independentemente do status laboral e sem necessidade de contribuição prévia. A política previdenciária apresenta especificidades, por seu caráter contributivo, embora haja medidas no sentido de ampliar as formas de contribuição e, assim, estender sua cobertura a estratos mais vulneráveis. Por outro lado, a despeito de avanços, a tese da insustentabilidade de uma estrutura protetiva ampla sempre esteve em cena, advogando por austeridade no emprego dos recursos financeiros, enxugamento das estruturas burocráticas e de prestação de serviços. Nesse período, isto é, ao longo dos anos 1990, diversos países da América Latina desenvolveram políticas de transferência de renda como alternativa de proteção social, não sem controvérsia e debate social. No Brasil não foi diferente e, em 2003, a reunião de programas setoriais de transferência condicionada deu origem ao Programa Bolsa Família, gerido pela Assistência Social. Em 2014, um ofício conjunto da Secretaria Nacional de Assistência Social e da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, ambas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, afirmou o direito de imigrantes ao registro no CadÚnico e proteções a ele vinculadas⁶.

Essa menção importa porque o peso adquirido por este programa no campo das políticas sociais no Brasil ajuda a compreender a pressão social que levou o governo Jair Bolsonaro a instituir o Auxílio

6 Ofício circular conjunto nº 2/2014 (Disponível em: <https://justica.rs.gov.br/upload/arquivos/202112/15161348-oficio-circular-conjunto-n-01-2014-senarc-mds-e-snas-mds.pdf>). Este documento estabelecia uma exceção entre os benefícios garantidos aos imigrantes: o Benefício de Prestação Continuada. Essa exceção começa a ser revertida com a aprovação, em 2021, do Projeto de Lei 2328, que reconhece ao imigrante também o direito de o pleitear, se cumpridos seus pré-requisitos.

Emergencial durante a pandemia, em 2020. Foi também um recurso que famílias imigrantes buscaram acessar e, como mostra Ayer (2021), mesmo com a redução dos fluxos migratórios decorrente das medidas de isolamento, o cadastramento desse grupo apresentou crescimento nesse período. No município de São Paulo, tal procura foi facilitada pela estrutura construída para atendimento dessa população.

Política Municipal para População Imigrante na cidade de São Paulo

A segunda década dos anos 2000 marca a intensificação dos debates em torno da regulação dos fluxos migratórios de chegada no Brasil, impulsionada, por sua vez, por intensificação dos próprios fluxos (Cavalcanti, Oliveira e Silva, 2021). Diagnóstico (Ventura, Guimarães e Reis, 2017) com base em dados do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE), da Polícia Federal, indicava que, em 2016, a cidade de São Paulo concentrava 32% dos imigrantes residentes no Brasil. Considerando a população estimada do município (12.038.175), esse contingente representava 3,2% do total (385.120 pessoas). Como registram Sampaio e Baraldi (2019), a conjunção entre, de um lado, a presença dessas diversas comunidades na vida da cidade e, de outro, ações e programas dedicados a elas, pela gestão municipal, criou condições para que não só demandas específicas fossem ganhando espaço na agenda pública, mas também para que se evidenciasse a necessidade de transformação do olhar sobre o fenômeno da imigração: saindo do binômio ameaça *versus* segurança, para a valorização da diversidade e reconhecimento dos direitos de mobilidade e de cidadania.

Simultaneamente a semelhantes debate e mudança no âmbito nacional, o reconhecimento da questão no município de São Paulo se consolida com a criação, em 2013⁷, da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. No mesmo ano, foi realizada a I Conferência Municipal de Políticas para Migrantes que, para além de sua importância em si, como espaço de debates, formulação de demandas, proposição de medidas e seus princípios orientadores, sedimentou o caráter participativo da

construção desta política. Contando com o apoio técnico e expertise de organizações internacionais, o diálogo entre poder público e sociedade civil está também na base dos passos seguintes, que completam o arcabouço jurídico e institucional de atendimento aos imigrantes na cidade: a criação do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), em 2014; a Lei 16.478 que instituiu a Política Municipal para Imigrantes (PMPI), em 2016⁸; o Conselho Municipal para Imigrantes (CMI), em 2017.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Política Municipal para a População Imigrante, a ser implementada de forma transversal às políticas e serviços públicos, sob articulação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, com os seguintes objetivos:

I – garantir ao imigrante o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos;

II – promover o respeito à diversidade e à interculturalidade;

III – impedir violações de direitos;

IV – fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil.

(Lei Municipal 16.478/2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante)

Além do elemento participativo, a concepção da PMPI na chave da garantia de direitos também a definiu como intersetorial e transversal a outras políticas e seus respectivos serviços. Ou seja, a Coordenação e a Secretaria em que está alocada assumiram o caráter de “órgãos-meio da política, que atuam junto às Secretarias finalísticas como Educação, Saúde, Trabalho, Assistência Social etc.” (Sampaio e Baraldi, 2019, p.67). Tomando os sujeitos em sua integralidade, a CPMig atuava para articular a rede pública, preparando-a, também, para detectar e responder às necessidades (específicas ou não) desta população.

Um componente central dessa preparação, que por isso consta na PMPI, é o investimento na formação de profissionais e servidores públicos em temas relevantes ao universo da imigração. Segundo os promotores da política: “A formação de servidores

7 No início da gestão do prefeito Fernando Haddad (2013–2016).

8 No plano federal, a nova Lei de Migração (13.445), que substituiu o Estatuto do Estrangeiro, de 1980, foi promulgada em 2017.

é uma estratégia propícia para facilitar ao servidor/técnico e ao usuário (imigrante), o acesso a serviços e direitos fundamentais” (CPMig, 2021, p. 25). Essa estratégia era apoiada, ainda, pelo investimento na publicação de materiais informativos e educativos em diferentes idiomas e pela contratação de imigrantes, conforme o decreto que regulamenta a Política:

Art. 10. O atendimento à população imigrante, de responsabilidade de cada Secretaria Municipal, compreenderá a formação intercultural, sobre migrações e em línguas, com ênfase nos equipamentos que realizam maior número de atendimentos à população imigrante, por meio de oficinas ou cursos ministrados por imigrantes e refugiados, pela contratação de agentes públicos imigrantes, nos termos da [Lei nº 13.404, de 8 de agosto de 2002](#).

(Decreto nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016, que regulamenta a Lei Municipal 16.478/2016)

Em termos de financiamento, essa política conta exclusivamente com aportes públicos, embora a natureza de “órgão-meio” recém mencionada dificulte uma avaliação do ponto de vista de sua participação no orçamento municipal (Sampaio e Beraldi, 2019, p. 67 e ss.). A exceção é o CRAI que, prestando atendimento especializado à população imigrante, requer recursos financeiros para manutenção de um espaço físico e equipe. Tendo passado por ampliações, essa equipe conta com assistente social, educador, advogado, psicólogo e profissionais de apoio que atuam, entre outras ações, na orientação jurídica (em especial regularização migratória e proteção ao trabalho) e na garantia de acesso a direitos (CPMig, 2021, p. 31, 32). O CRAI foi uma das instituições públicas do município que não interromperam suas atividades durante a pandemia.

Urgência e perenidade durante a pandemia

O primeiro caso de covid-19 no Brasil foi registrado em 19 de fevereiro de 2020⁹. No mês seguinte, em 11 de março, a pandemia foi declarada pela OMS e o governo brasileiro fecha suas fronteiras terrestres e aéreas, nos dias 19 e 20 do mesmo mês. No estado de São Paulo, o Decreto 64.881, de 22 de março de 2020, deu início à quarentena. Já fizemos menção à forma como o negacionismo do governo Bolsonaro investiu contra medidas necessárias ao enfrentamento da covid, colocando o Brasil entre os países com maior número de mortes¹⁰.

Como para toda a população vulnerável, os impactos mais severos e imediatos desse quadro sobre a vida da população imigrante, excetuando-se os cuidados com saúde, foram de falta de renda e insegurança alimentar, tendo sido decisiva a interrupção da atividade laboral. Retomando a pesquisa de Fernandes e Baeninger (2020), dos 743 entrevistados residentes na Região Metropolitana de São Paulo, 285 (38,3%) estavam trabalhando antes da pandemia, e 429 (57,7%) não estavam trabalhando. Depois da pandemia, o desequilíbrio aumenta: 98 (13,2%) estavam trabalhando e 599 (80,6%) não estavam. A exemplo do que se viu em diversas iniciativas sociais, os atores engajados na PMPI atuaram no sentido de atender as demandas mais urgentes e a articulação da CPMig com outras secretarias e organizações da sociedade civil parceiras garantiu a distribuição de cestas básicas, máscaras, kits de higiene e cartões de alimentação: até novembro de 2020, primeiro ano da pandemia, haviam sido entregues 40.610 cestas e kits; 335 cartões de alimentação (CPMig, 2021, p. 47 e ss.).

Neste contexto, o Auxílio Emergencial cumpria papel fundamental. A identificação dos elegíveis para recebê-lo se dava via registro no CadÚnico ou, para os que não estavam cadastrados, via registro em aplicativo desenvolvido pela Caixa Econômica Federal, o banco público que efetuará os pagamentos. Em uma primeira frente, CPMig,

9 O novo coronavírus havia sido detectado após surto da doença na cidade chinesa de Wuhan, em 2019. Em seguida, ele se alastrou pela Europa, depois do primeiro caso detectado em janeiro de 2020, na França. O primeiro infectado no Brasil era um turista vindo da Itália. Essa configuração colocou os deslocamentos humanos entre países no centro da crise, ponto sensível para a população imigrante. Como bem registrado por Magalhães et al. (2021), embora a chegada da doença no Brasil tenha se dado por meio das classes de maior renda, é entre os de menor renda que os efeitos se mostrarão mais drasticamente.

10 No momento em que este artigo é finalizado, março de 2023, o Brasil chegou à marca de 700 mil mortes por covid-19.

CMI e CRAI atuaram conjuntamente divulgando informações sobre o Auxílio, em diferentes idiomas e meios¹¹. Por outro lado, a operacionalização do cadastro apresentava implicações próprias. Além da falta de investimento do governo federal na estrutura da política socioassistencial, impactando a qualidade dos serviços (aí incluída a manutenção permanente requerida pelo CadÚnico), não é difícil imaginar as dificuldades impostas à população mais vulnerável para pleitear o benefício por meio de um aplicativo, algo novo, em plena crise sanitária. Tavares *et al.* apontaram quatro dos maiores obstáculos: falta de documentação requerida, exclusão digital, limitação de acesso à justiça para contestação de não concessão¹² e bases de dados desatualizadas e com erros cadastrais (Tavares *et. al.*, 2022, p. 7). Essas barreiras foram enfrentadas também pela comunidade de imigrantes.

A falta de documentação foi um dos focos de atuação das instituições da PMPI, ao lado de outros órgãos públicos e organizações sociais¹³. A pressão deu resultado e o conjunto de documentos aceitos para solicitação do Auxílio Emergencial foi ampliado e adaptado à condição dos imigrantes, passando a serem aceitos, por exemplo, o passaporte ou o protocolo de pedido de refúgio (Ministério da Cidadania, 2020). É possível supor, sem minimizar nenhuma das adversidades encontradas, que toda a articulação anterior da rede socioassistencial tenha criado antecedentes que resultaram em condições facilitadoras para a efetividade dessa atuação, isto é, a afirmação do direito dessas pessoas ao Auxílio não se dava no vácuo, não aparecia como nova ou desconhecida, mas reiterava entendimentos já acordados e de validade reconhecida. As ações para formação dos profissionais e servidores públicos, no âmbito municipal, fazem parte desse reforço e a reafirmação, em si, é necessária, pois o risco de recuos ou violações nunca desaparece por completo. Foi o caso, por exemplo, da Portaria n. 120 (de 17 de março de 2020) e de outras que se seguiram,

restringindo a entrada de imigrantes no país e acenando com a possibilidade de deportação em caso de descumprimento, a partir de nota técnica da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que afirmava a incapacidade de o SUS assistir estrangeiros com covid-19. Organizações da sociedade civil responderam¹⁴, indicando potenciais de violação de direitos dos imigrantes e solicitando a revogação das Portarias.

A não interrupção do atendimento pelo CRAI também merece olhar específico, pelo sentido de fortalecimento de seu papel de referência. Como se sabe, juntamente com as urgências materiais, o período da pandemia causou igualmente o aumento de demandas de saúde mental e de casos de violência familiar e doméstica (Serpeloni *et al.*, 2022), chamando atenção para a necessidade de suporte e intervenção em questões subjetivas e relacionais. Como instituição intermediadora, o CRAI não realizava o acompanhamento direto dessas solicitações, mas dava-lhes lugar e consequência ao encaminhá-las para os equipamentos adequados, resposta nada trivial em situação de inédita e severa adversidade, caracterizada pelo isolamento, como a que se vivia naquele momento.

Em série de 25 entrevistas com imigrantes, Martuscelli (2020) registra temores que os afetavam tanto quanto a brasileiros, como a impossibilidade de manter o distanciamento em casos de acomodações coletivas ou de seguir orientações de higienização por pessoas em situação de rua. Registrou, entretanto, inseguranças específicas, como a busca por informações verdadeiras (e não *fakenews*) e em seu idioma, a solidão agravada em situação de organizações que interromperam o atendimento, dúvidas sobre se tinham direito ao Auxílio Emergencial, medo de xenofobia ou de denúncia de situação irregular, caso ficassem doentes e tivessem que procurar serviços de saúde, preocupação com familiares no país de origem

11 Ver divulgação de informações e dos canais para solução de dúvidas: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos-humanos/noticias/?p=296159>. Acesso em 10 de março de 2023.

12 A análise dos dados para avaliação dos requisitos de recebimento do Auxílio e, portanto, para sua concessão ou não, era feita por um algoritmo. Sem previsão de mecanismos de revisão da decisão, a via judicial foi a alternativa para contestação (Tavares *et. al.*, 2022, p. 7).

13 Para um relato da atuação da Defensoria Pública da União, parte desta rede, ver Chaves (2020).

14 Disponível em: https://conectas.org/wp-content/uploads/2020/03/Nota-Te%CC%81cnica-da-Sociedade-Civil-fechamento-de-fronteira-COVID19.pdf?_ga=2.267775630.1806273002.1682274624-248222551.1682274624. Acesso em março de 2023.

ou incerteza sobre o reencontro com eles, dado o fechamento de fronteiras, entre outras. Martino (2020) trata de aspectos semelhantes a esses, privilegiando a interface com os serviços de saúde. Assim, a barreira do idioma pode resultar em comunicação truncada na descrição de sintomas e no entendimento de orientações médicas, o receio de procurar os serviços pode levar ao agravamento de eventuais doenças, a xenofobia pode se traduzir em desrespeito a concepções diversas de saúde e doença ou em intolerância com elementos culturais. Alertando, entretanto, para não reduzir os sujeitos a essas questões, deixando de reconhecer seus repertórios, conhecimentos e protagonismo, discute a abordagem da interculturalidade, fundante da PMPI, aplicada à saúde pública, para “mediação cultural e linguística como meio de transpor as barreiras de comunicação entre paciente e profissional, além de promover relações de confiança e vínculo entre ambos” (Martino, 2020, p. 553).

Martuscelli e Martino extraem de suas observações da realidade, elementos que estão presentes no rol de preocupações da PMPI. Não por acaso, Martino destaca estratégias presentes nessa política¹⁵, como a atenção às diferenças de idioma e a contratação de imigrantes, com foco, mais uma vez, na saúde: “protocolos de atendimento multilíngues” e contratação de médicos e agentes de saúde imigrantes seriam formas promissoras de aprimorar e avançar na garantia do direito ao cuidado e ao bem-estar (idem). Nesse ponto, assim como para o que dissemos para a área socioassistencial, também na área de saúde, é possível dizer que o acúmulo de ações e elaboração criou uma base para a afirmação do atendimento dessa população no momento da pandemia, ainda que também nesse caso, deva ser um trabalho constante e de longo prazo. Aqui é preciso também apontar uma limitação, que é a ausência de dados sobre saúde da população imigrante, uma vez que a categoria “nacionalidade” não é coletada

pelos registros da área. Mais do que não permitir o conhecimento sobre estatísticas relativas à incidência da covid entre esses grupos, essa lacuna invisibiliza suas necessidades e impede melhor formulação e planejamento de políticas. Por essa razão, grupos e instituições demandam a inclusão desse quesito na produção de dados por este setor (Magalhães *et. al*, 2021; Martino, 2020).

Retomando a vocação de referência e intermediação do CRAI, o CMI a complementa como um espaço coletivo de identificação e construção de pautas e estratégias de atuação pelos próprios imigrantes. O relato e análise de Butikofer (2020) acerca da atuação do coletivo Conviva Diferente mostra essa possibilidade de um ponto de vista externo: atuando junto à comunidade imigrante residente no distrito de Guaianases, periferia leste da cidade, o coletivo se integra a uma rede maior de organizações e instituições por meio do Grupo de Trabalho de Integração Local, criado no CMI (Butikofer, 2020, p.564 e ss.). As atas das reuniões do Conselho¹⁶ também registram a importância dessa arena para o enfrentamento das dificuldades impostas pela pandemia, para além das soluções individualizadas: discutindo meios de superar entraves no acesso ao Auxílio Emergencial ou para assegurar o cuidado à saúde dos imigrantes (desde a divulgação de informações sobre a pandemia até o acompanhamento da vacinação, quando esta se tornou disponível), o CMI registrou demandas e provocou a atuação da rede de serviços e órgãos competentes, por meio de notas, petições e estabelecimento de parcerias. Em sentido mais amplo e articulado da atuação do Conselho, destaca-se ainda a elaboração do 1º Plano Municipal de Políticas para Imigrantes (2021–2024)¹⁷.

Um dado que vai no sentido da confirmação da relevância desse conjunto de intervenções para proteção social dessa população: o mencionado levantamento nacional com imigrantes para mapeamento dos impactos da covid-19 (Fernandes

15 A incorporação de feiras e festividades culturais de diferentes comunidades imigrantes ao calendário oficial da cidade, bem como a oferta de cursos de português, complementando a comunicação nos diferentes idiomas também compõem a PMPI e tem esse aspecto de integração (CPMig, 2021). O título do material de orientação referente a direitos dos imigrantes também vai nesse sentido: “Somos todos migrantes”. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imi-grantes_e_trabalho_decente/publicacoes/index.php?p=156226. Acesso em março de 2023.

16 Disponíveis em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/conselho_municipal_de_imigrantes/index.php?p=279137. Acesso em dezembro de 2022.

17 Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PUBLICACOES/Plano%20Municipal_Produto%20Final_Atualizado_02.pdf. Acesso em dezembro de 2022.

e Baeninger, 2020) registrou a diferença de conhecimento sobre direitos sociais entre os que residiam na Região Metropolitana de São Paulo e os que residiam no interior do estado. Entre os imigrantes habitantes da RMSP, 85,46% disseram conhecê-los. Entre os habitantes de cidades do interior do estado, essa porcentagem caía para 45,32% (Magalhães *et. al.*, 2021). Sobre o contexto pandêmico mais especificamente, a mesma pesquisa perguntou aos 180 entrevistados residentes na RMSP que disseram não ter solicitado o Auxílio Emergencial, o motivo pelo qual não o fizeram. Metade deles disse não ter conseguido e não ter tido ajuda para isso¹⁸, o que sugere ainda haver espaço a cobrir pela expansão das ações. Se é verdade que o conhecimento não é condição suficiente, é igualmente certo que se trata de condição necessária, tendo a tríade CPMig/CRAI/CMI cumprido papel fundamental.

Por fim, vale destacar uma última frente que remete, no tripé da seguridade social brasileira, à previdência. Quando a pandemia irrompeu, estava em curso um trabalho de facilitação e orientação de trabalhadores imigrantes para adesão ao registro de MEI. Também aqui a Coordenação atuou junto aos órgãos competentes para que situações particulares relativas à documentação dos imigrantes não fosse um impeditivo para esse registro, o que significa acesso a benefícios e seguros que, na situação de informalidade, não são garantidos. Um informe da prefeitura de São Paulo relativo ao perfil dos microempreendedores individuais no município registra o aumento do número de imigrantes entre eles, embora sem precisar os dados: fala-se em “mais de uma centena de nacionalidades cadastradas, com destaque para os quase 7000 bolivianos”, seguidos por “mais de 1500” trabalhadores chineses. Niguerianos, peruanos e bengalis somavam quase mil trabalhadores (SMUL, 2019, p. 3). O aumento, segundo o informe, deve-se justamente à regularização da inscrição de imigrantes no sistema e, mesmo não havendo avaliação específica sobre esse aspecto, pela CPMig, pode-se supor que sua atuação tenha tido peso nesse resultado.

Considerações finais

A proteção social da população imigrante no município de São Paulo durante a pandemia se deu, não sem dificuldades, por meio das estruturas e políticas de atendimento público, universal e gratuito que resistiram a anos de sucateamento e ataques em prol da ideia de que a melhor proteção estaria disponível do mercado privado. Se as políticas do tripé da seguridade são representativas dessa resistência de longo prazo, a PMPI faz parte de um processo de criação de estrutura institucional e legal recente, na contramão de tendências privatistas e/ou individualizadoras. Por outro lado, mesmo sendo os serviços públicos formalmente acessíveis aos imigrantes, toda uma construção foi necessária para que se tornassem concretamente acessíveis. A perspectiva dos direitos e a abordagem coletiva são os elementos de fundo que permitem, acreditamos, pensar formas de enfrentamento da desigualdade e das formas de vulnerabilidade que, sempre inaceitáveis, tornaram-se mais agudas após a pandemia que eclodiu em 2020.

O olhar panorâmico que apresentamos aqui sobre um conjunto variado de ações e estratégias indica o quanto esse duplo fundamento ofereceu estrutura para as medidas emergenciais. Não se trata de hierarquizar ações de efeito imediato e outras de médio ou longo prazo, mas de reconhecer que elas se complementam e potencializam, para a promoção de proteção social. O reconhecimento dos imigrantes entre si, o reconhecimento deles pelos profissionais, a publicização de demandas e propostas propiciados pela PMPI permitiram-lhes acessar as políticas emergenciais. Mas também potencializaram, ao que tudo indica, a construção de caminhos para conquistas mais abrangentes e duradouras no futuro. Poder público, sociedade civil e organizações internacionais se articularam em torno dos mesmos eixos.

A associação entre a perspectiva dos direitos e a abordagem coletiva potencializa, igualmente, o reconhecimento das demandas específicas dos trabalhadores imigrantes sem apartá-los de um

18 De 743 entrevistados na RMSP, 180 disseram não ter solicitado o Auxílio Emergencial. As respostas e respectivas frequências são: “Não sou do grupo que pode ter acesso a esse benefício”, 74; “Tentei entrar no site por telefone ou computador e não consegui”, 78; “Preciso de ajuda para fazer isso e não encontrei ninguém para me auxiliar”, 11; “Prefiro não responder”, 17. (Magalhães *et. al.*, 2021).

contexto mais amplo produtor de desigualdades e precariedades que atingem um contingente maior de pessoas. É sabido que a despeito dos riscos a que estão expostos, muitas vezes os imigrantes são vistos pelos trabalhadores nacionais como uma ameaça a suas escassas vagas de emprego. O enfrentamento da xenofobia e o fortalecimento de laços na perspectiva da solidariedade e valorização da diversidade seria um ganho para todos, calibraria o entendimento sobre quais são e onde estão realmente os pontos críticos da dinâmica que leva à injustiça, à desproteção, à violação de direitos básicos de que todos são sujeitos. Esse olhar ampliado evitaria ainda um risco, quando se trata de políticas para promoção de emprego ou geração de renda, que é o da responsabilização individual. Claro que ações para atualização profissional ou busca de vagas têm sua importância, mas é preciso ter sempre presente que a inserção no mercado de trabalho envolve também dimensões sociais e econômicas amplas, cuja alteração em favor do aumento do trabalhador não está no nível da vontade ou da determinação individual, sob pena de uma culpabilização que gera sofrimento e esgarça ainda mais o tecido social. A territorialmente multiescalar PMPI – o local como lugar de soluções para problemas vistos pelas óticas nacional, global – instiga ao olhar e apreensão que integram dimensões singulares e partilhadas tanto dos problemas sociais quanto das respostas produzidas para enfrentá-los.

Referências bibliográficas

- AYER, Cláudia. Acesso dos imigrantes aos benefícios sociais: o que os dados do CADÚNICO informam. In: CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. (coord.). Relatório Anual 2021 – 2011–2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2021, pp. 203–224. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anuar/Relato%CC%81rio_Anuar_-_Completo.pdf. Acesso em 13 de dezembro de 2022.
- BRASIL. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- BUTIKOFER, Erika Andrea. De vírus, máscaras e cestas básicas: imigrantes da periferia de São Paulo em tempos de pandemia. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (orgs.). Migrações Internacionais e a Pandemia de Covid–19. Campinas – SP: Editora do NEPO – Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, 2020, pp. 560–569.
- CARDOSO, Débora Freire; DOMINGUES, Edson; MAGALHÃES, Aline; SIMONATO, Thiago; MIYAJIMA, Diego. Pandemia de covid–19 e famílias: impactos da crise e da renda básica emergencial. In: Políticas sociais: Acompanhamento e análise, v.1, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10796>. Acesso em novembro de 2022.
- CAVALCANTI, Leonardo. A década de 2010 (2011–2020): Dinamismo e mudanças significativas no panorama migratório e de refúgio no Brasil. In: CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. (coord.). Relatório Anual 2021 – 2011–2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2021, pp. 8–23. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anuar/Relato%CC%81rio_Anuar_-_Completo.pdf. Acesso em 13 de dezembro de 2022.
- CHAVES, João. A atuação da defensoria pública da união em favor de imigrantes durante a pandemia de Covid–19: um relato de campo. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (orgs.). Migrações Internacionais e a Pandemia de Covid–19. Campinas – SP: Editora do NEPO – Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, 2020.
- CPMig – Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente. Relatório de entregas de gestão (2017–2020). São Paulo: PMSM/SMDHC, 2021. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/>

- direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/publicacoes/index.php?p=156226. Acesso em dezembro de 2022.
- CONSTANZI, Rogério Nagamine. Nota técnica I – Os Desequilíbrios Financeiros do Microempreendedor Individual (MEI). In: Carta de conjuntura, n. 38, 2018, pp. 1–23. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32302&Itemid=3. Acesso em 10 de março de 2023.
- FERNANDES, Duval Magalhães; BAENINGER, Rosana. Pesquisa Impactos da Pandemia de Covid-19 nas Migrações Internacionais no Brasil. Campinas: NEPO/Unicamp, 2020. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID%20NAS%20MIGRA%C3%87%C3%95ES%20INTERNACIONAIS.pdf. Acesso em dezembro de 2022.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira – 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Trabalho e renda, n. 29, 2022. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39098&Itemid=9. Acesso em 10 de março de 2023.
- JUNGER, Gustavo. Regionalização na década de 2010 (2011– 2020): O Brasil diante da dinâmica intrarregional do refúgio na América Latina. In: CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. (coord.). Relatório Anual 2021 – 2011–2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2021, pp. 76–117. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/Relat%C3%B3rio_Anual/Relato%CC%81rio_Anual_-_Completo.pdf. Acesso em 13 de dezembro de 2022.
- MAGALHÃES, Luis Felipe Aires; BÓGUS, Lucia; BEANINGER, Rosana. Covid-19 e imigração internacional na região metropolitana de São Paulo. In: REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 29, n. 61, abr. 2021, p. 15–32. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006102>. Acesso em 10 de março de 2023.
- MARTINO, Andressa Alves. Migração, saúde e pandemia: reflexões acerca do atendimento de saúde às pessoas migrantes. In: BAENINGER, Rosana; VEDOVATO, Luís Renato; NANDY, Shailen (orgs.). Migrações Internacionais e a Pandemia de Covid-19. Campinas – SP: Editora do NEPO – Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”, 2020, pp. 550–559.
- MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. Como o Covid-19 afeta imigrantes e refugiados no Brasil, 2020. Disponível em: <https://migramundo.com/como-o-covid-19-afeta-imigrantes-e-refugiados-no-brasil/>. Acesso em março de 2023.
- MERCADANTE, Otavio Azevedo (Coord.). Evolução das políticas e do sistema de saúde. In: FINKELMAN, Jacobo. (Org.) Caminhos da saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/2705>. Acesso em dezembro de 2022.
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Informe Bolsa e Cadastro, n. 714, 22 de maio de 2020. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/maio/boletim_BFIInforma714.html. Acesso em março de 2023.
- OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de; OLIVEIRA, Wagner Faria de. A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho informal: o que nos diem as pesquisas domiciliares. In: CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. (coord.). Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/OBMigra_RELAT%C3%93RIO_ANUAL_2020.pdf. Acesso em 13 de dezembro de 2022.
- SAMPAIO, Cyntia; BARALDI, Camila. Políticas migratorias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo, Documentos

- de Projetos (LC/TS.2019/16/Rev.1). Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019.
- SÁTYRO, Natália; MACHADO, José Angelo. La falta de coordinación ante la pandemia sanitaria y social em Brasil. In: MINTEGUIAGA, Analía; MIDAGLIA, Carmen; SÁTYRO, Natália (eds.). Protecciones sociales en América Latina en tiempos de pandemia: miradas en torno a la capacidad acumulada de bienestar público. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2022, pp.213–255.
- SERPELONI, Fernanda et al. Violência doméstica e familiar na covid-19: capacitação emergencial on-line durante a pandemia. In: PORTELA, Margareth Crisóstomo, REIS, Lenice da Costa; LIMA, Sheyla Maria Lemos (eds). Covid-19: desafios para a organização e repercussões nos sistemas e serviços de saúde. Rio de Janeiro: Observatório Covid-19 Fiocruz, Editora Fiocruz, 2022, pp. 361–371. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/livro/covid-19-desafios-para-organizacao-e-repercussoes-nos-sistemas-e-servicos-de-saude>. Acesso em março de 2023.
- SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Informes Urbanos. N. 39, São Paulo, setembro de 2019. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/dados_estatisticos/informes_urbanos/?p=284928. Acesso em 10 de março de 2023.
- SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Informes Urbanos. N. 48, São Paulo, maio de 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/dados_estatisticos/informes_urbanos/?p=312142. Acesso em 10 de março de 2023.
- TAVARES, Clarice; FONTELES, Juliana; SIMÃO, Bárbara; VALENTE, Mariana. O Auxílio Emergencial no Brasil: Desafios na implementação de uma política de proteção social datificada. InternetLab, Derechos Digitales, International Development Research Centre, 2022. Disponível em: https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/01_Informe-Brasil_Inteligencia-Artificial-e-Inclusao_PT_22042022.pdf. Acesso em 10 de março de 2023.
- VASCONCELOS, Kelly Lopes; FERREIRA, Monaliza de Oliveira; BESARRIA, Cássio da Nóbrega. Formalização do microempresário no brasil: utilizando dados de pseudopainel. In: Planejamento e Políticas Públicas, n. 53, 2019, pp. 151–182.
- VENTURA, Deisy; Guimarães, Feliciano Sá; REIS, Rossana (coord.). Imigrantes em São Paulo: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos. São Paulo: IRI-USP, 2017.

CAPÍTULO 3

Protección social en pandemia: Chile y el caso del Ingreso Familiar de Emergencia

Manuel Valenzuela y Sergio Soza

FLACSO Chile

Introducción

Los efectos sociales y económicos de la pandemia de COVID-19 resultan difíciles de sobrestimar. Las restricciones a la movilidad y la consiguiente disminución de la capacidad productiva del país han tenido efectos profundos tanto a nivel agregado como al de la economía familiar. Frente a ellos, el Estado chileno ensayó varias recetas de política pública con mayor o menor éxito. En este capítulo se detalla la evolución, experiencia y desempeño de una de estas políticas: el Ingreso Familiar de Emergencia. El presente trabajo sitúa esta política de transferencia directa en un marco de protección social, en el entendido que es una acción pública tendiente a reducir la vulnerabilidad, riesgo y privación socialmente inaceptable en una comunidad política (Norton, Conway y Foster, 2001) y que permite a los hogares satisfacer necesidades básicas (Slater, 2011).

Para ello, se explora el desarrollo de la política a través de un análisis mixto que pone énfasis en el estudio contextual de las políticas, siguiendo el enfoque de Walt y Gilson (1994), que se aproxima a éstas a través del análisis del proceso, el contenido, el contexto y los actores que participan en su formulación e implementación. De esta manera, se aspira a comprender el modo en que los actores están influenciados por sus contextos, tanto a nivel organizacional como individual, y evaluar cómo es que el proceso de elaboración y contenido de las políticas es afectado por los actores y dichos contextos (Walt y Gilson, 1994: 355).

Asimismo, este estudio otorga especial énfasis a la interacción de esta política con los distintos sectores del trabajo en un contexto de alta segmentación en

materia de protección social. Para ello, ofrecemos estimaciones propias de la evolución del empleo informal en la última década, tomando como base la información contenida en cinco encuestas CASEN y las recomendaciones de operacionalización de la Organización Internacional del Trabajo.

La estructura de este capítulo está organizada de la siguiente manera. A esta breve introducción le sigue un análisis de la evolución del empleo informal y la desocupación en los últimos 10 años, más tarde se presenta el Sistema de Protección Social chileno con especial énfasis en el carácter de su sistema previsional y de salud. En seguida se presenta la trayectoria del IFE, tanto en términos normativos como de los desafíos técnicos que supuso su implementación. La quinta sección retorna al IFE, pero esta vez desde el punto de vista del diseño y de los actores y contextos que intervinieron en su definición y redefinición. Por su parte, los resultados de la política se presentan en la sexta sección; en ella se presentan datos relativos a cobertura, alcance e impacto de la política, con énfasis en los sectores del empleo informal y desocupados, la evolución de la composición social y en aspectos estructurales de la misma. La séptima sección se ocupa brevemente de las evaluaciones disponibles hasta el momento, mientras que la octava presenta las reflexiones finales en torno al desempeño de la política.

El empleo informal y la desocupación en Chile

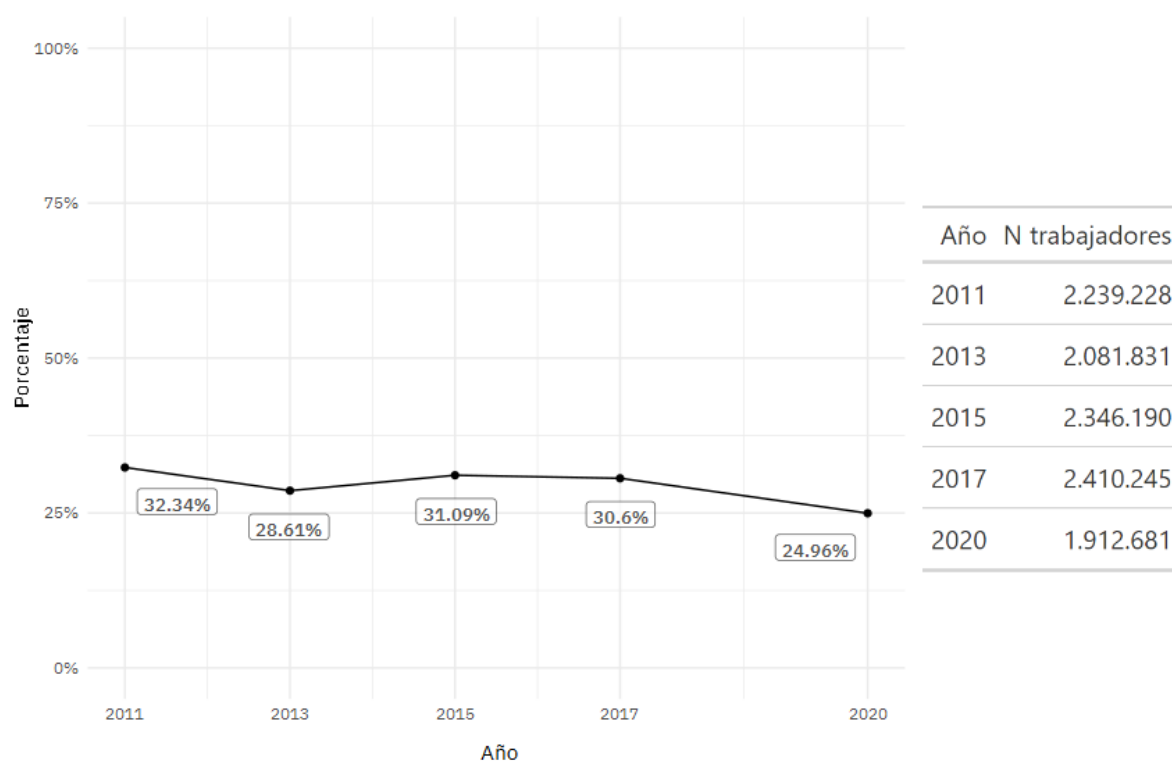
El empleo informal en Chile es relativamente bajo en comparación con el resto de los países de la región. No obstante, el país enfrenta todavía muchos desafíos en materia de informalidad y desempleo que se han visto incrementados en el contexto de la emergencia sanitaria. A continuación, se presentan

una serie de datos y tendencias relativas al empleo informal. Entre ellas, la evolución del empleo informal en Chile desde 2011 a 2020. Para la estimación de los valores que componen dichas series se atendieron las recomendaciones de la OIT en materia de construcción de indicadores, considerando dimensiones como registración y tamaño de empresa para la definición de sector informal y cotización en

seguridad social (OIT, 2013) y se utilizaron como base las cinco Encuestas de Caracterización Socio Económica (CASEN) de 2011, 2013, 2015, 2017 y 2020.

El gráfico 1 muestra, justamente la evolución del empleo informal a lo largo de una década.

Gráfico 1. Evolución del empleo informal en Chile en 10 años



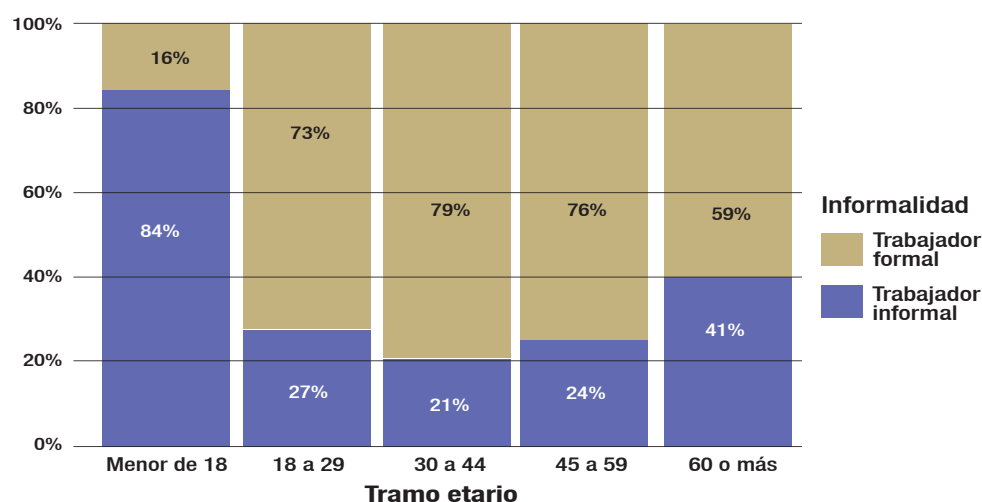
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Casen y método de estimación de OIT para informalidad
Nota: La estimación de 2020 utiliza criterios de registración de empresa, no disponibles en años anteriores

Puede observarse una tendencia relativamente estable entre 2011 y 2017, caracterizada por leves incrementos y caídas. No obstante, se aprecia una disminución significativa del empleo informal entre 2017 y 2020.

A pesar de este descenso de más de cinco puntos porcentuales, el gráfico 1 presenta una estimación del empleo informal que alcanza al 25% de la fuerza de trabajo ocupada en 2020. En otras palabras, de cada cuatro trabajadores ocupados uno posee un empleo informal.

Por otro lado, un análisis de la prevalencia del empleo informal de acuerdo a tramos etarios muestra una altísima informalidad en los trabajadores menores de edad. Si bien, en Chile los adolescentes mayores de 15 años y menores de 18 pueden trabajar de manera formal, contando con la autorización de sus tutores legales, el 84% de los menores que están económicamente ocupados poseen un empleo informal.

Gráfico 2. Distribución de informalidad según tramo etario

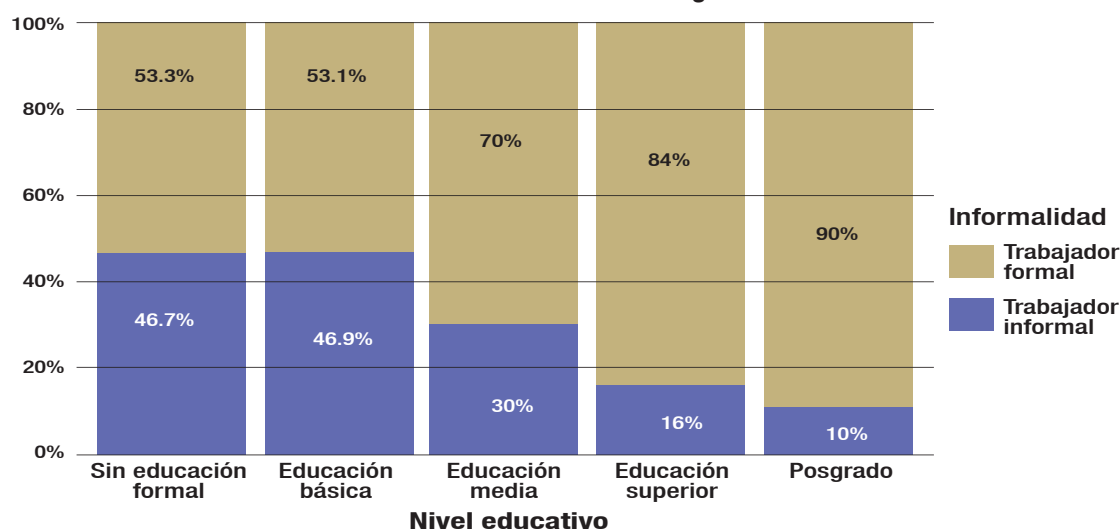


En la población adulta entre los 18 y 59 años, los niveles de informalidad descienden en torno a la media estimada, con un máximo de 27% entre los adultos menores de 30 años y un mínimo de 21% para el tramo de 30 a 44 años. No obstante, entre los adultos mayores de 60 años la informalidad vuelve a subir ubicándose en 41%, representando dos de cada cinco adultos mayores de 60 años ocupados.

sin educación formal y con educación básica poseen altas tasas de informalidad, cercanas al 50%. Por su parte, la estimación para el grupo con educación media alcanza el 30%. Por último, la prevalencia de informalidad disminuye a medida que el nivel educativo aumenta; sólo el 16% de las personas con educación superior completa y el 10% de las con posgrado posee un empleo informal.

En cuanto a la prevalencia de la informalidad de acuerdo al nivel educativo, se observa que los grupos

Gráfico 3. Distribución de informalidad según nivel educativo



La importancia de comprender las tendencias relativas al trabajo informal radica en que éste constituye un grupo especialmente vulnerable en términos de

seguridad social. Como tal, está particularmente expuesto a los riesgos sociales y económicos. En ese contexto, resulta relevante analizarlo en conjunto con

otros grupos que comparten la calidad de “outsiders” en materia de protección social. De esta manera, cuando consideramos la realidad de los desocupados encontramos que, al igual que la informalidad, ésta se ha mantenido estable entre 2011 y 2017 alcanzando una tasa de desocupación fluctuante entre el 7 y el 8%. Si bien los datos de desocupación en CASEN 2020 son considerablemente más altos (12.57%), estos se explican por los efectos de la pandemia y no pueden leerse como una tendencia de largo plazo.

No obstante, los datos a 2020 sí nos permiten caracterizar la prevalencia de la desocupación tanto por tramo etario como por nivel educativo. En cuanto al primero, al igual que otros países de la región, Chile experimenta una tasa de desocupación joven mucho mayor a la del resto de su población adulta. En efecto, el 22% de la población económicamente activa entre 18 y 29 años se encontraba desempleada, mientras que la tasa de desocupación en los tres tramos etarios restantes se ubicó en un 10% de manera indistinta.

En lo relativo al nivel educativo, su relación con la tasa de desocupación es compleja; ésta última alcanza sus valores mínimos en los extremos de la distribución (8% de desocupados para el grupo sin educación formal, 4% para el grupo con posgrado), se incrementa a medida que nos acercamos a la categoría mediana (13% de desocupación en educación básica, 11% educación superior) y alcanza su máximo justamente en dicha categoría (15% de desocupados entre educación media). Las razones tras este fenómeno no son evidentes, pero el carácter segmentado del mercado laboral podría explicarlo parcialmente. En efecto, si ciertas ocupaciones están más asociadas a un nivel específico de credenciales, la contracción del empleo en dichas ocupaciones afectaría desproporcionadamente a las personas con tal nivel de credenciales. La investigación de Joubert (2015, pág 686–687) muestra este parecería ser el caso: la educación es uno de los determinantes de informalidad para el caso chileno.

El Sistema de Protección Social en Chile

Sistema de Salud

El sistema de salud chileno puede considerarse un sistema mixto cuya rectoría depende del Ministerio

de Salud. Es mixto, tanto en términos del carácter de sus proveedores como del de los seguros a partir de los cuales se puede acceder a las prestaciones de salud. A grandes rasgos, obedece a lo que Farías (2019) ha denominado una estructura de bienestar bicéfalo, debido a que el acceso a prestaciones tiene lugar tanto vía Estado como vía mercado.

Desde el punto de vista no prestacional, el sistema de salud chileno exhibe indicadores de salud pública sobresalientes para el contexto latinoamericano: en Chile, se registra una esperanza de vida de 79.8 años, indicadores de mortalidad infantil equivalentes a 7.2 por cada 1000 nacidos vivos y de salud materna de entre 18.5 y 25 madres por cada 100.000 nacidos vivos (Goic, 2015, 779). Estos buenos indicadores suelen ser atribuidos al desarrollo de un potente sistema de salud pública fundado en 1952 (sólo cuatro años después del NHS británico), que desplegó importantes campañas en materia de salubridad y salud pública (acceso al saneamiento, programas de vacunación, seguimiento de la infancia temprana, etc.) atendiendo a un conjunto de materias urgentes en un contexto de alta prevalencia de enfermedades transmisibles, baja esperanza de vida y alta mortalidad infantil.

No obstante, desde el punto de vista prestacional, el sistema de salud adolece de un conjunto de problemas, algunos de los cuales se derivan de un desequilibrio entre la demanda de prestaciones y la oferta pública de éstas y otras de la estructura de su financiamiento. Así, Goic (2015, 782) constata el déficit de médicos entre la población, el que alcanza 1.7 por cada 1000 habitantes¹ de los cuales, a 2016 menos de la mitad trabajaba en el sistema público de salud (Almeida et al., 2018). Esto ha producido demoras y largas listas de espera para pacientes del sistema público.

Como se ha mencionado, al nivel del aseguramiento el sistema chileno se compone de un seguro público (FONASA) y de aseguradoras privadas (ISAPRES). Los trabajadores formales cotizan un 7% de sus ingresos el cual se dirige a uno de estos seguros de salud, pudiendo escoger el trabajador a cuál de estos sistemas afiliarse (Almeida et al., 2018). De acuerdo a estimaciones del Ministerio de Desarrollo Social,

1 En contraste, la OCDE cuenta en promedio con 3.2 por cada 1000 habitantes (Goic, 2015)

a 2020 el 76.5% de la población estaba afiliada a FONASA, mientras que el 15.4% a ISAPRES.

Por su parte, al interior de FONASA han existido hasta ahora cuatro tramos que varían de acuerdo a los ingresos reportados, el tramo A agrupa a las personas que no reportan ingresos, mientras que en orden ascendente de ingresos aparecen los tramos B, C y D (FONASA, sf.)². En este esquema los trabajadores informales pueden afiliarse voluntariamente a FONASA en el tramo A o bien, en alguno de los tramos contributivos, pagando una cotización mensual de acuerdo a su ingreso auto declarado³. En otras palabras, estos sectores no cuentan con un sistema de afiliación automática, por lo que eventualmente pueden quedar sin previsión de salud.⁴

Si bien es cierto que la idea de un sistema bicéfalo, pero coordinado describe de manera general el sistema de salud chileno, su evolución en el tiempo es indicativa de un tipo particular de cambio institucional que Mahoney y Thelen (2010) denominan *layering* o cambio por capas. Se trata de una situación en la cual sucesivas reformas han dado lugar a un sistema en el que cohabitan distintas lógicas de provisión de bienestar.

Un caso paradigmático en este sentido es el del programa de Garantías Explícitas en Salud (GES) cuyo diseño lo aproxima al universalismo básico. Este programa establece garantías de atención oportuna frente a un conjunto de patologías. Estas garantías no dependen del sistema de aseguramiento de los afiliados⁵ ni de su renta. En ese sentido, el GES expresa una ruptura con el patrón de aseguramiento segmentado de las prestaciones de salud incorporando un criterio de atención no dependiente del poder adquisitivo del usuario (Farías, 2019).

Un último caso a mencionar es el de un tercer sistema de aseguramiento, el de Cajas de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena) y de Carabineros de Chile (Dipreca), los que ofrecen tanto cobertura como atención médica a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, respectivamente. El financiamiento de este sistema proviene de los Ministerios de Defensa e Interior, aunque el Ministerio de Salud conserva el rol de rectoría también en ambos casos. Estos subsistemas tienen un marcado carácter corporativo, pues el acceso a ellos tiene carácter laboral. Con esto, es posible concluir que, visto de cerca, el sistema de salud chileno se caracteriza por la superposición de varias lógicas lo que se traduce en un acceso altamente segmentado al aseguramiento y a la atención en salud.

Así, globalmente, cuando es analizado desde un enfoque de derechos, en materia de salud sólo se reconoce el derecho a optar entre diferentes formas de provisión y aseguramiento. Así, en principio no existen garantías de salud de carácter no prestacional. En cuanto a la dimensión prestacional, el GES —la política más parecida al aseguramiento no condicionado de prestaciones en salud— ha terminado por debilitar los servicios públicos de salud, mediante la transferencia de enormes sumas de dinero a proveedores privados. Lo anterior ha ido en desmedro de las atenciones no cubiertas por el programa GES.

De manera concordante, la configuración del aseguramiento en materia de salud ha tenido profundas consecuencias distributivas en materia de bienestar. En efecto, a nivel de aseguramiento no existe un mecanismo de solidaridad interno al sistema, esto es, FONASA no se financia a través de cotizaciones universales. Esto ha generado incentivos para que las personas de rentas más elevadas y menores riesgos de salud opten por los

2 Hasta septiembre de 2022, otra de las principales diferencias entre los tramos consistía en que los tramos C y D debían pagar el 10 y 20% del costo de las atenciones hospitalarias (siendo en todo caso, gratuita la atención primaria de salud). Esta situación generaba desincentivos a los tramos más altos a permanecer en FONASA. Esta disposición —el copago—, fue finalmente eliminada durante el gobierno de Gabriel Boric.

3 El incentivo a cotizar aparece toda vez que las personas pertenecientes al tramo A no pueden, con la excepción de los adultos mayores, optar a la modalidad de libre elección, la que otorga una cobertura parcial a los afiliados que deseen ser atendidos por prestadores privados que suscriban convenios con FONASA.

4 De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social, con base en la encuesta CASEN en Pandemia 2020, el porcentaje de personas sin previsión alcanza el 4.3%.

5 Con la excepción de los miembros de fuerzas armadas y de orden y sus cargas familiares, afiliados a un sistema previsional de salud propio.

seguros privados, obligando al Estado a financiar parte del funcionamiento de FONASA con cargo a rentas generales.

Previsión Social

En materia previsional, desde la reforma previsional de 1981 Chile se inscribe entre los países que poseen un sistema de capitalización individual, en el que cada afiliado cotiza, a través de un mecanismo de ahorro obligatorio, para una cuenta individual cuyos fondos son invertidos en el mercado de capitales, y administrados por entidades privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El sistema de pensiones chileno ha sido caracterizado como una excepción entre los ejemplos internacionales de seguridad social, por su administración privada y su alta financiarización (Ruiz, 2021).

Desde 2002, con la creación de la figura de los “multifondos” los afiliados pueden escoger que sus cotizaciones previsionales se inviertan en alguno de los cinco “fondos” que difieren entre sí en el nivel de riesgo de inversión asociado (Maillet, 2015; Solimano, 2012). El Fondo A —el más riesgoso— no puede ser adoptado una vez que un cotizante se encuentra a 9 años o menos de jubilarse y si el usuario no decide en qué fondo se invertirán sus fondos, existe por defecto un criterio que asigna a los cotizantes entre los fondos B, C y D, de acuerdo a su edad (Superintendencia de Pensiones, *sf a*).

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, a través de la Ley 20.455 de 2008, se llevó a cabo una reforma de pensiones que centralizó el aporte del Estado a aquellos afiliados que no contaban con los fondos necesarios para autofinanciar una pensión propia. Esto se realizó a partir de dos instrumentos denominados Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS). Esta reforma dio como resultado la creación de un pilar no contributivo orientado al 60% de menores ingresos, con un fuerte componente redistributivo hacia las mujeres, en especial, aquellas que no estaban insertas en el mercado laboral (Farías, 2019). Posteriormente, en 2022 la aprobación de la Ley 21.429 fortaleció el pilar no contributivo a través de la creación de la Pensión Garantizada Universal (PGU), instrumento que sustituye la PBS y el APS, ampliando la población

objetivo hasta un máximo de 90% de la población sobre 65 años (Instituto de Previsión Social, 2022).

Desde 2008 y hasta la actualidad el sistema de pensiones ha funcionado con dos pilares, esto es, —el aporte del afiliado y el aporte del Estado— y tres pisos (Solimano, 2012) un primer piso de tipo no contributivo destinado al 60% de la población de menores recursos (Farías, 2019), un segundo piso contributivo, conformado por las cotizaciones de los trabajadores y un tercer piso de ahorro previsional voluntario que cuenta con incentivos para la cotización (Superintendencia de Pensiones, *sf b*).

El sistema de AFP ha sido duramente cuestionado, principalmente debido al escaso monto y a la baja tasa de reemplazo al que acceden los usuarios a través de sus pensiones autofinanciadas. Esto, en un contexto de relativamente alta informalidad laboral, alta rotación y amplias lagunas laborales, especialmente entre las mujeres, debido a la desigual distribución de las labores de cuidado (Farías, 2019). Una segunda línea crítica dice relación con el escaso nivel de competencia que existe en el mercado de las AFP y con su contraparte: el elevado costo de administración de los fondos previsionales. De acuerdo con Solimano (2012) entre 1996 y 2011 el número de AFP disminuyó 22 a 6.

Frente a esta situación, y con el objetivo de fortalecer la competencia del mercado de AFP, la reforma previsional de 2008 estableció un mecanismo de licitación de la cartera de nuevos afiliados (Maillet, 2015). Éste asignaría por 24 meses todos los nuevos afiliados al sistema a la AFP que realizara el menor cobro por comisión (Superintendencia de Pensiones, 2021). Este aspecto resulta interesante, pues indirectamente facilitó el mecanismo de enrolamiento el que, hasta entonces, si bien obligatorio era de responsabilidad directa del cotizante.

Por último, y al igual que en el sistema de salud, las fuerzas armadas cuentan con un subsistema previsional propio, de carácter corporativo. Aunque su tratamiento excede los límites de este capítulo, puede decirse escuetamente que su funcionamiento no ha sido alterado por las reformas arriba mencionadas.

En síntesis, durante las últimas cuatro décadas, la trayectoria institucional del sistema de pensiones

chileno puede describirse como uno fundado sobre el principio de individualización del riesgo, consolidando la supresión del principio de solidaridad. Esto implicó que el resguardo económico de la vejez pasó a depender casi exclusivamente de la inserción en el mercado laboral formal. En este contexto, la creación de “multi-fondos” en 2002 agudiza el principio de individualización del riesgo, en tanto se traspassa al afiliado la responsabilidad de tomar “buenas” decisiones financieras respecto del perfil de riesgo más apropiado para la inversión de sus ahorros previsionales.

De esta manera, hasta 2008 el Estado jugó un papel residual en materia previsional, ligado a la existencia de transferencias directas, muy focalizadas y de escaso monto. Si bien, desde la reforma de dicho año, la importancia del Estado en la provisión de pensiones solidarias aumentó de manera considerable, éste mantuvo un rol subsidiario en tanto que su acción estuvo orientada a la compensación de los outsiders del sistema de AFP, esto es, personas con una débil integración en el mercado del trabajo.

En contraste, la creación de la PGU marca un nuevo rol del Estado, en el que se avanza en la universalización del acceso a prestaciones, aunque sin consolidar mecanismos intra-sistémicos de solidaridad. Estos últimos han ido abriéndose lenta, pero sostenidamente espacios en la discusión pública y actualmente se encuentra en tramitación una reforma que incorpora mecanismos redistributivos internos. No obstante, tras dos intentos fallidos en los segundos gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, la capacidad del sistema político de producir una reforma al sistema previsional es incierta.

Otras prestaciones sociales

Por otro lado, en materia de seguridad social, existe un seguro de cesantía de afiliación automática, que se rige por la Ley 19.728, de 2002. Este brinda protección frente al desempleo, a través de dos instrumentos relacionados. El primero son las Cuentas Individuales de Cesantía (CIC). Tienen acceso a ellas, los trabajadores que se encuentran en las modalidades de contrato indefinido o de contrato a plazo fijo y que hayan cotizado en la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC) al menos por 12 y 6 meses respectivamente. Si estos fondos se agotasen

antes del período máximo estipulado, los trabajadores pueden optar al Fondo de Cesantía Solidario (FCS) siempre y cuando el despido se ajuste a una serie de condiciones y los afiliados posean al menos 12 cotizaciones (AFC, sf).

A raíz de la Pandemia de COVID-19 se realizaron dos reformas excepcionales al seguro de cesantía. A través de las leyes 21.227 y 21.263, se flexibilizaron los requisitos de acceso, así como el monto al que podían optar los afiliados. Esta ampliación en cobertura y prestaciones del seguro tuvo carácter excepcional, quedando sujeta a la continuidad del Estado de excepción constitucional (Dirección de Estudios Previsionales de la Subsecretaría de Previsión Social, 2021).

Asimismo, el Estado de Chile dispone de un Sistema Único de Asignaciones Familiares, que se compone también de dos instrumentos. Al igual que en los casos anteriores, uno de ellos es de naturaleza contributiva –la Asignación Familiar (AF)– y otro de carácter no contributivo –el Subsidio Único Familiar–. Por último, el sistema de protección social considera también mecanismos cíclicos de transferencias directas, orientados a la población de mayor vulnerabilidad. Estos son el Aporte Familiar Permanente (AFAP), conocido popularmente como Bono Marzo y el Bono de Invierno, orientado a los adultos mayores (Dirección de Estudios Previsionales de la Subsecretaría de Previsión Social, 2021).

El Ingreso Familiar de Emergencia como política pública

En esta sección se describe la experiencia y evolución de la política de Ingreso Familiar de Emergencia desde el punto de vista institucional y organizacional, enfatizando los cambios normativos de la política y los sucesivos ajustes que estas experimentaron. Este análisis sugiere que mucho del diseño de la política respondió a un proceso rápido de adaptación en el que las autoridades enfrentaron sucesivos problemas operativos que las obligaron a modificar aspectos clave de la política. En este sentido, se advierte que uno de los principales efectos de este patrón de diseño fue el elevado costo de información transferido a los ciudadanos que, como veremos en secciones subsiguientes, produjo un importante grado de confusión e incertidumbre entre la ciudadanía.

El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) fue una política de transferencia directa cuyo objetivo fue paliar los efectos económicos de las restricciones de movilidad introducidas a causa de la Pandemia de COVID-19. Durante su implementación se produjeron numerosos cambios de diseño que modificaron los requisitos de acceso, reclamación, cobertura, duración y montos entregados. De manera esquemática, podemos identificar cuatro versiones principales de la política.

La primera versión del IFE que operó entre mayo y octubre de 2020 fue introducida por la Ley 21.230, aprobada el 16 de mayo de 2020 e implementó la primera de sus seis transferencias a partir del 10 de junio del mismo año. Originalmente, esta política consistiría en un conjunto de tres transferencias directas decrecientes⁶. Esta se entregaría a nivel de hogares con un monto diferenciado según se contara o no con ingresos formales (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, junio de 2021, p. 10, 13–14)

Específicamente, los hogares sin ingresos formales recibirían una suma de 82 dólares⁷ por persona, mientras que hogares con ingresos formales podrían recibir 41 dólares por integrante, siempre y cuando sus ingresos totales fuesen inferiores al monto del IFE para hogares sin ingresos formales y pertenecieran al 40% de mayor vulnerabilidad en un indicador ad hoc denominado Indicador Social de Emergencia (ISE). En ambos casos el monto del beneficio decrecía desde el quinto integrante, con un tope de hasta diez integrantes por hogar.

Esta primera versión del IFE sufrió dos modificaciones importantes de carácter normativo. La Ley 21.243 de junio de 2020 amplió el criterio de postulación hasta el 80% de la población más vulnerable, incorporando también al beneficio a aquellos hogares, en los cuales al menos un integrante recibiera la Pensión Básica Solidaria (PBS) o el Aporte Previsional Solidario⁸ y estableció que las personas que habían accedido al primer pago del IFE podrían acceder también al

segundo y tercero con independencia de la evolución posterior de sus ingresos. Esta medida buscaba entregar mayores certezas a las familias en torno a la continuidad de sus ingresos. Por su parte, la Ley 21.251 de agosto de 2020 simplificó los requisitos de acceso y aumentó el plazo de reclamaciones de 10 a 15 días desde la notificación.

Además de la ampliación de la cobertura, estas modificaciones legales modificaron los montos y duración del programa. En efecto, desde la segunda transferencia, la suma de dinero recibida por los hogares sin ingresos formales aumentó a 126 dólares por integrante y, en el caso de los hogares con ingresos formales, a la diferencia entre estos y el valor máximo de la transferencia. Con todo, se determinó que ningún hogar recibiría menos de 31,5 dólares por integrante aún si la diferencia entre ingresos del hogar y el monto máximo del aporte fuese menor⁹ (Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDS), 2021, p. 14). Por otro lado, la nueva legislación estableció que habría una cuarta transferencia, que el ejecutivo podría entregarla hasta por el 100% del monto de las anteriores y que éste podría entregar inclusive una quinta y sexta transferencia, definiendo el monto con un tope de 80% respecto a su cuantía regular¹⁰ (MDS, 2021, p. 17).

La Ley 21.243 establecía que la fecha límite para la entrega del sexto aporte sería el 31 de octubre de 2020. De este modo, durante noviembre no se realizaron transferencias mediante esta política. En diciembre, en cambio, el gobierno, a través de una glosa destinada a tal efecto en la Ley de Presupuestos, ejecutó el denominado Bono COVID Navidad. Este beneficio consistía en una transferencia directa destinada a los hogares beneficiados del sexto pago del IFE por un monto de 69,4 dólares por integrante a aquellos hogares que hubiesen estado en cuarentena los últimos siete días del mes de noviembre y 31,5 dólares por integrante a aquellos que no (MDS, 2021, p. 18).

6 Cabe mencionar que, en su planteamiento original, la segunda y tercera transferencia se realizarían por un monto de 70 y 55% de la primera.

7 Correspondientes a 65.000 pesos chilenos de la época. En este capítulo se presentan los montos de las transferencias en dólares para facilitar su comparabilidad. La conversión de pesos a dólares se ha calculado en base a la media anual de la tasa de cambio del año de la transferencia realizada, reportada por el Fondo Monetario Internacional. Para 2020, este valor corresponde a 792.73 pesos por dólar, mientras que para 2021 un dólar corresponde a 758.96 pesos chilenos.

8 En cuyo caso, el monto del aporte sería de 100.000 pesos (126 dólares de 2020) por cada integrante que recibiera PBS o APS.

9 En ambos casos, el monto era decreciente desde el quinto integrante, con un tope de diez.

10 Finalmente, la quinta y sexta transferencia se realizó por el 70 y 55% del tope del beneficio.

Si bien esta transferencia no fue formalmente parte del IFE, en la práctica introducía por primera vez el criterio sanitario en la definición de los montos transferidos. Esto, como veremos, sería crucial en la segunda versión del IFE.

En concreto, la segunda versión del Ingreso Familiar de Emergencia, desplegada entre enero y marzo de 2021, tuvo en su base un diseño de focalización dependiente del nivel de restricciones de movilidad asignado a la comuna del hogar beneficiario. En este sentido, tanto los requisitos de asignación como los montos de la misma fueron delimitados de manera diferenciada para las distintas fases del plan paso a paso, con lo que se abandonó la distinción entre hogares con y sin ingresos formales.

Así, de acuerdo con el decreto 628 exento del 31 de diciembre de 2020¹¹, las personas de hogares que hubiesen permanecido al menos dos de las últimas cinco semanas en cuarentena, podrían acceder al beneficio si (1) al menos uno de sus integrantes había recibido el sexto pago del IFE (original), (2) si pertenecían al 60% más vulnerable de la población o (3) si al menos uno de sus miembros era causante de subsidio único familiar o parte del subsistema seguridades y oportunidades. En contraste, los criterios de asignación para los hogares que hubiesen pasado al menos dos semanas en la fase de transición (esto es, confinamiento obligatorio los fines de semana) sólo contemplaban las causales (2) y (3) antes mencionadas. Finalmente, para aquellos hogares que hubiesen pasado al menos dos semanas en las fases tres y cuatro, la asignación se restringía sólo a la causal (3).

En términos del monto de este beneficio, para los hogares que hubiesen pasado más de cuatro de las últimas cinco semanas en cuarentena el aporte nominal sería equivalente al del sexto IFE¹². Para aquellas que hubiesen cumplido entre dos y cuatro semanas, la suma correspondería al 80% de dicho monto. En cuanto a los hogares beneficiarios, provenientes de comunas con más de dos semanas en fase de transición, estas recibirían 52,7 dólares por integrante, decrecientes desde el quinto

integrante, mientras que para los hogares con más de dos semanas en fase tres o cuatro, el monto sería de 32,9 dólares por integrante, no decreciente. Es decir, el mínimo establecido para la primera versión ajustada del IFE (Decreto ex. 628, 2020).

A finales de marzo, tuvo lugar un recrudecimiento de las condiciones sanitarias en el país (Ministerio de Salud, 2022). Este fenómeno llevó al gobierno a adoptar diferentes medidas, tales como la suspensión de todas las cirugías electivas tanto en los prestadores públicos como privados de la red integrada, así como impulsar una nueva postergación de las elecciones de alcaldes, concejales, gobernadores y convencionales constituyentes que fue aprobada con celeridad por el Congreso Nacional.

La denominada “segunda ola” que se extendió durante todo el otoño (Ministerio de Salud, 2022, p. 149) estuvo acompañada por un cambio en la política del IFE, el que comenzó su tercera versión a partir de abril. A ésta nos referiremos como IFE Ampliado.

A diferencia de la política implementada entre enero y marzo de 2021, el IFE Ampliado abandonó el diseño de focalización según fase sanitaria, regresando a criterios de asignación de carácter socioeconómico. Al igual que en las últimas transferencias del IFE 2020, las del IFE Ampliado alcanzaban un monto de 100.000 pesos por integrante¹³, decreciente a partir del quinto y con tope de diez. En contraste, el IFE ampliado no establecía una diferencia en términos de los montos percibidos por las familias con o sin ingresos formales. Esto implicó que los hogares beneficiados que contaban con ingresos formales recibirían la transferencia completa, en lugar del diferencial entre sus ingresos y el tope de la transferencia.

En cuanto a los criterios de asignación, el IFE ampliado estableció que serían beneficiarios, todos aquellos hogares que contaran con al menos un integrante que (1) hubiese recibido el sexto aporte del IFE 2020, (2) contara con al menos un integrante causante de Subsidio Único Familiar o (3) un usuario del programa Seguridades y Oportunidades. Todas estas eran causales suficientes para la recepción automática

11 Modificado en abril de 2021 mediante decreto exento 120

12 Dicho monto corresponde a 131,75 dólares de 2021 (casi 6 dólares más que en 2020) producto de la apreciación del peso chileno durante 2021.

13 126 dólares de 2020, 131.75 dólares de 2021.

del beneficio, mientras que se estableció que todos los hogares que pertenecieran al 80% de mayor vulnerabilidad del Registro Social de Hogares y que no cumplieran con alguna de las causales descritas, serían también beneficiados, previa solicitud.

Este último elemento, la ampliación del beneficio al 80% del RSH constituyó un paso crucial hacia la universalización de esta política, la que tendría lugar con la llegada del IFE Universal. En efecto, a partir de junio, comenzó a aplicarse la cuarta y última versión del Ingreso Familiar de Emergencia. A diferencia de las dos versiones anteriores, ésta requirió nuevos recursos no considerados en la Ley de presupuestos, por lo que debió habilitarse por ley. El marco normativo del IFE universal estuvo contenido en la Ley 21.352 y en ella se estableció un importante aumento de montos y cobertura.

En primer lugar, se diseñó una estructura de asignaciones que asegurara que ningún hogar quedaría por debajo de la línea de la pobreza. Para ello, los hogares unipersonales recibirían un monto de 233,2 dólares, un incremento considerable respecto de los diseños precedentes. Desde ahí la asignación marginal por integrante sería decreciente. En el caso del segundo y tercer beneficiario, esta sería de aproximadamente 144,9 dólares, de modo que un hogar con tres integrantes recibiría 527 dólares y uno con cuatro integrantes 658,8 dólares. Al igual que en los beneficios anteriores el tope se fijó en 10 integrantes.

En segundo lugar, el IFE universal dio un salto en cobertura, beneficiando a todos los postulantes que pertenecieran al 90% inferior del Registro Social de Hogares e inclusive a todos los hogares postulantes del 10% superior que registraran un ingreso inferior a 800.000 pesos per cápita (1.054 dólares de 2021). Esto transformó al IFE Universal en una de las políticas sociales más expansivas en términos de cobertura. De hecho, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Desarrollo Social citado en Alonso (27 de mayo de 2021), el total potencial de hogares beneficiarios alcanzaba el 96.3% del total de hogares registrados en el RSH. En esta medida, la política de IFE Universal contrasta fuertemente con la estructura de bienestar bicéfalo y universalismo segmentado que ha caracterizado la distribución de bienestar en Chile.

La calidad de la información disponible como determinante de la capacidad de acción del Estado

"Hoy día hablamos de rentas universales como solución a llegar más rápido, pero eso no es así, mira a ti te puede llegar una renta universal (...) pero te quiero decir que no (...) esa plata no te va a llegar mañana ¿Sabes por qué? Porque para que te llegue, el Estado necesita tener la información básica sobre ti; tu cuenta rut o tu cuenta corriente, cuantas personas viven en tu hogar para poder ajustar... pero eso es lo dramático Eduardo; eso toma meses en construirse." (Ex ministro de Hacienda (finanzas públicas) Ignacio Briones, mayo de 2021)

Con estas palabras, el ex Ministro de Hacienda y entonces candidato presidencial, Ignacio Briones describía las limitaciones estructurales del Estado chileno para consolidar una política verdaderamente universal en materia de protección frente a la pandemia de COVID-19. Ésta, junto con otras limitaciones que se detallarán más adelante, fueron cruciales para comprender la trayectoria zigzagueante de la política de Ingreso Familiar de Emergencia.

El principal instrumento utilizado para definir criterios socioeconómicos de postulación y asignación del beneficio fue el Registro Social de Hogares. Si bien, al comienzo la asignación se realizó a partir de un indicador especial, el Indicador Social de Emergencia, este se elaboró fundamentalmente a partir de información del RSH, como una versión acotada del indicador de Calificación Socio Económica (CSE).

Una de las principales dificultades que enfrentó el Estado en la entrega de transferencias directas estuvo relacionada con la cantidad y calidad de la información disponible de los hogares a través del RSH. En efecto, una proporción importante de hogares que necesitaron de transferencias no estaban registrados en el RSH y entre aquellos que sí contaban con un registro persistía el problema de la desactualización.

Para tener una idea de la magnitud del problema, considérese que, al momento de llegada de la pandemia a Chile, en marzo de 2020, el número de hogares registrados en el RSH ascendía a 5.496.806. En octubre de 2020, al concluir el período de entrega

de la primera versión del IFE, este número se había incrementado en un 15.6%, elevándose a 6.356.318 hogares. Al 14 de junio de 2021, esto es, apenas una semana después de promulgada la Ley de IFE Universal, el número de hogares registrados había crecido un 31.8% llegando a 7.247.135. Por último, a diciembre de 2021, un mes después de concluida la política de IFE Universal, el número de hogares registrados llegó a 8.706.096, esto es, un incremento del 58.4% en relación a marzo de 2020.

En cuanto a la desactualización de los registros, la situación resultaba igualmente preocupante. De acuerdo con información del Ministerio de Desarrollo Social, a 2020 el 41% de los hogares registrados no había actualizado nunca su información en el RSH y sólo el 38% lo había hecho en los últimos tres años.

Pese a que a menudo se sostiene que Chile tiene uno de los Estados más capaces de la región, la ausencia y desactualización de los registros sociales limitó la capacidad de reacción del Estado, debido al elevado costo –monetario, en tiempo y personal– de producir y validar dicha información. De acuerdo con el antes citado ex Ministro de Hacienda, Ignacio Briones:

“Cuando partió la pandemia, nuestra política social estaba calibrada para atender a tres millones de personas y tuvimos que construir esa información para millones de otras personas y eso es súper lento.”

En consecuencia, la Pandemia develó una de las debilidades del sistema de protección social chileno. Dado el esquema segmentado y relativamente residual de las prestaciones en el país, la población chilena gozaba de pocos incentivos para realizar las gestiones asociadas a la obtención de un registro en el RSH.

En particular, la estructura operativa del Registro Social de Hogares requiere que las personas accedan a través del municipio o bien vía web con Clave Única a llenar el formulario para tal efecto. En seguida esa solicitud (de creación o actualización de registro) es evaluada por el municipio y aquellas que son aprobadas son cruzadas por el Ministerio de Desarrollo Social con información administrativa para la construcción del índice de Calificación Socioeconómica (CSE) (MDS, junio de 2021, pág 10).

En un escenario de restricciones a la movilidad y aumento de la demanda por acceder al RSH, esta estructura operativa supuso importantes desafíos administrativos. Entre estos, el MDS (junio de 2021, p. 90) señala los siguientes:

La disminución de funcionarios municipales disponibles dificultó la atención presencial. Esto trasladó el aumento de demanda hacia la plataforma web, la que comenzó a mostrar problemas para sostener el nuevo nivel de usuarios. Asimismo, en tanto el trámite web estaba limitado a la población que contaba con su Clave Única, se produjo un aumento en la demanda de esta, nuevamente en un contexto de disminución de la atención presencial de servicios públicos. Por último, una parte importante de las solicitudes relacionadas al RSH requerían de visitadores municipales, lo que en el contexto sanitario suponía importantes riesgos para todos los involucrados.

Estos problemas fueron particularmente acuciantes durante la primera fase de la pandemia y frente a estos el ejecutivo reaccionó mediante una serie de decretos que (1) destinaban funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) a apoyar las labores municipales en materia de RSH, (2) permitían que solicitudes de baja complejidad fueran aceptadas de oficio, (3) habilitaban una nueva plataforma web (4) permitían la solicitud de creación y actualización de registro a partir de una clave contenida en las cédulas de identidad (Clave Run) y (5) postergaban el requerimiento de visitadores municipales.

Comprender estas medidas como parte integral del diseño de la política de Ingreso Familiar de Emergencia resulta crucial. Formalmente, estas adoptaron la forma de actos administrativos y, desde un enfoque tradicional de políticas públicas, estas serían, a menudo, relegadas a cuestiones de implementación. No obstante, desde una perspectiva que reconoce el carácter integrado de la política, estas modificaciones deben ser leídas como parte consustancial de la misma, pues determinaron en gran medida el costo de acceso a la política.

Por último, desde el punto de vista del objetivo de la política pública, este se definió formalmente de un modo suficientemente amplio como para afirmar que durante todas sus versiones la política se dirigió a

satisfacer dicho objetivo. En la práctica, sin embargo, a lo largo de los 18 meses de implementación, el segmento objetivo de la población al cual se dirigieron las ayudas se vio fuertemente modificado por el proceso de constante rediseño institucional. Así, en una primera etapa, la política se orientó a los hogares sin ingresos o bien con ingresos informales, por tanto, beneficiando especialmente a los hogares cuya subsistencia se asentaba sobre el trabajo informal. Esta decisión debe leerse a la luz de la interacción con otras políticas orientadas hacia los sectores del trabajo formal, tales como la Ley de Protección del Empleo, el Bono Clase Media y la extensión del Posnatal de Emergencia. En una segunda etapa en cambio, la política abandonó la distinción entre hogares con y sin ingresos formales, en favor de una focalización fundada en criterios de restricción de movilidad, conduciendo a la entrega de un beneficio con carácter aún más segmentado, con el consiguiente aumento de costos informacionales a los potenciales beneficiarios. Por último, a partir de su tercera versión y, en medida aún mayor a partir de su versión final, la política adoptó un foco universal, prácticamente no condicionado, terminando tanto con las distinciones basadas en tipo de ingresos como con las fundadas en restricciones de movilidad.

La política de la política: el proceso y contexto de diseño del IFE

A continuación, se reconstruye brevemente una narrativa analítica en torno a la evolución de las políticas adoptadas por el gobierno de Chile desde marzo de 2020 hasta junio de 2021. El punto focal en torno al cual se articula esta narrativa consiste en la importancia crucial del contexto y las dinámicas políticas en la creación y ampliación de las políticas de protección social que condujeron al Ingreso Familiar de Emergencia Universal.

Como se ha mencionado en la sección precedente, el IFE Universal fue una de las políticas más expansivas en términos del gasto público y de su población objetivo. Sin embargo, su promulgación e implementación tuvo lugar 15 meses después de la llegada de la pandemia a Chile (Gallardo, 6 de junio de 2021). Junto con las variables recogidas en la sección anterior, ligadas a factores sanitarios, operativos y al proceso de aprendizaje derivado de sucesivos diseños previos, la adopción de la política de IFE

Universal fue el resultado de conflicto permanente acerca del tipo de instrumento de política social con el que debían enfrentarse los efectos económicos de la crisis sanitaria. Este conflicto se tradujo en sucesivas adaptaciones de la política pública, en ocasiones desplegadas como un intento por promover o evitar ciertos escenarios políticos.

En efecto, la pandemia de COVID-19 llegó a Chile en medio de una profunda crisis política y social. Ésta se había manifestado en octubre de 2019 con la apertura de un ciclo de política contenciosa de alta intensidad el cual se encontraba aún abierto al momento de empezar a hacerse públicos los primeros contagios (Castiglioni, 2020). En este escenario, parte importante de establecer una política de protección social frente a la pandemia se jugó en la construcción de mayorías legislativas a tal efecto. Esto resultaba complejo no sólo porque el ejecutivo no contaba con tales mayorías, sino también porque las sucesivas denuncias de organismos internacionales respecto a la violación de Derechos Humanos por parte del gobierno de Sebastián Piñera, dificultaban la colaboración con la oposición. En un contexto de muy baja popularidad, los incentivos de la oposición a cooperar eran escasos, lo que desencadenó una extendida dinámica de confrontación, primero entre la oposición y el gobierno y más tarde entre las ramas ejecutiva y legislativa.

La primera política de ayuda a los hogares parecía tener en cuenta estas dificultades y fue llevada a cabo por decreto, lo que permitió al ejecutivo eludir al legislador. En efecto, el 17 de mayo de 2020, dos días después de haber decretado cuarentena total en la Región Metropolitana, el gobierno anunció en cadena nacional la entrega de canastas de alimentos orientadas a atender la situación alimentaria de 2.5 millones de familias (Rodríguez y Gómez, 17 de mayo de 2020). Este programa, denominado “Alimentos para Chile” tuvo una limitada duración, ejecutándose en dos rondas de entrega durante los meses de junio y julio de 2020 (Domínguez Ponce de León, 2020).

La implementación de esta política encontró gran resistencia tanto por parte de la sociedad civil como de la oposición. En particular, se cuestionó tanto la efectividad de la política –su capacidad de llegar a quienes la necesitaban– como el modo en que fue comunicada su implementación, el que fue

considerado efectista (El Mostrador, 31 de mayo de 2020).

En simultáneo, el Congreso Nacional aprobó la creación del primer Ingreso Familiar de Emergencia. Esta política consistía en una transferencia directa decreciente a lo largo de tres meses. El primer mes, por un monto de 82 dólares, el segundo mes por un 85% de esta suma y el tercero por un 70% (Diario UChile, 23 de mayo de 2020). Al igual que “Alimentos para Chile”, la primera versión del Ingreso Familiar de Emergencia fue duramente cuestionada. Mientras tanto, desde principios de abril tomaba fuerza entre la oposición y parte del mundo académico, la idea de implementar una Renta Básica de Emergencia (Rosales Salas y Moya Cañas, 08 de abril de 2020; AA.VV., 21 de abril de 2020). La temprana aparición de estas posiciones sugiere que la idea de una política de transferencias universales, lejos de emerger de un prolongado debate técnico fue un aspecto político–contencioso desde los albores de la pandemia.

Si bien el gobierno logró contener los intentos de adoptar una renta básica de carácter universal, pronto la oposición y la opinión pública comenzaron a presionar por una reforma constitucional que permitiera el retiro del 10% de los fondos previsionales. Si bien el gobierno no contaba con mayoría en las cámaras la oposición requería de tres quintas partes en ambas para poder aprobar la reforma. Las fuerzas oficialistas contaban, por tanto, con suficientes escaños para bloquear la iniciativa.

Por ello, la aprobación en primer trámite de esta medida, ocurrida el 15 de julio, fue percibida como una dura derrota para el gobierno. Aprobada por la Cámara de Diputados y Diputadas, la iniciativa era ahora despachada al Senado. Previendo este desenlace, el día anterior el ejecutivo intentó sin éxito frenar su aprobación a través del anuncio del “Plan Fortalecido Clase Media” (Diario Financiero, 15 de julio de 2020) una política de transferencia directa para personas que demostraran ingresos en un rango de aproximadamente 500 y 2500 dólares y que pudieran demostrar una reducción de al menos 30% de sus ingresos (Albert, 12 de agosto de 2020). Tras dos semanas de discusión, el “Plan” fue aprobado por el Congreso Nacional el 30 de julio de 2020.

A pesar de su rápida tramitación, esta política tampoco estuvo exenta de objeciones. En un contexto de alta informalidad laboral, la dificultad de demostrar una caída de ingresos limitó el alcance de esta política (Albert, 12 de agosto de 2020). Del mismo modo, a pesar de que este beneficio resultaba complementario al del IFE, ambas políticas utilizaron unidades de análisis distinta; el Plan Fortalecido aplicaba de acuerdo con los ingresos de los individuos, mientras que el IFE consideraba ingresos de los hogares, lo que dejaba un segmento potencial sin cobertura por parte de ninguna de ellas (Albert, 12 de agosto de 2020).

Pese a los esfuerzos del gobierno, la tramitación de la política de Plan Fortalecido Clase Media (popularmente conocida como “Bono Clase Media”) no frenó la reforma constitucional que habilitaba el retiro de fondos previsionales. Éste se consumó tras su aprobación en el Senado el 22 de julio de 2020. La popularidad de esta medida y la insatisfacción con las políticas hasta entonces desplegadas contribuyeron a que el poder legislativo aprobara nuevamente el 3 de diciembre de 2020 la habilitación del retiro de un 10% de los fondos previsionales (Deutsche Welle, 04 de diciembre de 2020).

Como se mencionó en la sección anterior, el diseño original de la primera versión del IFE fue ajustado mediante las leyes 21.230 y 21.243, las cuales aumentaron la cobertura y los montos asociados al beneficio. En este contexto es relevante comprender esta ampliación como el resultado de un proceso de emergencia de nuevos actores que presionaron al gobierno por un mayor gasto fiscal. En particular, este fue el caso del Colegio Médico (COLMED) el cual apareció como un actor validado en el contexto de una emergencia sanitaria. Así, hacia el 20 de mayo el COLMED convocó a un grupo de economistas ligados al campo de la oposición para elaborar una propuesta más expansiva de ayuda social que la versión original del IFE. En ella participaron el ex ministro de hacienda Rodrigo Valdés, el ex presidente del Banco Central José De Gregorio, las economistas Claudia Martínez, Andrea Repetto y Claudia Sanhueza y el economista Sebastián Edwards.

Estas propuestas se materializaron en un documento denominado “Política Fiscal y Apoyo a las Familias

en la Pandemia” (De Gregorio et al, mayo de 2020). Dicho documento proponía garantizar, con cargo al seguro de cesantía, el 60% del salario a los trabajadores formales que hubiesen perdido su empleo y transferencias directas a los trabajadores informales que formaran parte del 80% de mayor vulnerabilidad del RSH. Cabe destacar, por tanto, que pese a lo expansivo de esta propuesta —su costo se estimaba en 12.000 millones de dólares, esta podría describirse como una política de protección social de tipo segmentado, antes que universal.

El año 2020 cerró con otra derrota legislativa para el gobierno. A fines de octubre tuvo lugar la última de las transferencias asociadas a la primera versión del Ingreso Familiar de Emergencia. Ya sin esta política durante el mes de noviembre y con la navidad ad portas, la discusión sobre un nuevo retiro de fondos de pensiones volvió a presionar al gobierno. Al verse imposibilitado de frenar su aprobación, el ejecutivo envió un proyecto paralelo muy similar al original, pero que contenía costes impositivos para las personas cuyos ingresos superaran 1,5 millones de pesos (1.892 dólares de la época), el que finalmente fue aprobado a principios de diciembre (Deutsche Welle, 04 de diciembre de 2020).

Durante el año 2021, se produjo una ampliación relevante en la magnitud de las transferencias sociales, esto se realizó a través de sucesivos cambios de diseño en el instrumento de política pública que siguió conociéndose como IFE. Como hemos visto, a fines de enero de 2021, el gobierno dividió el IFE en tres tipos de transferencias denominadas “IFE cuarentena”, “IFE transición”, y “Bono Covid” (Meganoticias, 29 de enero de 2021).

Tan solo tres meses después, estando ad portas de un nuevo retiro de fondos de pensiones el gobierno volvió a modificar la política de transferencias, ofreciendo ampliar el Ingreso Familiar de Emergencia hasta un 80% del Registro Social de Hogares (RSE), con un aumento significativo de los montos, correspondiente a 131,75 dólares por miembro del hogar abandonando tanto el factor de restricción de movilidad como criterio de asignación como la distinción entre hogares con y sin ingresos formales (CNN Chile, 21 de abril de 2021).

A pesar de lo anterior, solo una semana más tarde de haber anunciado este IFE Ampliado, y tras recurrir

sin éxito al Tribunal Constitucional, el ejecutivo se vio forzado a promulgar por tercera vez una reforma de habilitación para el retiro de fondos previsionales (Deutsche Welle, 27 de abril de 2021).

En su conjunto, el volumen de recursos inyectados a la economía por los tres retiros fue enorme: 18.200 millones de dólares por el primer retiro, 15.600 por el segundo y 14.400 por el tercero (Marconi, 2 de mayo de 2022). El número de beneficiarios, a su vez, superó por mucho el nivel de alcance de las políticas de alivio implementadas hasta ese momento. De acuerdo con la Superintendencia de Pensiones, se contabilizaron 11 1 millones solicitudes aceptadas en el primer retiro; 9.3 millones en el segundo y 8.85 millones en el tercero (Marconi, 2 de mayo de 2022). En contraste, en abril de 2021, el Ministerio de Secretaría General de la Presidencia (Segpres), calculaba en 6.58 millones los beneficiarios de la versión del IFE implementada a fines de enero (CNN Chile, 21 de abril de 2021).

En este escenario, temiendo que sucesivos retiros continuaran concretándose y en vista del impacto inflacionario que esto podía traer en un contexto de incipiente recuperación económica, el gobierno comenzó negociaciones con la oposición en el marco de lo que se denominó una búsqueda por “mínimos comunes”. El 12 de mayo, la oposición entregó una propuesta que incluía transferencias directas a los hogares por un monto equivalente a 1.3 veces la línea de la pobreza (Caro, Jara y Reyes, 12 de mayo de 2021). El proceso de negociaciones, liderado por el ejecutivo y la entonces presidenta del Senado Yasna Provoste, desembocó en la aprobación el 5 de junio del Ingreso Familiar de Emergencia Universal (El Mostrador, 5 de junio de 2021).

En las negociaciones la figura de la senadora demócrata cristiana Yasna Provoste fue fundamental para validar el acuerdo entre el gobierno y la oposición. En su posición como presidenta del Senado, Provoste asumió como lideresa de la oposición manifestando por un lado disposición a negociar y por otro, una línea de crítica abierta al gobierno, esencial para no perder la validación de sus pares de los sectores más críticos (Román e Irrázaval, 30 de abril de 2021; Reyes, 13 de mayo de 2021; Diario UChile, 31 de mayo de 2021).

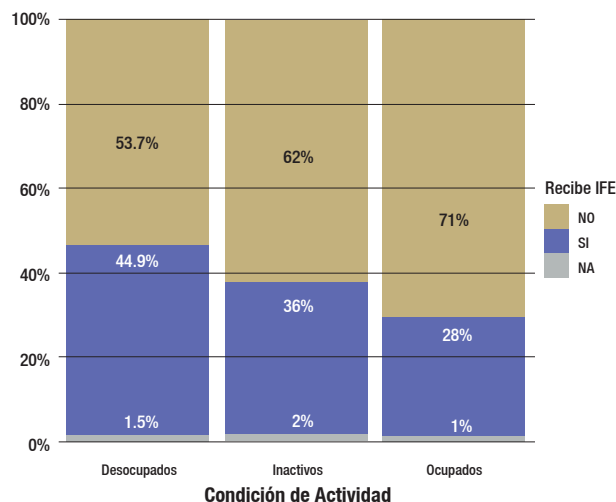
Finalmente, a partir de junio de 2022 se materializó la política de IFE Universal. Como hemos visto, originalmente esta política estaba diseñada originalmente para perdurar durante los meses de junio a agosto de 2021 con una transferencia por el 50% del monto en el mes de septiembre. Pese a que a fines de septiembre el ejecutivo anunció el fin del Estado de excepción (Ministerio de Salud, 27 de septiembre de 2021) –y con ello, de las restricciones a la movilidad–, en el contexto de una carrera electoral ad–portas, el gobierno decidió prorrogar la entrega del IFE Universal por otros tres meses hasta diciembre de 2021. Junto con los retiros de fondos previsionales, la expansividad del gasto durante 2021 ha sido señalada como una de las causas domésticas del proceso inflacionario que el país ha experimentado durante 2022 (Banco Central, marzo de 2022).

Resultados del Ingreso Familiar de Emergencia

Una política orientada a los outsiders de la política social

El análisis de los resultados de la política de Ingreso Familiar de Emergencia permite extraer varias conclusiones tentativas. En primer lugar, la política exhibe una fuerte orientación hacia lo que Garay (2016) ha denominado “outsiders” de la protección social. Esto es personas cuya protección social no depende del trabajo que poseen y que en general quedan por fuera de las redes de protección social.

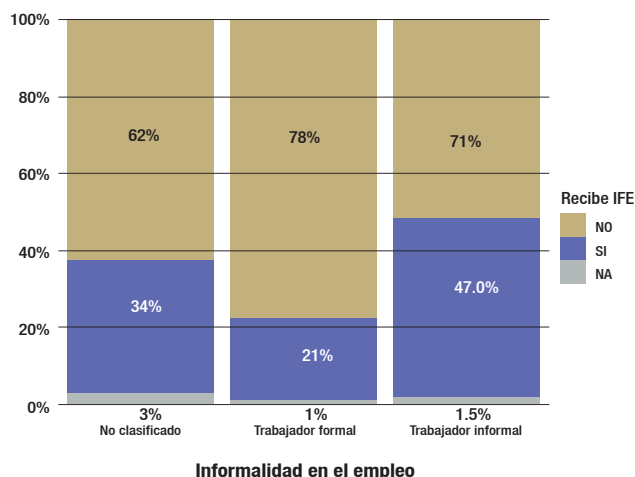
Gráfico 4. Recepción del IF según condición de actividad



Esta situación se ve ilustrada en el gráfico 4 que presenta la proporción de personas que recibieron alguno de los IFE según condición de actividad. Puede observarse que entre los desocupados el 44,9% habitaba un hogar que recibió IFE. En el caso de la población inactiva, el porcentaje alcanza el 36%, mientras que en los ocupados llega al 28%.

Esto es consistente con el diseño original de la política, pensado en sectores sin ingresos formales, en el entendido que los sectores formales contaban con medidas de apoyo complementarias tales como la ley de protección del empleo, el bono clase media y el posnatal de emergencia. Asimismo, la inclusión al beneficio –tras un ajuste inicial– de personas receptoras de APS, PBS, y causantes de SUF explica que la proporción de inactivos receptores sea sensiblemente más alta que la de ocupados.

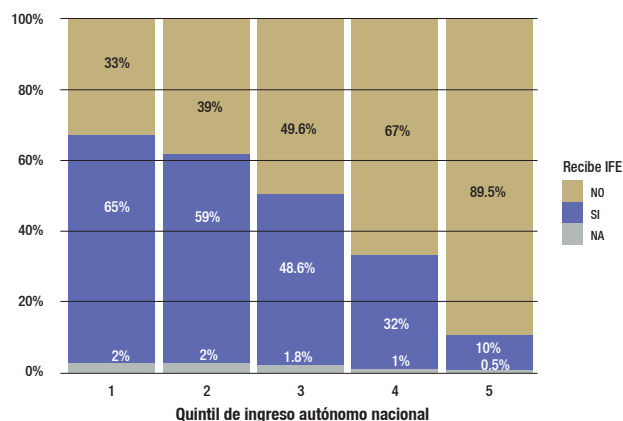
Gráfico 5. Recepción del IFE según informalidad en el empleo



Una situación similar se aprecia si comparamos la tasa de recepción del beneficio entre trabajadores formales e informales. El gráfico 5, muestra que ésta es más del doble de alta en los trabajadores informales que en los formales. Nuevamente, esto es consistente con el espíritu que motivó el diseño original del IFE.

Por último, cabe constatar que, si miramos el criterio de focalización al interior de la categoría informales, la política parece haber logrado capturar bien la diferencia entre estos. El gráfico 6 muestra la cobertura decreciente a medida que se avanza en los quintiles de ingreso.

Gráfico 6. Recepción del IFE en informales según quintil de ingreso



Este patrón puede observarse también entre el grupo de trabajadores formales, así como entre los desocupados, en el caso de estos últimos los dos primeros quintiles reportan una tasa de recepción del IFE de 63 y 51.5%, respectivamente. Mientras que el quintil de desocupados de mayores ingresos alcanza una tasa de 12%. En cuanto a los trabajadores formales, estos presentan niveles de recepción similares para los dos primeros quintiles (48.1 y 46.2% respectivamente), tras lo cual este indicador se desploma hasta llegar al 4.5% en el quintil de mayores ingresos.

En síntesis, la política cumple con entregar el beneficio en mayor medida a los grupos de menores ingresos, aunque con diferencias significativas entre, por un lado, los grupos que históricamente han quedado fuera de la protección social (outsiders), en este caso, trabajadores informales y desocupados y, por otro, los trabajadores formales.

Evolución de la composición socioeconómica de beneficiarios

En términos de cobertura, la variación entre el número de hogares beneficiados al comienzo y al final del programa IFE da cuenta de la magnitud de su rediseño. Entre mayo de 2020 y noviembre de 2021 el número de hogares beneficiados por esta política aumentó desde 1.265.123 hasta los 8.374.718, equivalente a multiplicar por 6.6 el número inicial. Mientras tanto, el número de personas beneficiadas se multiplicó por 4.6 (Ministerio de Desarrollo Social, noviembre de 2021).

En la misma línea, un antecedente que muestra el carácter verdaderamente expansivo de la última versión del IFE es el porcentaje de hogares del RSH beneficiados, según su tramo de ingreso. Para el aporte del mes de noviembre de 2021, los primeros 8 deciles el porcentaje no desciende de 98%, llegando a 96% en el noveno decil. Sólo en el decil de menor vulnerabilidad la cobertura desciende a un 61.6%, todavía comparativamente alto. En total, el porcentaje de hogares del RSH beneficiados durante dicho mes alcanzó el 96.5% (Ministerio de Desarrollo Social, noviembre de 2021).

Esta estructura sugiere que, hacia el final de la política de IFE universal los primeros 9 deciles del RSH compartían una participación equitativa en el acceso al beneficio. En marcado contraste con el primer pago del IFE 2020, en el cual del total de beneficiarios el 87.6% provenía de los dos primeros quintiles, y ninguno de los cuatro deciles superiores del RSH tenía más de un 2% del total de beneficiarios (Ministerio de Desarrollo Social, junio de 2021, pág. 66)

El aumento de la participación en el beneficio por parte de los deciles intermedios y altos puede ser considerada una disminución de la capacidad de la política de focalizar sobre los sectores más vulnerables, pero es al mismo tiempo la consecuencia de la ampliación de la cobertura y el alcance de la política social. En efecto si, como hemos dicho, en mayo de 2020 el 40% de mayor vulnerabilidad concentraba el 87.6% de los beneficiarios, al final de la primera versión del IFE, en octubre, este porcentaje se había reducido a 79.6% (Ministerio de Desarrollo Social, junio de 2021, pág. 66).

No obstante, el rediseño constante del instrumento provocó que entre enero y marzo de 2021, durante la segunda versión del IFE, la estructura socioeconómica de los beneficiarios volviera a exhibir el mismo patrón que durante el primer pago del IFE 2020. Entre un 86.8 y 88.2% de los beneficiarios provinieron del 40% de mayor vulnerabilidad y ninguno de los cuatro deciles superiores poseen una participación superior al 1% (Ministerio de Desarrollo Social, junio de 2021, pág. 67).

Esta estructura volvió a moderarse con la aplicación del IFE ampliado; durante abril y mayo de 2021 el

porcentaje de beneficiarios que provenían del 40% de mayor vulnerabilidad disminuyó a 70.5% y 69.7% respectivamente. La implementación del IFE Universal en junio de 2021 reforzó esta tendencia, disminuyendo a 60.6% el porcentaje de beneficiarios proveniente del 40% más vulnerable del RSH (Ministerio de Desarrollo Social, junio de 2021, pág. 67).

Junto con estos cambios, el proceso de universalización de la política implicó aumentos

sustantivos no sólo en su cobertura, sino también en los montos asociados a las transferencias del IFE. El gráfico 7 muestra la evolución del monto promedio recibido por cada hogar beneficiado a lo largo del tiempo. En ella se observa la disminución de los montos promedios hacia el final de la primera versión del IFE, asociada a que los dos a la disminución de los montos del quinto y sexto pago, realizados por un 70 y 55% de la cuantía de las transferencias anteriores.

Gráfico 7. Monto promedio por hogar recibido en cada una de las transferencias del IFE



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Noviembre 2021

Entre enero y marzo de 2021 se observa un aumento sostenido en el monto promedio recibido por los hogares beneficiarios; sin embargo, estos aún son comparativamente bajos en relación a los pagos 2 a 4 de la primera versión. Finalmente, la introducción del IFE ampliado en abril y del IFE universal en junio están asociados a un fuerte aumento de la cuantía de las transferencias recibidas por los hogares.

Externalidades e incentivos

Como toda política pública, el IFE configura un marco de incentivos que promueve y disuade prácticas concretas. En particular, en este apartado nos centraremos en dos de ellos. El aumento del gasto público y la inscripción masiva de la población en el Registro Social de Hogares.

En cuanto al aumento del gasto público, de acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social (noviembre de 2021), si se consideran exclusivamente los pagos asociados al programa IFE, el monto total de las transferencias multiplica por 28 la cuantía de lo asignado el año 2019 por el mismo concepto (transferencias directas). Como hemos visto, la magnitud de estos apoyos aumentó en particular durante 2021 y fue una de las causas de las presiones inflacionarias que afectaron al país desde fines de ese año.

De acuerdo a la Subsecretaría de Servicios Sociales (2022), la política presentó una sobre ejecución presupuestaria a inicios de 2021, esto quiere decir que el gasto efectivo fue más de 10% mayor al destinado vía ley de presupuestos. A fines de 2021, sin embargo, la ejecución presupuestaria se encontraba

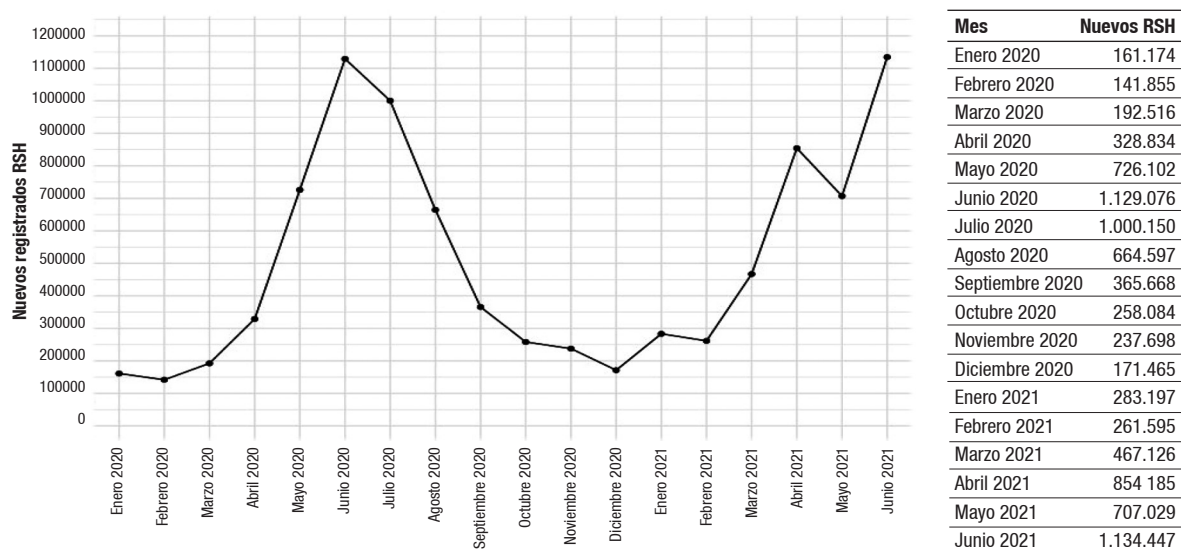
en rangos esperados, esto es entre el 90 y 110% del presupuesto asignado por ley⁴⁸. Este cambio se atribuye a las modificaciones legales asociadas a la universalización del Ingreso Familiar de Emergencia en mayo de 2021⁴⁹.

En cuanto a los efectos sobre el Registro Social de Hogares, la creación del IFE en conjunto con otras políticas públicas para cuya calificación se requería

contar con un registro impulsó una inscripción acelerada, tanto de creación como de actualización de la información contenida en el RSH.

El gráfico 8 da cuenta del número de solicitudes de nuevos registros en el RSH. Como se aprecia, a partir de marzo de 2020 existe un aumento sostenido que llega en el mes de junio a multiplicar por entre 6 y 7 la tasa de inscripciones prepandémicas.

Gráfico 8. Nuevos registrados en el Registro Social de Hogares por mes



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Junio 2021

El gráfico 8 además muestra un valle entre el fin de la primera versión del IFE y su reactivación en enero de 2021, exhibiendo además un fuerte incremento al momento de comenzar el IFE ampliado, lo que se aceleró tras comenzar el IFE Universal.

De hecho, la comparación de las figuras 7 y 8 parecen sugerir una relación entre la cuantía de los beneficios entregados y el aumento de la registración. En aquellos momentos en que el beneficio disminuye sus montos —entre septiembre y diciembre de 2020— la registración baja, mientras que los *peaks* en montos coinciden con la aceleración de las inscripciones.

Una primera lectura sugiere que la cuantía de las transferencias genera incentivos al registro, aunque no puede descartarse que estos últimos se vieran impulsados por cambios en los criterios de asignación.

En este segundo caso, la población al percibir que tiene chances reales de acceder al beneficio decide involucrarse en el costo informacional y de gestión que supone inscribirse o actualizar sus datos.

De manera general el aumento en el número de hogares que forman parte del RSH es deseable, pues permite al Estado contar con mejor información para la asignación de futuras políticas sociales. En una nota crítica, sin embargo, Libertad y Desarrollo (diciembre de 2021) ha mostrado preocupación por el posible uso estratégico del RSH por parte de la población, evidenciando el marcado aumento de hogares unipersonales, el que saltó de 29% en julio de 2019 a 44% en julio de 2021. En un contexto de transferencias decrecientes según el número de integrantes (como es el caso del IFE Universal), los incentivos para declarar que se vive en un

14 La estimación del gasto en transferencias directas alcanza los 19.966 billones de pesos.

15 Este informe no reporta estimaciones del impacto sobre pobreza por ingresos ni sobre pobreza multidimensional.

hogar unipersonal resulta costosa para la calidad de la información de la que el Estado dispone. Este fenómeno sería similar a lo que Slater (2011) califica como “costo de incentivos” o costos indirectos, donde, como resultado de los criterios de elegibilidad, se induce a los hogares a cambiar su comportamiento (o registración) para calificar como beneficiarios de una transferencia directa.

Evaluaciones de la política pública

De acuerdo con la Ley 21.230 que estableció el Ingreso Familiar de Emergencia, el Ministerio de Desarrollo Social debía informar de manera periódica al Congreso acerca de los resultados de la política, incluyendo su alcance y cobertura (Ministerio de Desarrollo Social, julio de 2021, Ministerio de Desarrollo Social, noviembre de 2021). En cumplimiento de este marco jurídico, el Ministerio de Desarrollo Social desarrolló varios documentos de seguimiento y evaluación de la política. El tipo y extensión de dichos documentos varía entre sí de manera considerable, pero en su conjunto aportan luces acerca del modo en que los organismos de gobierno competentes evalúan el desempeño de la política.

En primer lugar, cabe mencionar el documento “Informe Ingreso Familiar de Emergencia” del Ministerio de Desarrollo Social, presentado en junio de 2021. Se trata de un documento de más de 150 páginas enfocado particularmente en la experiencia temprana del IFE, esto es en su operación entre mayo y octubre de 2020. Este documento provee una visión generalmente optimista acerca del desempeño del instrumento, y entrega información valiosa en materia de implementación. En particular, muestra diferentes desafíos de implementación encontrados por las primeras del IFE, tales como el aumento de la demanda por acceso al RSH en condiciones de disminución de la atención presencial.

Este documento también incorpora el detalle de los marcos normativos que regularon la aplicación de la primera versión del IFE, así como del Bono Covid Navidad, el IFE de 2021, el IFE ampliado y el IFE Universal. Así como su cobertura pormenorizada hasta el nivel de región, la caracterización de sus beneficiarios y la atención recibida por parte de los usuarios.

Otras evaluaciones obedecen a un esquema de reporte. Entre ellas se encuentran dos breves documentos preparados para el Congreso en Julio y Noviembre de 2021. Ambos comparten una estructura similar y entregan información acerca de los montos promedio entregados por el beneficio en cada uno de sus pagos, así como del número de hogares y personas beneficiadas. El tono de ambos reportes es generalmente positivo sin constatar notas críticas en torno al diseño o implementación de la política

En contraste, como parte del proceso de monitoreo y seguimiento de la oferta pública 2021, la Subsecretaría de Servicios Sociales elaboró una evaluación propiamente tal de la política de Ingreso Familiar de Emergencia. En ella, se realiza un análisis de desempeño a partir de criterios de focalización, eficiencia y eficacia del gasto público. Este documento también presenta información sobre la ejecución presupuestaria desagregada hasta nivel regional. Una particularidad de esta evaluación es que no presenta indicadores de resultado ni de impacto. Antes, presenta un indicador de propósito —relativo a la efectividad de la transferencia a los beneficiarios— y un indicador complementario que atañe a la variación de apelaciones en el tiempo.

En su conjunto, estas evaluaciones no realizan estimaciones propias acerca de los efectos del programa sobre la tasa de pobreza. Con todo, el reporte del mes de julio cita a CEPAL para afirmar que el despliegue del programa evitó un aumento de 3.8 puntos porcentuales en la cantidad de personas viviendo bajo la línea de la pobreza. En tanto, el reporte del mes de diciembre utiliza la misma fuente y replica una estimación desagregada en términos de efectos de las transferencias sobre pobreza y pobreza extrema.

Por último, el think tank Libertad y Desarrollo también emitió un informe fechado 31 de diciembre de 2021. En éste, se realiza una evaluación mixta del desempeño de la política; por un lado, se reconoce el potencial de las políticas de transferencias directas en tiempos de crisis, aunque por otro se pone en duda su pertinencia para períodos normales. En ese contexto la fundación rescata el aumento en la cantidad de información disponible mediante la ampliación del RSH, pero muestra su preocupación por el uso potencialmente malicioso de este instrumento por parte de la población.

Reflexiones finales

A un nivel general, puede decirse que la política de IFE Universal constituyó una buena política ejecutada en un mal momento. En otras palabras, su diseño e implementación cumplieron el objetivo propuesto, esto es, paliar los efectos de la pandemia sobre la seguridad económica de los hogares, pero el momento de su aplicación (su “timing”) fue extemporáneo en un doble sentido. En primer lugar, desde su anuncio en abril de 2020 hasta su ampliación en abril de 2021, la política de IFE entregó prestaciones muy por debajo de lo que serían las del IFE Universal, en circunstancias en que dicho período coincidía con el momento económicamente más complejo de la crisis sanitaria. En segundo lugar, la expansividad del gasto asociada tanto a los tres retiros de fondos previsionales como al despliegue del IFE ampliado primero y más tarde del IFE Universal tuvo lugar en un contexto de incipiente, pero creciente actividad económica, lo que llevó a un sobrecalentamiento de la economía (Banco Central, marzo de 2022), disparando la inflación a niveles que el país no había experimentado durante tres décadas.

Un indicador que ilustra esta situación es la tasa de desempleo al momento de implementarse cada una de las versiones del IFE. De acuerdo al Banco Central, en abril de 2020, cuando se anunció la creación del IFE, ésta llegaba al 9.0%. El desempleo alcanzó su *peak* en julio del mismo año (13.1%) manteniéndose entre sobre el 12% entre junio y septiembre de 2020. En noviembre y diciembre de 2020, meses en que cesó la entrega de la primera versión de esta política el desempleo se encontraba aún en dos dígitos y permanecería sobre 10% hasta mayo de 2021 (Banco Central, 2022a)

Así, la situación en términos de desempleo era equivalente en diciembre al momento de anunciar la segunda versión del IFE (10.3%), en marzo de 2021, al anunciar la entrada en vigencia del IFE ampliado (10.4%) y en mayo al sellar el acuerdo que daría lugar al IFE Universal (10.0%). Asimismo, la prórroga que extendió el IFE Universal desde septiembre a noviembre de 2021 no tuvo en consideración el factor desempleo, el que venía mostrando sostenidas bajas, con una tasa de 8.4% en septiembre que descendió hasta el 7.5% en noviembre de 2021 (Banco Central, 2022a).

Desde el punto de vista del crecimiento económico, la estructura en términos de cobertura y magnitud de los beneficios tampoco parece haber seguido criterios contra cíclicos. Nuevamente los datos del Banco Central muestran que durante el año 2021 la economía chilena se recuperaba aceleradamente de los fuertes efectos sufridos durante 2020. Al comenzar la primera versión del IFE en abril de 2020, la economía mostraba una caída de 14.6%, con un mínimo de -15.5% durante mayo del mismo año (Banco Central, 2022b). En contraste, al momento de comenzar a operar el IFE ampliado en abril de 2021, la economía se recuperaba a ritmo de +15.8%, mientras que en junio del mismo año, al comenzar las transferencias asociadas al IFE Universal, el IMACEC mostraba un crecimiento de 21.1% (Banco Central, 2022b).

Por último, desde el punto de vista sanitario Chile mostró un notable avance en su proceso de vacunación, lo que le valió reconocimientos de la prensa internacional (Roura, 03 de marzo de 2021, Deutsche Welle, 9 de marzo de 2021). Si bien es cierto –como se comentó en la sección IV–, que durante marzo las condiciones sanitarias recrudecieron, el avance de la vacunación era para entonces evidente. A fines de marzo, mientras el gobierno se aprestaba para entregar el IFE Ampliado, más de 3.5 millones de personas habían recibido su esquema completo de vacunación (Ministerio de Salud, 2022). Más aún, durante junio de 2021, mes en que comenzó a regir el IFE Universal el país alcanzó el 80% de su población mayor de 18 años con al menos una dosis. Un mes más tarde, a finales de julio, el mismo porcentaje completaría su esquema de vacunación.

En este escenario, las restricciones de movilidad comenzaron a ceder poco a poco, justo en el momento en que la política de protección social se volvía más expansiva. Como hemos visto, en septiembre de 2021 el gobierno decidió poner fin al estado de excepción constitucional que habilitaba las restricciones de movilidad. Con todo, la política de IFE Universal se extendió por otros dos meses.

Existen varias razones para el desfase que caracterizó el diseño del Ingreso Familiar de Emergencia durante 2020 y 2021. La primera, de carácter técnico es, como mencionamos, la dificultad en la construcción y actualización de los registros necesarios para

poder dispensar una política de transferencias más masivas. Esto en el contexto de una política social habituada a atender a una población mucho menor. Hemos presentado evidencia de esta situación en la sección IV.

Por otro lado, desde la perspectiva de la dinámica política, muchas de las medidas implementadas obedecieron a posiciones reactivas que intentaban contener el avance de agendas contrarias a las posiciones de gobierno. Desde este punto de vista, las sucesivas transformaciones de la política de Ingreso Familiar de Emergencia parecen reflejar una lógica errática y de regateo, en la cual el impulsor de la política, en este caso el ejecutivo, está dispuesto a conceder sólo el mínimo necesario para pasar su agenda.

En otro plano, cabe mencionar que las sucesivas modificaciones y el diseño estratificado que caracterizó a las primeras dos versiones del IFE condujeron a elevar los costos informacionales para los beneficiarios, la distinción en los montos entre hogares con y sin ingresos formales constituyó un incentivo para la informalidad y las distinciones en requisitos y monto asociados a la etapa sanitaria de la comuna de residencia contribuyeron a aumentar la incertidumbre sobre los ingresos futuros de las familias. En este contexto, un aspecto relevante consiste en el aumento de las reclamaciones asociadas a la no recepción del beneficio. A este respecto, las observaciones técnicas atribuyen este aumento al vertiginoso cambio de criterios asociados a esta política. Lo que *“generó mucha confusión en la ciudadanía, sumado también a que se abrió la posibilidad de postular SIN RSH lo que generó impaciencia de muchos ciudadanos cuando aún no recibían los pagos retroactivos.”* (Subsecretaría de Servicios Sociales, 2022, p6)

Discusión y limitaciones del estudio

Se ha discutido largamente sobre los efectos positivos de las políticas de transferencias directas en el bienestar directo de las poblaciones beneficiarias. Más aún, y situado en el contexto nacional, era una política que buscaba resolver la pérdida masiva de empleos y la falta de liquidez de grandes proporciones de la población. Sin embargo, se ha discutido en la literatura que, si bien genera bienestar inmediato,

ello no necesariamente tiene efectos de mediano – largo plazo en el bienestar de la población –sobre todo cuando el beneficio se deja de recibir (Slater, 2011).

En este marco se podría plantear que la política del IFE universal constituyó un dispositivo político tendiente a “subsidiar” las falencias estructurales del esquema de protección social en Chile. Esto se evidencia, por un lado, en los erráticos cambios de población objetivo, montos a entregar e incluso condiciones de entrega y, por otro, por las fechas en las que se reactiva o modifica. Así, se constituyó como una serie de pequeñas políticas de corto aliento bajo una misma denominación de origen, que buscaba responder tanto a un contexto sanitario que presionaba las condiciones económicas de la población como a un contexto político que intentaba dar respuesta a dichas necesidades con cualquier recurso posible; incluso si ello, pudiese generar perjuicios severos sobre la previsión social futura de la población. Aun así se debe considerar que es una política reactiva y que llega sistemáticamente tarde ante necesidades económicas urgentes de los sectores medios y populares.

Por último, conviene hacer notar algunas limitaciones en torno a la información elaborada. En primer lugar, la principal fuente de información sobre la política, el reporte de expertos de junio de 2021 se centra especialmente en el proceso de 2020 y contiene, por razones obvias muy poca información acerca del desempeño del IFE universal. Esta información se ha cruzado con otras fuentes más actualizadas de información que ofrecen un tratamiento menos detallado de la experiencia del IFE Universal.

En segundo lugar, la fuente de datos utilizada para proporcionar información estadística (CASEN 2020) posee una proporción muy menor de observaciones de principios de 2021, por lo que puede decirse que tiende a capturar en general, los efectos de la primera y segunda versión del IFE, pero no necesariamente los efectos del IFE Ampliado y Universal. En la práctica una versión actualizada de dichos datos debería mostrar una pendiente de focalización por ingresos mucho más suave. Asimismo, en la medida en que se pregunta por recepción del IFE, pero no por la fecha de recepción no es posible imputar las diferencias en el perfil de los beneficiarios de cada versión.

Por último y de manera relacionada, el indicador de empleo informal utilizado para el cohorte 2020 de la encuesta CASEN es diferente del utilizado para la construcción de esta categoría en los cuatro cohortes anteriores. Esto se debe a que CASEN 2020 no contiene información acerca del tamaño de empresa, disponible en los cuatro cohortes anteriores. En contraste, el último cohorte contiene información sobre registro ante el SII y contaduría, utilizados también como variables proxy de formalidad. En principio, todos los indicadores responden a recomendaciones de la OIT y a indicadores validados del mismo concepto, pero se sugiere precaución al momento de realizar inferencia a partir de cohortes diferentes.

Bibliografía

- Administradora de Fondos de Cesantía (AFC) (sin fecha). *Requisitos y condiciones para cobrar el Seguro de Cesantía*. Disponible en <https://www.afc.cl/afiliados/quedo-cesante-o-esta-cobrando-su-seguro/requisitos-y-condiciones-para-cobrar-el-seguro/> Consultado el 04/11/2022
- Albert, C. (12 de agosto de 2020). "Bono de \$500 mil: los 'detalles' de la ley que impiden a muchas personas cobrar el medio millón prometido a la clase media". Disponible en <https://www.ciperchile.cl/2020/08/12/bono-de-500-mil-los-detalles-de-la-ley-que-impiden-a-muchas-personas-cobrar-el-medio-millon-prometido-a-la-clase-media/>
- Almeida, P. F. D., Oliveira, S. C. D., & Giovanella, L. (2018). Network integration and care coordination: the case of Chile's health system. *Ciencia & saude coletiva*, 23, 2213–2228.
- Autores Varios (20 de abril de 2020) "Carta Abierta Exigiendo al Gobierno la Implementación de una Verdadera Renta Básica de Emergencia (RBE)" Disponible en <https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2020/04/21/casi-170-politicos-economistas-y-actores-sociales-exigen-al-gobierno-implementar-una-verdadera-renta-basica-de-emergencia.html>
- Banco Central de Chile (Marzo de 2022) "Informe de Política Monetaria". Disponible en <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-politica-monetaria-marzo-2022>
- Banco Central de Chile (2022a). "Tasa de Desempleo". Disponible en https://si3.bcentral.cl/Bdemovil/BDE/Series/MOV_SC_ML3?nombreItem=Tasa%20de%20desempleo&nombrePadre=Series%20m%C3%A1s%20consultadas&idPadre=x&parametroMenu=Index&idMenuTree=MS6
- Banco Central de Chile (2022b). "IMACEC, variación anual". Disponible en https://si3.bcentral.cl/Bdemovil/BDE/Series/MOV_SC_CN1_2018?nombreItem=IMACEC%2C%20variación%20anual&nombrePadre=Series%20m%C3%A1s%20consultadas&idPadre=x&parametroMenu=Index&idMenuTree=63782-9662501224389
- Briones, I (2021). "Ignacio Briones: "Nos quedamos cortos en las medidas económicas para apoyar a los chilenos" Entrevista disponible en https://www.youtube.com/watch?v=bbP7loK7vWU&ab_channel=MentirasVerdaderasLaRed
- Caro, I; Jara, A; Reyes, C. (12 de mayo de 2021). "Mínimos comunes": Así es la propuesta final que la oposición entregó al gobierno". Disponible en <https://www.latercera.com/politica/noticia/minimos-comunes-asi-es-la-propuesta-final-que-la-oposicion-entrego-al-gobierno/LHZ7XY2ITNFKTICKTLKORYTZVA/>
- Castiglioni, R. (2020). "La política chilena en tiempos de pandemia." *Nueva Sociedad*, (287), 68–79. Disponible en https://www.academia.edu/download/63407784/Castiglioni_NUSO_Politica_Chilena_en_Tiempos_de_Pandemia20200523-118737-aew8xl.pdf
- CNN Chile (21 de abril de 2021). "IFE ampliado: Estas son las personas que recibirán el pago automático del beneficio". Disponible en https://www.cnnchile.com/economia/ife-ampliado-personas-pago-automatico_20210421/
- De Gregorio, J., Edwards, S., Martínez, C., Repetto, A., Sanhueza, C., Valdés, R. (Mayo de 2020). "Política Fiscal y Apoyo a las Familias en la Pandemia". Disponible en <https://www.colegiomedico.cl/colmed-convoca-a-destacados-economistas-para-realizar-propuesta-de-apoyo-social-en-el-contexto-de-la-pandemia/>

- Deutsche Welle (04 de diciembre de 2020). "Chile aprueba segundo retiro del 10% de pensiones". Disponible en <https://www.dw.com/es/chile-aprueba-segundo-retiro-del-10-de-pensiones/a-55818695>
- Deutsche Welle (27 de abril de 2021). "Tribunal Constitucional rechaza requerimiento de Piñera sobre retiro de fondos de pensiones". Disponible en <https://www.dw.com/es/tribunal-constitucional-rechaza-requerimiento-de-pi%C3%B1era-sobre-retiro-de-fondos-de-pensiones/a-57356585>
- Deutsche Welle (09 de marzo de 2022). "Chile se convierte en líder mundial en administración de la vacuna contra COVID-19". Disponible en <https://www.dw.com/es/chile-se-convierte-en-l%C3%ADder-mundial-en-administraci%C3%B3n-de-la-vacuna-contra-covid-19/a-56820540>
- Diario Financiero (15 de julio de 2020). "Diputados aprueban el retiro del 10% de la AFP y ahora el proyecto será visto por el Senado". <https://www.df.cl/mercados/pensiones/diputados-aprueban-el-retiro-del-10-de-la-afp-y-ahora-el-proyecto-sera>
- Diario UChile (23 de mayo de 2020). "Serán \$65 mil sólo el primer mes: Gobierno da inicio al pago del Ingreso Familiar de Emergencia". Disponible en <https://radio.uchile.cl/2020/05/23/seran-65-mil-solo-el-primer-mes-gobierno-da-inicio-al-pago-del-ingreso-familiar-de-emergencia/>
- El Mostrador (5 de junio de 2021). "IFE Universal: Senado aprobó por unanimidad el proyecto y lo despachó a ley". Disponible en <https://www.elmostrador.cl/noticias/2021/06/05/ife-universal-senado-aprobo-por-unanimidad-el-proyecto-y-lo-despacho-a-la-camara-baja/>
- El Mostrador (31 de mayo de 2020) "Otra puesta en escena fallida: Gobierno se llena de críticas por mediático despliegue en entrega de cajas de alimentos". Disponible en <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2020/05/31/otra-puesta-en-escena-fallida-gobierno-se-llena-de-criticas-por-mediatico-despliegue-en-entrega-de-cajas-de-alimentos/>
- Farías, A. (2019). *Políticas sociales en Chile: Trayectoria de inequidades y desigualdades en distribución de bienes y servicios*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Fondo Nacional de Salud (FONASA) (sf.) Disponible en <https://www.fonasa.cl/sites/fonasa/tramos> Consultado el 02/11/2021
- Gallardo, R. (6 de junio de 2021) "Piñera promulga ley de IFE universal que llegará a más de 15 millones de personas". Disponible en <https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-promulga-ley-de-ife-universal/5ZR3NMS3J5FWHFLVTPOCA6ZOPA/>
- Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goic, A. (2015). El Sistema de Salud de Chile: una tarea pendiente. *Revista médica de Chile*, 143(6), 774–786.
- Joubert, C. (2015). "Pension Design With a Large Informal Labor Market: Evidence From Chile." *International Economic Review*, 56(2), 673–694. doi:10.1111/iere.12118
- Instituto de Previsión Social (IPS) (2022) *Pensión Garantizada Universal (PGU)*. Disponible en <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/content/1421812197645/pension-garantizada-universal-pgu> Consultado el 04/11/2022.
- International Monetary Fund (IMF). *Exchange Rates selected indicators (Chile)* (s.f.) Disponible en <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545850>
- Libertad y Desarrollo (31 de diciembre de 2021). "Lecciones preliminares a partir del Ingreso Familiar de Emergencia". Temas Públicos N.1528. Disponible en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2021/12/TP-1528-IFE.pdf>
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, 1, 1–37.
- Maillet, A. (2015). Variedades de neoliberalismo. Innovación conceptual para el análisis del rol del Estado en los mercados. *Revista de Estudios Políticos*, (169), 109–136.

- Marconi, Catalina. (2 de mayo de 2022). "Terminó el proceso de tercer retiro de las AFP: se hicieron 8,5 millones de pagos por un total de US\$ 14.401 millones". Disponible en <https://www.latercera.com/pulso/noticia/termino-el-proceso-de-tercer-retiro-de-las-afp-se-hicieron-85-millones-de-pagos-por-un-total-de-us-14401-millones/PTKPHI62M5G3PJJAJOOFYPP3WE/>
- Meganoticias. (29 de enero de 2021). "Comienza el pago del IFE y Bono Covid: Revisa aquí el Estado de tu solicitud". Disponible en <https://www.meganoticias.cl/dato-util/325589-cuando-se-paga-el-ife-cuarentena-bono-covid-preparacion-fsx11.html>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (noviembre de 2021) Informe Ingreso Familiar de Emergencia. Disponible en <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/informacion-social/informe-ingreso-familiar-de-emergencia/descargar-informes-de-ingreso-familiar-de-emergencia>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (30/08/2021) *Distribución de la población según sistema previsional de salud*. Disponible en <https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fichaIndicador/736/1> Consultado el 04/11/2022
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (Junio de 2021). "Informe Ingreso Familiar de Emergencia". Disponible en: <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/informacion-social/informe-ingreso-familiar-de-emergencia/descargar-informes-de-ingreso-familiar-de-emergencia>
- Ministerio de Salud (27 de septiembre de 2021). "COVID 19: Gobierno anuncia el fin del Estado de excepción". Disponible en <https://www.minsal.cl/covid-19-gobierno-anuncia-fin-del-estado-de-excepcion/>
- Ministerio de Salud (2022). "COVID 19 en Chile: Pandemia 2020-2022". Disponible en <https://www.minsal.cl/libro-covid-19-en-chile-pandemia-2020-2022/>
- Monasterio Blanco, Fernanda. (3 de marzo de 2021). "Un año de pandemia en Chile". Disponible en: <https://www.pauta.cl/nacional/cronologia-primer-ano-pandemia-chile>
- Norton, A., Conway, T., & Foster, M. (2001). Social protection concepts and approaches: Implications for policy and practice in international development (Vol. 143). London: Overseas Development Institute.
- OIT (2013). Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment. Ginebra: OIT.
- Rodríguez, C. y Gómez, M. (17 de mayo de 2020). "Piñera llama a ser humildes, anuncia nuevas medidas e insiste con el Plan Retorno Seguro". Disponible en <https://www.pauta.cl/politica/cadena-nacional-pinera-anuncia-canastas-de-alimentos-hace-gesto-de-humildad>
- Rosales Salas, J. y Moya Cañas, C. (08 de abril de 2020). "Propuesta para el financiamiento de un Ingreso Básico de Emergencia para Chile". Disponible en <https://www.ciperchile.cl/2020/04/08/propuesta-para-el-financiamiento-de-un-ingreso-basico-de-emergencia-para-chile/>
- Roura, A. M. (03 de marzo de 2022). "Cómo se convirtió Chile en el líder de la vacunación contra la covid-19 de América Latina". Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56267103>
- Ruiz Bruzzone, F. (2021). Financialization and the construction of peripheral business power in the Chilean pension system. In *Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe* (pp. 231-257). Palgrave Macmillan, Cham
- Slater, R. (2011). Cash transfers, social protection and poverty reduction. *International Journal of Social Welfare*, 20(3), 250-259.
- Solimano, A. (2012). *Capitalismo a la chilena: y la prosperidad de las élites*. Editorial Catalonia.
- Subsecretaría de Previsión Social (2021). Informe Estadístico Semestral de la Seguridad Social: Primer Semestre de 2021. Disponible en <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/biblioteca/estadisticas/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/>
- Subsecretaría de Servicios Sociales (2022). "Monitoreo de Oferta Pública: Ingreso Familiar de Emergencia". Disponible en <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/85484/2022/3>

- Superintendencia de Pensiones (sin fecha, a). *Fondos de Pensiones*. Disponible en https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9909.html#recuadros_articulo_4130_3 Consultado el 04/11/2022.
- Superintendencia de Pensiones (sin fecha, b). *Ahorro Voluntario con Fines Previsionales*. Disponible en https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9900.html#recuadros_articulo_4130_0 Consultado el 04/11/2022
- Superintendencia de Pensiones (11/01/2021). *Superintendencia de Pensiones comienza proceso de licitación de cartera de nuevos afiliados de AFP para período 2021–2023*. Disponible en <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-14322.html> Consultado el 04/11/2022
- Walt, G., & Gilson, L. (1994). Reforming the health sector in developing countries: the central role of policy analysis. *Health policy and planning*, 9(4), 353–370.

CAPÍTULO 4

Sistema en Protección social, mercado laboral: Capítulo Costa Rica

Juan Luis Bermúdez Madriz
FLACSO Costa Rica

Introducción y metodología: reconstrucción de aprendizajes en la post pandemia

El presente documento es el capítulo nacional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con sede en San José Costa Rica que se ha preparado en marco del IV Informe Regional del sistema en Protección social, mercado laboral y pandemia mediante el cual se presenta la experiencia del sistema de protección social del país en el diseño, implementación, evaluación y cierre del Programa Bono Proteger.

Su preparación ha estado basada en el análisis de fuentes secundarias compuesta de normativa, informes de resultados, auditorías, registros administrativos, investigaciones y evaluaciones realizadas al programa de transferencias de emergencia Bono Proteger, el cual fue ejecutado durante el año 2020 por parte del Gobierno de Costa Rica como respuesta a los impactos socioeconómicos de la pandemia COVID-19.

La integración del relato provisto por las múltiples fuentes documentales se combina, para fines historiográficos, con el análisis retrospectivo de coyuntura política que contextualiza los alcances, así como los aciertos o desafíos enfrentados en el proceso de diseño, implementación y cierre del Programa Bono Proteger.

Adicionalmente, durante la construcción de conclusiones y recomendaciones se contó con un proceso de revisión participativa del equipo de FLACSO Costa Rica, en sesiones de validación que han asentado y depurado la redacción final del documento, así como la lectura y emisión de

recomendaciones por parte de miembros del equipo que participó de su proceso de implementación.

El estudio fue realizado durante el segundo semestre del año 2022, y se encuentra delimitado en su alcance para el período que transcurre desde enero de 2020 y hasta el primer semestre del año 2022, extendiendo en algunas ocasiones dicho rango temporal para abarcar antecedentes o hechos recientes que pudiesen agregar valor al análisis.

Tendencias del empleo, desempleo y el empleo informal: el dualismo estructural del mercado laboral costarricense

En el 2018, la economía de Costa Rica atravesó un período de alta incertidumbre que trascendió hasta el primer semestre de 2019. La administración gubernamental que asumió el Poder Ejecutivo en el años 2018, definió como prioridad de su agenda política acometer una reforma que diese respuesta a la crisis fiscal que enfrentaba el país con un importante peso de la deuda pública total que había pasado del 50,4% al 65,2% del PIB en el período comprendido entre 2012 y 2017, y un déficit financiero que creció de 4,3% del PIB al 6,2% del PIB el mismo período. (MIDEPLAN, 2018)

El gobierno central enfrentó una crisis de liquidez en diciembre de 2018, momento en el cual el Ministerio de Hacienda,¹ para cumplir con sus obligaciones se vio en la necesidad de recurrir, por segunda vez en la historia de la segunda República, a las letras del tesoro, que es el instrumento de financiamiento temporal y extraordinario que permite generar liquidez de corto plazo desde el Banco Central al Ministerio de Hacienda.

¹ Equivalente a la Secretaría o Ministerio de Finanzas en otros países de América Latina y el Caribe.

En diciembre de 2018, esta coyuntura apresuró la aprobación de una reforma fiscal que, si bien llevaba varios meses de ser el centro del proceso legislativo, tenía 20 años de ser pospuesta o descarrilada en los intentos previos de negociación política. La aprobación de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635, no significó el final de la plena recuperación de la confianza de los actores económicos, pues estos actuaron con precaución en el primer semestre de 2019 a la espera de la reglamentación y puesta en marcha de un nuevo marco legal. La reforma incluyó una ampliación de la base contributiva hacia los servicios mediante la transformación del impuesto de ventas en uno de valor agregado (IVA), estableció un modelo remunerativo que frenó el crecimiento de los salarios en el sector público, e introdujo la figura de regla fiscal como un límite de racionalización del gasto público que opera a partir de la relación deuda / PIB.

Para finales de 2019, la economía de Costa Rica crecía anclada en la recuperación de confianza por parte de agentes productivos y consumidores:

Cuando se analiza el comportamiento de la producción en 2019 por semestres, se observa un patrón disímil. Mientras en la primera parte del año se mantuvo la tendencia a la desaceleración de los dos años previos, el segundo semestre dio signos de recuperación, con un crecimiento de 2,5%, superior en 0,9 p.p. al del semestre previo (...) la producción de las empresas del régimen definitivo repuntó en el segundo semestre del año, lo que impulsó la recuperación económica ya comentada, pues estas actividades conforman la mayor parte de la producción interna. (BCCR, 2020, págs. 19–20)

Sin embargo, el mercado laboral costarricense ha padecido de una marcada dualidad estructural, y de desafíos coyunturales que condicionaban el incipiente período de recuperación del crecimiento económico y la distribución de oportunidades. Esto queda evidenciado en una mixtura perjudicial de alto desempleo (12,4% de la fuerza laboral), elevados niveles de informalidad (47% de las personas trabajadoras), brechas significativas de género reflejadas en la sobrerrepresentación de mujeres fuera de la fuerza laboral (24,5% de las mujeres de 15 años o más frente a 12,5% de los hombres de la

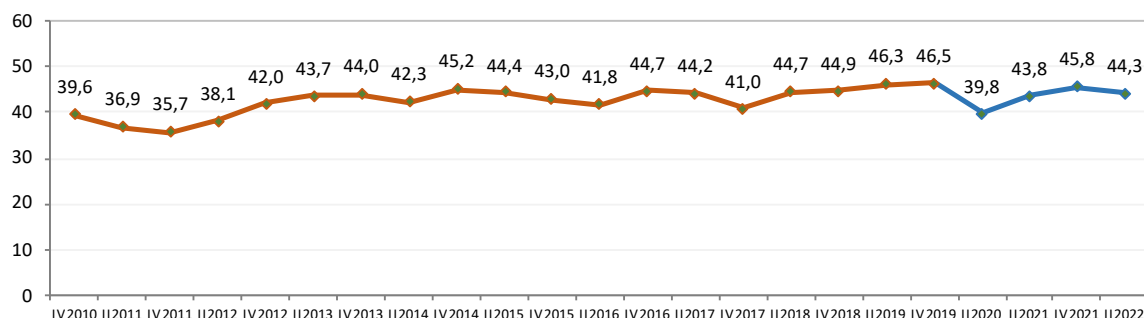
misma edad), desempleadas (16,4% de mujeres en la fuerza de trabajo frente a 9,6% en el caso de los hombres) (INEC, 2019), y cuidadoras (7 de cada 10 personas cuidadoras) (INEC–CONAPDIS, 2019).

En su Programación Macroeconómica 2020–2021, el Banco Central de Costa Rica, reconoce las profundas implicaciones socioeconómicas del desempleo, señalándolo como “uno de los problemas de mayor relevancia de la economía costarricense”:

La alta tasa de desempleo actual refleja tanto un componente cíclico (que responde a la coyuntura de desaceleración económica y bajo crecimiento) como uno estructural (...). Si bien en el 2019 la cantidad de ocupados creció en 3,4%, el incremento en la tasa neta de participación laboral (las personas que se sumaron a la fuerza laboral) fue superior a la creación de nuevos empleos. Es decir, aunque en el 2019 la economía nacional fue capaz de generar nuevas oportunidades laborales, éstas no fueron suficientes para absorber a todos los que se sumaron a la fuerza de trabajo (entre quienes destacaron las mujeres y los jóvenes). De ahí que se produjera un deterioro en las condiciones del mercado laboral con respecto al año anterior. (BCCR, 2020, pág. 21)

Para inicios del año 2020, el impacto inicial de la pandemia COVID–19, había revertido toda expectativa de una recuperación sostenida de la economía internacional y nacional. Los altos niveles de entropía impactarían con mayor severidad a las economías de ingresos medios y bajos. La salida de capitales, las calificaciones de riesgo de las deudas soberanas, la depreciación de monedas y la contracción de demanda de materias primas y el turismo fueron señalados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) como desaceleradores la ruta de crecimiento de los países en vía de desarrollo (UNCTAD, 2020). A la interrupción de las cadenas globales de valor se sumarían los mercados laborales como mecanismo de ajuste y transmisión con graves consecuencias sociales.

Los organismos y foros multilaterales aportaron su capacidad técnica para prospectar y evaluar los impactos de un fenómeno no vivido por la humanidad en los últimos 100 años. La Comisión Económica para

Gráfico 1. Costa Rica: Porcentaje de empleo informal por trimestre, IVT 2010– II T 2022

Fuente: Elaboración propia partir de serie histórica de la Encuesta Continua de Empleo, INEC, 2010–2022

América Latina y el Caribe (CEPAL) en sus primeras estimaciones anunció en el mes de marzo de 2020 un potencial incremento de desempleo en 10 puntos porcentuales, lo cual actuaría con mayor severidad sobre las poblaciones con mayor rezago por los altos niveles de desigualdad subyacentes, empujando así el incremento de 35 millones de personas que entrarían a las estadísticas de pobreza y pobreza extrema en la región. (CEPAL, 2020). Por su parte, la OIT estimó al menos un aumento de 25 millones de personas que perderían sus empleos y un incremento de la pobreza laboral que estaría en el rango de los 8,8 y 35 millones de personas trabajadoras que incluso sosteniendo sus empleos perderían la solvencia para atender sus necesidades básicas (OIT, 2020).

Una mirada más cercana al concepto de informalidad y a su incidencia

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica (INEC), con base en recomendación técnicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), define y estima la informalidad a partir de parámetros regionales que llevan a incluir bajo una misma categoría personas asalariadas que no están inscritas en la seguridad social, es decir afectadas por el incumplimiento de reporte obligatorio de sus patrones; personas que reciben pago una única vez, que laboran menos de un mes, o lo reciben en especie; y, a personas trabajadoras por cuenta propia y empleadores que tienen empresas no están

constituidas en sociedad, es decir, que no están inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal a lo largo del tiempo².

La Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC refleja una alta, pero todavía estable, participación relativa de la informalidad en la ocupación del mercado laboral costarricense, incluso en el período post pandémico.

No obstante, un estudio realizado por el investigador Mora Guerrero, con la década previa a la pandemia la informalidad había crecido un 34% en números absolutos. Entre 2010 y 2019 se ha pasado de 756 190 personas trabajadoras informales a 1 015 102, en tanto el número de personas ocupadas solo creció un 16%, siendo entonces que un 90% de los nuevos empleos netos del período fueron trabajos informales, y tres de cada cuatro de esos empleos informales corresponde personas trabajadoras independientes, también llamadas por cuenta propia. (Mora, 2020).

En dicho análisis, se identifican actividades económicas con altos niveles históricos de participación del empleo informal (ej. agricultura), pero además se identifica un crecimiento, no visto previamente, en actividades como el transporte (a partir del ingreso de plataformas digitales), así como de profesiones con grado universitario ejercidas liberalmente y servicios derivados de la industria turística.

² Esta forma amplia no logra precisar condiciones de desprotección ni imposibilidad contributiva asociada a costos prohibitivos en todas las categorías o casos. Por ello, el INEC en su programa de Encuestas Continuas de Empleo (ECE) estima el número de personas trabajadoras con seguro por trabajo, que permite identificar a personas que están cubierta por alguna de las instituciones de seguridad social del país: la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) o el Instituto Nacional de Seguros (INS).

A continuación, se muestran las cinco actividades informales en el período 2010–2019: que mostraron un mayor crecimiento de empleos

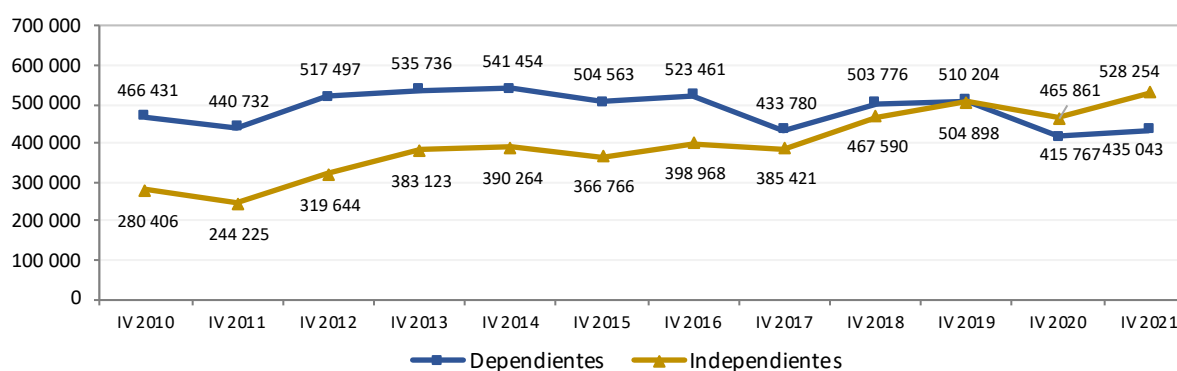
Tabla 1. Costa Rica Crecimiento de la informalidad según actividades económicas

Costa Rica: Actividades con mayor crecimiento nominal de la informalidad			Costa Rica: Actividades con mayor crecimiento porcentual de la informalidad		
Actividad	Variación absoluta	Variación relativa	Actividad	Variación absoluta	Variación relativa
Agricultura	65 000	12%	Actividades profesionales	24 065	22%
Alojamiento y servicios de comida	41 098	19%	Alojamiento y servicios de comida	41 098	19%
Hogares como empleadores	37 887	3%	Transporte y almacenamiento	30 681	17%
Transporte y almacenamiento	30 681	17%	Servicios administrativos	21 099	13%
Construcción	25 966	6%	Agricultura	65 000	12%

Fuente: Elaborado a partir de: Tabla 1 Informalidad por sector económico, III – 2010 al IV – 2019 (Mora, 2020)

La pandemia revierte la incidencia de la informalidad entre personas trabajadoras dependientes e independientes del mercado laboral. Desde el año 2017 se visualizaba un estrechamiento entre las dos categorías de personas trabajadoras informales, sobrepasando las independientes (528 254) en un mayor número a las dependientes (435 043), situación que se mantiene hasta el momento las últimas mediciones disponibles (II Trimestre de 2022).

Gráfico 2. Costa Rica: Dependientes e independientes con empleo informal IV Trimestres 2010–2022



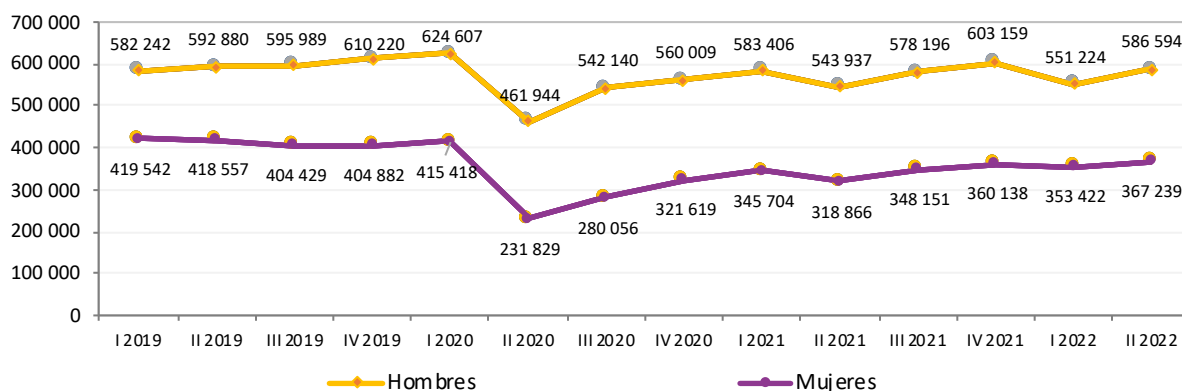
Fuente: Elaboración propia partir de serie histórica de la Encuesta Continua de Empleo, INEC, 2010–2022

El contexto de la pandemia del COVID–19 impulsó la reducción de la movilidad, la suspensión del curso lectivo, y medidas laborales relacionadas con el teletrabajo que generaron un aumento en la carga de los cuidados, esto conllevó una afectación significativamente mayor en el caso de las mujeres. A pesar de la decisión de mantener operando los centros de la Red Cuido y Desarrollo Infantil

(REDCUDI) sin reducción de aforo, la reducción del empleo informal en las mujeres alcanzó un 44% en el segundo trimestre del año 2020, en comparación con un 26% en el caso de los hombres. A junio de 2022, el empleo informal de las mujeres principalmente los

asociados a comercio y servicios, como son la mayoría de los empleos en el sector turismo, muestran una recuperación más lenta entre las mujeres (88%) en comparación con el caso de los hombres (94%).

Gráfico 3. Costa Rica: Hombres y mujeres ocupadas con empleo informal Trimestres 2019–2022

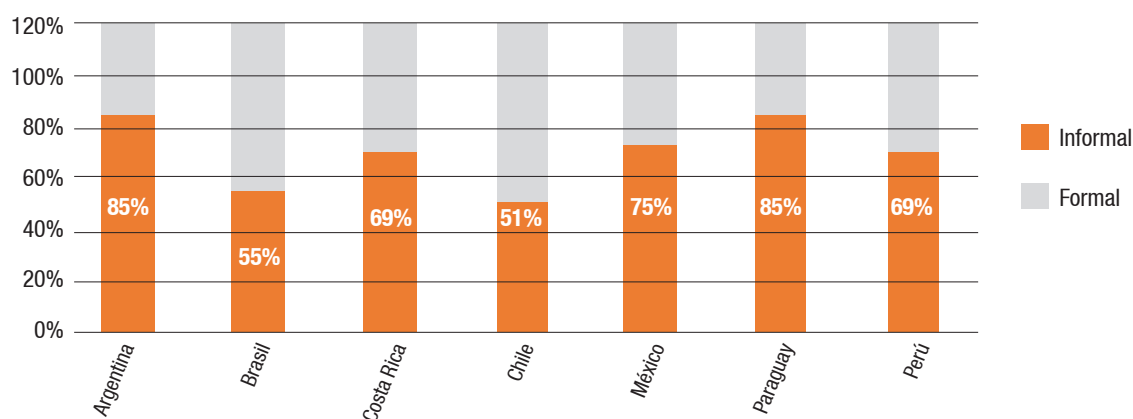


Fuente: Elaboración propia partir de serie histórica de la Encuesta Continua de Empleo, INEC, 2010–2022

Dichos datos no son extraños para el contexto regional, pero ello no puede convertirse en un consuelo complaciente, sino en una alerta de prioritaria atención. Según la OIT, la informalidad en América Latina y el Caribe se ha vuelto “...endémica en esta región y podríamos considerarla como una

“comorbilidad social” en esta pandemia”. Es así, la participación en la pérdida y en la recuperación del empleo ha sido liderado por el empleo informal en el rango entre 70% y 80% entre 2020 y 2021, fenómeno del cual Costa Rica no escapa (OIT, 2021).

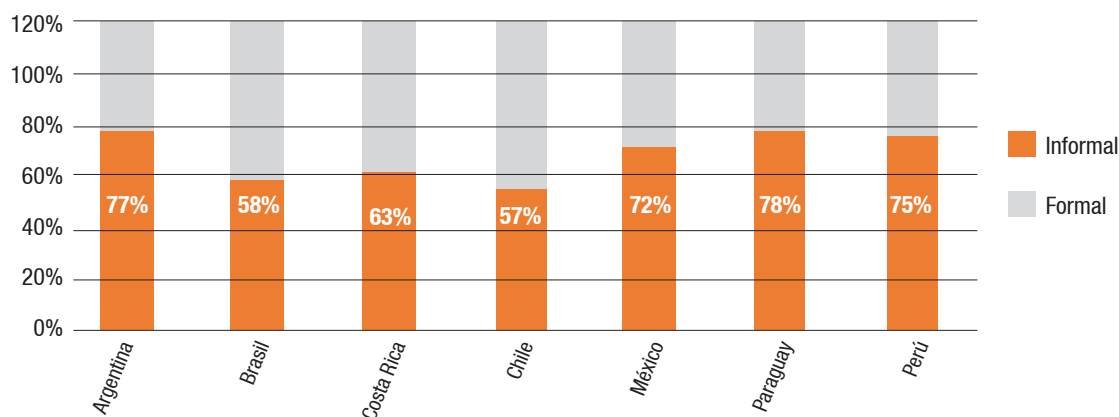
Gráfico 4. Contribución a la caída del empleo durante el primer semestre de 2020



Fuente: Gráfico tomado del Panorama Laboral 2021 (OIT, 2021)

El mercado laboral de Costa Rica no solo mostró un comportamiento similar al resto de la región en lo que respecta a una intensiva pérdida de empleos en las

mujeres, sino que la brecha por sexo fue de las más altas de la región.

Gráfico 5. Contribución a la reducción del empleo desde mediados del 2020

Fuente: Gráfico tomado del Panorama Laboral 2021 (OIT, 2021)

La OIT estimó en alrededor de 20 puntos porcentuales la brecha del impacto en las mujeres informales en relación a los hombres informales durante la pandemia para el país (Maurizio, 2021, pág. 40), en tanto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), considera que uno de los factores que explica la lenta recuperación de sectores y actividades económicas que concentran el grueso del empleo informal es la menor tasa de participación femenina en ellos (CEPAL – OIT, 2022, pág. 5).

Finalmente, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), concluye que la tasa de informalidad continuará aumentando en los años posteriores a la pandemia, elevándose entre 2.3 pp y 3 p.p., aproximando la afectación a 7.5 millones de personas adicionales (Acevedo, Castellani, Lotti, & Székely, 2021).

Sistema de protección social costarricense: ruta de un universalismo inacabado

Generalidades del sistema de bienestar costarricense

Costa Rica se ha destacado, a partir de su independencia en el año 1821, por la temprana construcción de fundamentos universalistas en su desarrollo institucional, sobre las cuales se han asentado las políticas de protección e inclusión social desde la segunda mitad del Siglo XX.

Siendo un país de ingreso medio alto, Costa Rica ha logrado mantener importantes niveles de inversión pública social, pero todavía por detrás de la media

de los países de la OCDE (OCDE, 2020). Para el año 2021, el gasto público en salud y educación alcanzó el 14% del PIB, obteniendo niveles aceptables de desempeño en términos de alfabetización (97,86%), tasas neta escolaridad en primaria (94% I ciclo, 84% II ciclo) y, baja mortalidad materna e infantil (9,8 / 1000 nacimientos vivos), una alta esperanza de vida al nacer (80,9), esperanza de vida saludable (70 años) y esperanza de vida a los 60 años (21 años).

Los datos más recientes le ubican en el lugar 62 del Índice de Desarrollo humano (IDH), de un total de 189 países. Esta posición mejora al puesto 25 cuando se ajusta por la variable de presión planetaria en la medición del año 2020, avanzando hasta ahí de la mano de los esfuerzos conservacionistas y de descarbonización de su economía.

No obstante, a pesar de una constante renovación de las políticas públicas y de buenas prácticas para la mejora de la eficiencia de los programas sociales en las últimas décadas, subsisten niveles de pobreza y desigualdad estructural que se acentuaron como consecuencia de la COVID-19. En el año 2020 los impactos de la COVID-19 en la economía global, así como las medidas sanitarias implementadas para su contención, condujeron a un incremento de 5.2 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza medida por ingresos, alcanzando así 26,2% del total de hogares en el país. La pobreza extrema para ese mismo año aumenta para cubrir a un 7% de hogares. Ambos indicadores se retrotraen a un 23% y 6,3% en el año 2021, pero sin alcanzar los niveles prepandémicos.

Por su parte el coeficiente de Gini, no logra detener ni revertir su tendencia creciente y se eleva a un valor de 0,524 en 2021, el cual es el más alto desde el año 2021 (ENAH0, 2021). Estos datos son reflejo de una erosión en la eficiencia del modelo distributivo –no solo entendido por las políticas sociales, sino por la progresividad del sistema tributario– y alertan sobre un debilitamiento en la cohesión social del país.

Subsistemas de salud, seguridad y protección social

La jurisprudencia de Costa Rica reconoce el resguardo constitucional al derecho a la salud como una responsabilidad liderada por el Estado, derivada a su vez, del derecho a la vida (Artículo 21). Esa responsabilidad se complementa y precisa en los instrumentos de derechos humanos, la Ley General de Salud Ley N° 5395, y otras normas complementarias que han buscado materializar la aspiración universalista de dicha garantía, bajo el gran reto de hacerlo a partir de un sistema de seguridad social basado en el empleo formal, y bajo un ejercicio rector del Ministerio de Salud que regula los subsectores público y privado.

En el año 1941 se creó la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), y desde el año 1961 esta institución es depositaria del mandato constitucional de universalizar los seguros sociales (salud y pensiones) que inicialmente nacieron para proteger exclusivamente a segmentos de la población trabajadora formal (Artículo 177).

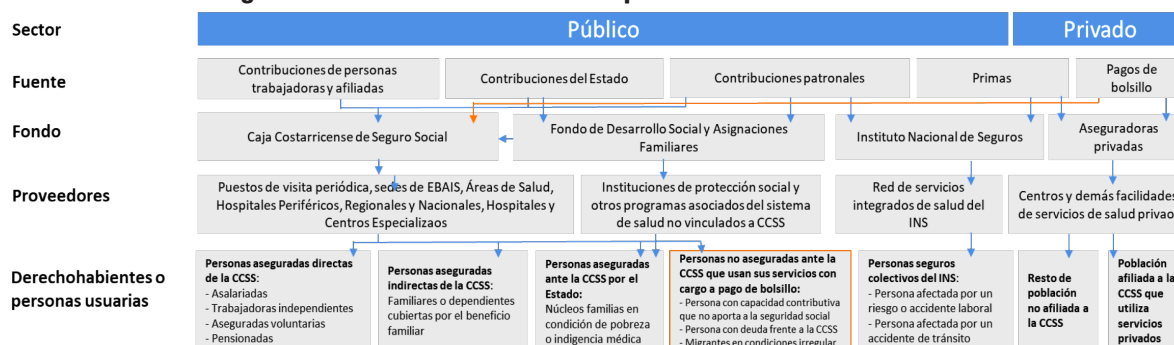
La instrumentación del derecho humano a la salud y la protección se consolidó en el año 1974 con la creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). El FODESAF es el principal mecanismo de inversión social del país financiando 26 programas sociales, dentro de los cuales se contemplan, el financiamiento al Programa de Aseguramiento por El Estado, y al Programa Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) (MTSS, 2021). El primero de ellos, está dirigido a brindar acceso a los servicios de salud a personas costarricenses y migrantes regularizadas, que se encuentren en situación de pobreza o pobreza

extrema o indigencia médica (Reg. Seguro de Salud); en tanto el segundo brinda una pensión vitalicia a personas que estando en situación de pobreza sean personas adultas mayores sin pensión de los régimen provisionales, personas encargadas de pacientes con parálisis cerebral severa, viudas, personas huérfanos o en indigencia (situación de calle).

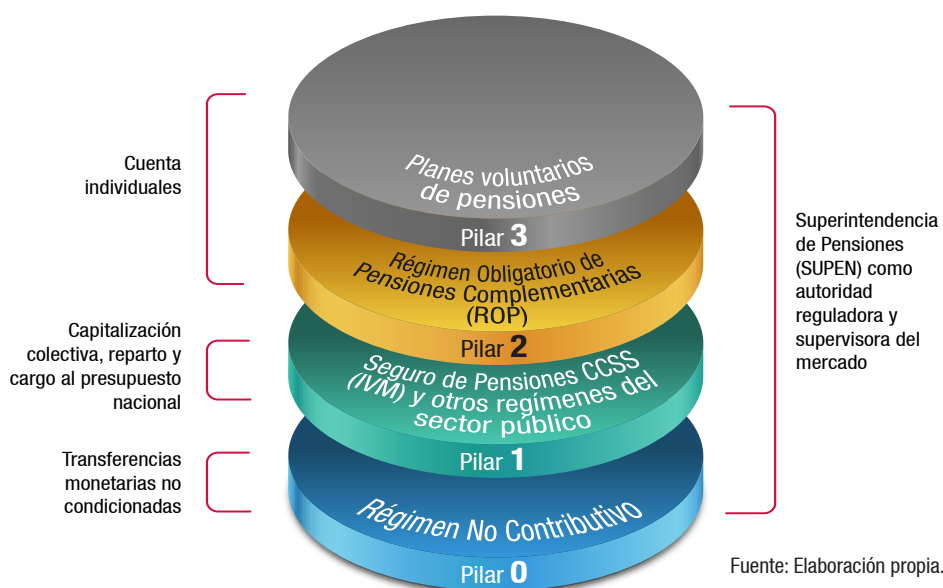
El proceso de universalización del seguro de salud y el seguro de pensiones de la CCSS comparten una tendencia creciente en el largo plazo, pero con distintos niveles de éxito a la fecha. Esto se debe en mucho a cuatro factores: por un lado, la posibilidad de contar con un aseguramiento contributivo al seguro de salud, conocido como el aseguramiento voluntario, sin obligatoriedad contributiva al de pensiones; la inexistencia de aportes contributivos a pensiones cuando un núcleo familiar es beneficiario del aseguramiento por el Estado; la tardía obligatoriedad de contribución a ambos regímenes o seguros por parte de personas trabajadoras independientes; y, por último, la existencia de otros regímenes de pensiones en el sector público.

Los cambios en el mundo del trabajo promueven una derivación contributiva desde la seguridad social hacia mecanismos más individualizados, y modalidades de empleo con mayor informalidad, como se analizó en la sección anterior. Desde la apertura generada con la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, la CCSS legalmente coexiste –y en la realidad compite– con una creciente oferta de seguros privados y nuevas modalidades de trabajo, que confrontan su mandato, sin embargo, la obligatoriedad de aseguramiento recae sobre toda relación obrero patronal o actividad económica desarrollada de manera independiente.

Al cerrar el 2020, el seguro de salud contaba con una cobertura de 84,3% de la población total y a un 72,16% de la Población Económicamente Activa (PEA). En tanto, el seguro de pensiones cubría para entonces a 63,97% de la PEA, y el sistema de protección social a poblaciones prioritarias y vulnerabilizadas alcanzó a un promedio de 400 mil hogares al mes durante el año 2021 (SINIRUBE, 2022). A continuación, se profundiza en su esquematización y explicación.

Diagrama 1. Costa Rica: Sistema de prestación de servicios de salud

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz R., Bermúdez J., Acosta M. (2010)

Diagrama 2. Costa Rica: Sistema de pensiones y la naturaleza de sus pilares

Fuente: Elaboración propia.

La cobertura alcanzada por la CCSS, mantiene niveles de fragmentación y segmentación bajos en comparación con la mayoría de sus pares latinoamericanos. Sin embargo, es vulnerable a la pérdida de cobertura por los fenómenos indicados previamente, a lo que suma una gobernanza sectorial limitada en el ejercicio de la rectoría en salud asociada a restricciones financieras³, técnicas y políticas.

Por su parte, el sistema de pensiones costarricense, desde la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador, mantiene una estructura multipilar

con regulación de mercado. Su fortaleza descansa en la extendida cobertura de los procesos de capitalización colectiva, no siendo estos ajenos a presiones periódicas hacia una mayor participación de planes individualizados cuya transición se sugiere antecedida de las cuentas nocionales como respuesta —así planteada por los sectores que les promueven— a los desafíos de sostenibilidad en una sociedad que duplicará el número de personas adultas mayores al año 2050, alcanzando para entonces un 20% de la población total.

³ A diferencia de la CCSS, el Ministerio de Salud se encuentra sujeto a los límites de crecimiento de gasto establecidos por la Ley No. 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, mediante el mecanismo de regla fiscal. En tanto estuvo en vigencia el decreto de emergencia nacional, el Ministerio de Salud contó con la posibilidad de aplicar la cláusula de escape establecida en ese mismo marco legal para responder a la emergencia nacional COVID-19 para los ejercicios económicos 2020 y 2021.

Actualmente, el país dedica un poco menos de un 2% del PIB al financiamiento de políticas selectivas dirigidas a población en situación de pobreza, mediante un financiamiento conjunto entre el Estado y contribuciones patronales con cargo a las planillas salariales, que se administran mediante el FODESAF. Estos recursos alcanzaron en el 2021 un promedio mensual de 400 mil hogares y 715 mil personas, con programas dirigidos al resguardo de personas menores de edad, jóvenes excluidos del sistema educativo, personas con discapacidad y cuidadoras, personas adultas mayores, y familias en situación de pobreza que encuentran en dicha oferta la posibilidad de reivindicar sus derechos fundamentales a la alimentación, la vivienda, salud, la educación, los cuidados y la movilidad social.

A pesar de contar con un tejido institucional que ha logrado niveles competitivos de bienestar para su población, la OCDE alertaba en el año 2017 que:

... las instituciones existentes no están bien equipadas para abordar los costos sociales e individuales del desempleo. El principal instrumento de protección al desempleo es el Fondo de Capitalización Laboral (FCL) que se financia únicamente por medio de contribuciones del patrono. A pesar de que el objetivo del FCL es que funcione como un esquema de seguro de desempleo, en la práctica, no es un medio efectivo de brindar apoyo de ingresos ante la pérdida de trabajo. (OCDE, 2017, págs. 15–16)

El FCL es parte del aporte patronal a la cesantía de las personas trabajadoras formales, y se financia con 1,5% del salario reportado mensualmente a la CCSS. Tal como ha sucedido en otros países de América Latina, particularmente a partir de la crisis de la COVID-19, estos recursos han sido objeto de propuestas legislativas que pretenden, periódicamente, responder a las necesidades de liquidez de las personas trabajadoras con muy poco miramiento de la desprotección que pueden generar el largo plazo⁴. En los primeros meses de pandemia, la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobó la Ley No. 9839 para Entrega del Fondo de Capitalización

Laboral a los trabajadores afectados por crisis económica, ampliando las causales de retiro de los fondos para personas con suspensión de contrato laboral y reducción de jornada laboral.

No obstante, su impacto es muy limitado, por cuando estos recursos administrados por operadoras de pensiones complementarias pueden retirarse cada cinco años, sin necesidad de que medie renuncia o despido lo cual, según datos de la OECD, sucede en 9 de cada 10 casos, limitando así la protección para la cual fue creada dicha figura en el año 2000. Por otra parte, la suficiencia del FCL se aleja de una protección ante periodos de desempleo de mediana duración o prolongados (12 meses o más), por cuando su cobertura en personas trabajadoras que mantienen una relación ininterrumpida con el mismo patrono por un período de cinco años, promedia el equivalente a un mes de salario (OCDE, 2017).

En este sentido, el sistema de protección social costarricense se enfrentó al choque generado por la COVID-19 en su economía y su mercado laboral, con un limitado instrumental previsional para enfrentar, desde los mecanismos contributivos, una masiva aplicación de suspensiones de contratos, reducciones de jornadas, despidos y la consecuente contracción de los ingresos laborales.

Bono Proteger: un programa de emergencia que delineó nuevas rutas de un ingreso vital

El programa Bono Proteger fue creado por el Estado como una transferencia monetaria extraordinaria y temporal dirigida a personas trabajadoras, formales o informales, que hubiesen tenido alguna afectación en sus ingresos como producto de la emergencia nacional causada por la pandemia COVID-19.

En anclaje jurídico de este programa descansa sobre cuatro normas principales, dos de ellas de rango legal y dos decretos del Poder Ejecutivo. En primer lugar, debe señalarse la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo que regula las acciones del Estado costarricense en situaciones de emergencia o desastre para minimizar los determinantes de pérdidas humanas y, expresamente: "... las consecuencias

⁴ En el 2019, el Partido Restauración Nacional presenta el proyecto No. 21.665 justificándolo como una medida de reactivación económica. En el 2020, en respuesta a la pandemia dos propuestas de similar naturaleza fueron presentadas por diputadas del Partido Liberación Nacional, siendo el proyecto No. 21.874, el que prospera siendo Ley No. 9839. En mayo de 2022, otro diputado del Partido Liberación Nacional, presentó el proyecto 23.082, cuyo objetivo es la devolución del 30% del ROP para reducir el endeudamiento de los costarricenses.

sociales, económicas y ambientales, inducidas por los factores de riesgo...” (Ley N° 8488, Art. 1). De este marco legal derivó el Decreto Ejecutivo N° 42 227–MP–S del 16 de marzo de 2020, mediante el cual el Poder Ejecutivo declaró estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación sanitaria provocada por la enfermedad COVID–19.

La segunda norma legal habilitante para el desarrollo del programa fue la Ley de Reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de emergencia nacional, Ley N° 9 832 aprobada durante la tercera semana de marzo de 2020. Este instrumento habilitó a empresas que fuesen afectadas con una reducción de un 20% o más de sus ingresos brutos por motivo de la declaratoria de emergencia nacional, emitida tan solo unos días atrás, para realizar reducciones temporales de las jornadas de trabajo con el fin de preservar el empleo de las personas trabajadoras⁵. En su artículo N°10, la Ley estableció la facultad de que personas amparadas a dicha reducción, o suspensión temporal de contrato (figura ya contemplada dentro de los artículos 74 al 77 del Código de Trabajo), o despido por causa de la pandemia accediesen a subsidio de “... los programas de desempleo existentes...”.

La tercera norma, refiere al Decreto Ejecutivo N° 42272–MTSS–COMEX⁶, publicado el 30 de marzo para reformar el Reglamento del Programa Nacional de Empleo (PRONAE), permitiendo que esta dirección –cuyos programas se circunscribían a acciones formativas para la empleabilidad y proyecto de empleo temporal comunitario– pudiese otorgar un subsidio temporal ante las causales establecidas en la, para entonces recién aprobada, Ley N° 9 832.

Con dicho fundamento, el Programa Bono Proteger y su plataforma fueron lanzados el día 9 de abril, en tanto su Decreto de creación N° 42305–MTSS–MDHIS, fue publicado el día 17 de dicho mes. Esta es la cuarta y más específica norma habilitante, la

cual delimita normativamente su objetivo, población beneficiaria, responsabilidades, y otros aspectos procedimentales de su ejecución. El Decreto de Creación definió el objetivo inicial del programa de la siguiente manera:

Artículo N° 3. “... la satisfacción de las necesidades básicas de sus hogares, frente al impacto socioeconómico provocado por el estado de emergencia nacional debido a la situación sanitaria provocada por el COVID–19.” (GCR, 2020)

Posteriormente, mediante una reforma al decreto del mes de setiembre del 2020⁷, se precisan y amplían los alcances del programa con la incorporación de opciones de apoyo laboral y económico, así como la promoción de la reinserción laboral de las personas afectadas por el cambio en sus condiciones laborales como consecuencia de la Emergencia Nacional provocada por COVID–19.

La delimitación de la población objetivo de este programa tiene tres niveles:

Primero, la identificación general (Artículo 5). Persona que como consecuencia del estado de emergencia nacional provocada por COVID–19 hubiese:

- a. Sido despedida o cesada sin responsabilidad de la persona trabajadora,
- b. Sufrido la suspensión del contrato de trabajo,
- c. Tenido una jornada reducida de trabajo
- d. Perdido su trabajo o disminuido sus ingresos siendo una persona trabajadora independiente formal.
- e. Perdido su trabajo o disminuido sus ingresos siendo una persona trabajadora independiente informal o temporal.⁸

El Bono Proteger consistía de una transferencia mensual por un plazo máximo de tres meses por un monto de 125 mil (equivalente a US\$220 al tipo de

5 Mujeres en gestación y período de lactancia no podían ser sujetas de la medida.

6 Decreto N° 37143 – MTSS–COMEX.

7 Decreto ejecutivo N° 42601 del 4 de setiembre del 2020.

8 La Asamblea Legislativa, en la Ley N° 9840, que genera un congelamiento del precio del combustible para direccionar su diferencia al programa Bono Proteger, elevó a rango de ley algunos elementos del programa ya contemplados dentro de su decreto de creación, e incorporando como parte de la población beneficiaria –estrictamente de esa fuente de recursos– “...a las personas que se encuentran en mayor vulnerabilidad, por su condición de pobreza o pobreza extrema y que actualmente no estén atendidas por otros programas y subsidios del Estado.” (Artículo N° 3, Ley N° 9840), grupo que no se incorpora en las estadísticas por cuanto su atención estaba siendo realizada por vía de otros programas institucionales del Instituto Mixto de Ayuda Social, tal y como se consigna en el informe final de la Mesa de Protección Social del COE de la CNE.

cambio de abril de 2020) las categorías de afectación a, b, d y e. En el caso de la reducción de jornada, si esta era igual o menor a un 50% de la jornada ordinaria la persona recibiría el equivalente a la mitad del monto máximo, es decir 62 500 (equivalente a US\$110 al tipo de cambio de abril de 2020) como transferencia mensual hasta por el mismo plazo de tres meses.

El monto de 125 mil del Bono Completo fue definido a partir de su equivalencia a 2.5 canastas básicas per cápita, siendo este superior en 1 unidad (50 mil) al monto promedio del beneficio del IMAS para la atención de necesidades básicas insatisfechas (70 mil), el cual además lleva sin ajustar alrededor de 10 años. El supuesto y el objetivo de esta decisión era garantizar mayor suficiencia por parte de la persona beneficiaria y su familia en la atención de las necesidades básicas. Más adelante, se señalan los resultados de este modelo.

La incorporación de la población informal como parte del programa representaba un reto disruptivo para la administración pública la cual históricamente ha abordado las políticas y programas de desempleo desde la formalidad. Empero, puede entenderse como una respuesta oportuna frente a las demandas de muchos sectores informales que manifestaban su preocupación ante la clara ausencia de garantías previsionales del sistema de seguridad y protección social.

La invisibilidad de la persona trabajadora informal, temporal o independiente frente al Estado, exigía la aplicación de una acción de simplificación afirmativa durante el proceso de solicitud del Bono Proteger. Esta solicitante no estaba obligada a presentar documentación adicional a su declaración jurada de afectación, a diferencia de quienes estando en otros grupos de afectación que debían documentar el tipo de afectación. A su vez, en razón de su protección precedente, ampliada por la COVID-19, el beneficio recibido era el monto máximo del bono (125 mil), siendo indiferente si lo que habían enfrentado era una reducción del ingreso parcial o total.

El segundo nivel, conllevó el establecimiento de requisitos (Artículo 6). La persona beneficiaria debía:

- a. Ser costarricense o migrante regularizada⁹, con documento de identidad nacional o documento de identidad migratoria para extranjeros (DIMEX) válido y con permiso de trabajo vigente
- b. Ser mayor de 15 años.
- c. Contar con una cuenta bancaria IBAN a su nombre y activa, o solicitarla en la misma plataforma.
- d. Completar la declaración jurada y formulario de inscripción virtual.

Como tercer y último nivel, se establecieron criterios de exclusión (Artículo 7). Estos criterios apuntan a la búsqueda de eficiencia en el uso de los recursos públicos asignados, reduciendo el riesgo de duplicidad al dejar por fuera a personas que tenían algún apoyo del Estado para atender necesidades básicas de sus hogares; y, a la vez, responden a la necesidad de generar confianza en la población y en las contrapartes políticas sobre los procesos de asignación. Se estableció así que la persona beneficiaria no debía ser:

- a. Menores de 15 años.
- b. Trabajadoras del sector público.
- c. Pensionadas de cualquier régimen.
- d. Privadas de libertad.
- e. Beneficiarias de transferencias monetarias del Estado iguales o mayores a 50.000 colones.
- f. Trabajadoras remuneradas al 100% de su jornada.
- g. Trabajadoras con jornada ordinaria de trabajo recuperadas o
- h. Personas despedidas o cesadas con responsabilidad de la persona trabajadora.

El programa Bono Proteger alcanzó un importante nivel de automatización de los procesos de verificación de todas estas variables y sus respaldos. No obstante, la dinámica de actualización de bases de datos antes y durante la pandemia, así como algunas restricciones legales y administrativas para concretar mayores niveles de virtualidad, condicionaron la digitalización de la totalidad del proceso. Estos retos asociados

9 No incluía a personas refugiadas o solicitantes de refugio. Estas contaron con otras iniciativas que les permitieron contar con recursos adicionales para la atención de necesidades básicas.

a interoperabilidad de los registros administración fueron identificadas en los procesos de control y fiscalización, que busca reforzar la preparación sectorial para la ejecución de programas sociales y de desempleo de emergencia¹⁰.

Para su ejecución a lo largo de nueve meses del 2022, el programa contó con una asignación total 256 mil millones para el otorgamiento de Bonos Proteger a un total de 723 233 personas beneficiarias. Los informes de ejecución y evaluación del programa destacan como una fortaleza la no asignación de recursos incrementales para gasto en administración o contratación de personal. Esto gracias al uso intensivo de tecnología y aprovechamiento de la capacidad instalada tanto en el IMAS como en el MTSS. No obstante, es necesario indicar que dicha condición generó un costo de oportunidad para el funcionamiento de los programas ordinarios de las instituciones, desde los cuales se tuvo que reorientar esfuerzos a esta y otras líneas emergentes de trabajo durante la pandemia COVID-19.

Las fuentes de financiamiento del Programa Bono Proteger se detallan a continuación:

Recursos ordinarios asignados desde fondos ya existentes de previo a la creación del programa Bono Proteger: 15,954 millones

- Recursos del Programa Nacional de Empleo: 4,000 millones. (Ejecutados por el MTSS)
- Recursos del Fondo Nacional de Emergencias: 11,954 millones (Ejecutados por la CNE)
- Recursos del Contrato préstamo suscrito con la Corporación Andina de Fomento (CAF)¹¹ incorporados en el I Presupuesto Extraordinario

de la República del ejercicio económico 2020¹², 150.000 millones

- 88%, es decir, 132,000 millones asignados al MTSS
- 22%, es decir 18,000 millones asignados al IMAS

Recursos provenientes de las utilidades del INS¹³ y del diferencial por el congelamiento del precio de los combustibles¹⁴ incorporados al II Presupuesto Extraordinario de la República¹⁵: 89.915 millones

- Recursos provenientes del INS 75.000 millones, de los cuales 66.7% fueron asignados al MTSS, y 33.3% al IMAS.
- Recursos recaudados por el diferencial de combustibles 14.915 millones, asignados en su totalidad al IMAS.

Recursos derivados de subsiguientes traslados del diferencial por el congelamiento del precio de los combustibles por parte de RECOPE asignados en el III Presupuesto Extraordinario de la República¹⁶, 1.040 millones

- Recursos recaudados por RECOPE en consecuencia del diferencial de combustibles: 1.040 millones, asignados en su totalidad al MTSS.

El programa partió de principios de autogestión y digitalización que exigían medidas complementarias para garantizar el acceso al programa o bien extender la protección social a poblaciones altamente excluidas. Para el momento de inicio de la pandemia el país contaba con una cobertura superior al 85% de internet por algunas de las redes de telecomunicaciones (fija o celular). Esto implicaba la necesidad de considerar particularidades de población con discapacidad,

10 La disposición 4.4. del Informe N° DFOE-SOC-IF-00015-2020 solicitó a los jefes del MTSS y del IMAS oficializar y divulgar un lineamiento en coordinación con las instancias internas y externas que correspondan, para la apertura de un programa de protección social como respuesta a los efectos de una emergencia nacional, la cual se emitió en el año 2021.

11 Ley N° 9833, "Contrato de préstamo para financiar el programa de apoyo para el fortalecimiento de las finanzas públicas, suscrito con la Corporación Andina de Fomento".

12 Ley N° 9841, "Ley de Primer Presupuesto Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020 y Primera Modificación Legislativa de la Ley N.° 9791, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico 2020 y sus reformas.

13 Ley para autorizar transferencia de capital del Instituto Nacional de Seguros, a favor del Estado, para la atención de la emergencia con motivo de la pandemia del covid-19", aprobada el 16 de mayo de 2020.

14 Ley N°9840, Protección a las personas trabajadoras durante la emergencia por la enfermedad COVID-19.

15 Ley N° 9879, Segundo presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2020 y segunda modificación legislativa de la ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el 2020.

16 Ley N° 9944 Tercer presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2020 y tercera modificación legislativa de la ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2020.

personas adultas mayores y con baja alfabetización digital, y población habitante de territorios con bajos o nulos niveles de cobertura del internet (ej.: territorios indígenas, franjas fronterizas, otros).

El reto de acompañamiento, para un trámite que debía seguir siendo individualizado y remoto, llevó a las instituciones ejecutoras a la emisión de la “Guía para la facilitación tecnológica del Bono Proteger; la Red de instituciones para facilitación tecnológica para la solicitud del Bono Proteger”, mediante la cual se orientaba a instituciones públicas a crear espacios seguros de orientación en los cuales la persona ciudadana podría acercarse a realizar su trámite de solicitud del Bono Proteger con el acompañamiento de una persona funcionaria pública; posibilidad que también se habilitó vía telefónica en el *call center* del IMAS.

En el caso de la población afectada por una brecha digital, el Sistema Nacional de Prevención y Gestión del Riesgo, echó mano de cobertura de los Comités Municipales de Emergencias (CME) presentes en todo el país para dotar de paquetes de alimentos a las familias en mayor vulnerabilidad. A julio de 2021, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) había distribuido por medio de los CME alrededor de 368 mil paquetes de alimentos a lo largo de 16 meses de pandemia, es decir que se había acompañado a un promedio de 23 mil familias de forma directa, entre otras acciones dirigidas a poblaciones específicas direccionadas desde la Mesa de Protección Social. (MDHIS, 2022)

Diseño de la política pública: una emergencia laboral sin margen para prototipos

A inicios del mes de marzo de 2020, y siendo inminente la declaratoria de emergencia, la CNE convocó al Centro de Operaciones de Emergencia (COE) integrado por las instituciones del Gobierno, el cual, a su vez, se organiza en diferentes mesas operativas temáticas que permiten movilizar recursos

de manera interinstitucional. Una de ellas es la Mesa de Protección Social, coordinada desde el Ministerio de Desarrollo Humanos e Inclusión Social con la participación de todas las instituciones del sector social.

En dicho espacio se inició el diseño de intervenciones de prevención y contención tanto del contagio, así como para la mitigación de las consecuencias socioeconómicas que el contexto económico global, y las posibles medidas sanitarias sugeridas, permitían vislumbrar. Este proceso de articulación generó un número de otras tareas dirigidas a la protección de personas menores de edad, adultas mayores, con discapacidad, población en indígena, mujeres en riesgo de violencia, población en situación de calle, asentamientos informales, y familias en situación de pobreza (MDHIS, 2022)

Fue en dicho marco que, una vez emitido el decreto de Emergencia Nacional, el Presidente de la República, Carlos Alvarado Quesada, asignó a la Ministra de Trabajo y Seguridad Social y al Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social la tarea de diseñar un programa de transferencias que pueda tener una cobertura masiva. Durante la segunda quincena de marzo y la primera semana de abril, la planificación avanzaba en paralelo a la preparación de los requerimientos jurídicos, operativos, técnicos y financieros del programa.

La viabilidad política del programa Bono Proteger, dependía no solo de la generalizada y urgente demanda de acción frente a los impactos previsibles de la pandemia, sino también de un complejo proceso de diseño que debía dar confianza a todos los actores sociales sobre su efectividad. Para dicha tarea, se conformó un equipo técnico *ad hoc* entre ambas oficinas, sumando a la Dirección Nacional de Empleo del MTSS y la Gerencia General del IMAS, quienes fundamentaron su trabajo en revisión de las primeras recomendaciones, que emanaban de los organismos internacionales.

Tabla 2. Recomendaciones de organizaciones internacionales utilizadas en el diseño del Bono Proteger

Organismos	Recomendaciones
La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2020)	• Inversión inmediata en planes de empleo a corto plazo • Menos requisitos para beneficiarse de la prestación por desempleo • Ayudas directas a los trabajadores autónomos y apoyo a los más vulnerables • Proporcionar un acceso más fácil a los beneficios destinados a las familias de bajos ingresos
Organización internacional del Trabajo (OIT, 2020)	• Proteger a las personas trabajadoras en los lugares de trabajo, • Estimular la economía y la demanda laboral; • Proteger al empleo y los ingresos.
Banco Mundial (BM, 2020)	• Escalar y extender cobertura de programas de protección social existentes, canalizados en la medida de lo posible mediante mecanismos digitales. • Apoyar a empresas y sostener los trabajos.

Fuente: Elaboración propia con base en presentación realizada por el Poder Ejecutivo ante la Comisión de Asuntos Hacendarios el 11 abril de 2020 (AL, 2020).

Además, se contó con asesoramiento de un equipo consultivo de personas expertas en políticas sociales. Esta figura, fungió *ad honorem* y sin oficializar, siendo convocadas en diversas ocasiones por las autoridades gubernamentales, con quienes se analizaban planteamientos preliminares sobre el Bono Proteger, y se recibían recomendaciones para garantizar la mayor eficiencia y el mejor impacto del programa que estaba naciendo.

Este grupo del MTSS y del IMAS, trabajó un primer ejercicio de proyección de escenarios de impacto que el mercado laboral podría experimentar, como

una forma de reducir la alta incertidumbre sobre la duración de las medidas sanitarias y su impacto en el empleo. Se utilizaron datos sobre la distribución de la ocupación por actividades económicas extraídas de la ECE, así como de las Encuestas Nacionales de Hogares del INEC, y se proyectaron –con criterio de expertos– porcentajes de incidencia de despidos, reducciones de jornadas y suspensiones de contratos. Los resultados iniciales plantearon cuatro escenarios (bajo, moderado, alto, y crítico). El mercado laboral mostro niveles de afectación dentro de las estimaciones del escenario crítico y una cobertura del programa muy cercana al escenario alto:

Tabla 3. Escenarios de afectación del mercado laboral utilizados en el diseño del Bono Proteger

Escenario	Supuesto inicial de afectación sobre la ocupación de mercado laboral	Cantidad de personas trabajadoras afectadas / personas potencialmente beneficiarias
1 Bajo	20%	365 000
2 Moderado	30%	542 000
3 Alto	40%	720 000
4 Crítico	56%	1 000 000

Fuente: Elaboración propia a partir de la Teoría del Programa del Bono Proteger (MTSS – IMAS, 2021)

La mayor estabilidad del empleo formal en la región de América Latina y el Caribe durante la pandemia puede explicarse por la obligatoriedad del pago indemnizaciones por despido (Acevedo, Castellani, Lotti, & Székely, 2021). Si bien esto suele verse como un elemento inflexibilidad laboral, demuestra que la legislación laboral garantista genera resiliencia en

medio de una crisis del mercado laboral y que fue contemplado como un factor en las estimaciones.

De forma complementaria, los niveles de incertidumbre existentes sobre la magnitud, duración y efectividad de las medidas sanitarias (tanto desde la salud pública como los relacionados a la adaptación de los servicios de salud), así como la

responsabilidad en la gestión de un nuevo programa social, requería de un marco de referencia inicial para la gestión de los riesgos. Para ello, se diseñó una matriz de riesgos, que describía un primer mapeo de riesgos derivados de la ejecución del Bono Proteger, las medidas correctivas o de mitigación que la administración podía implementar dependiendo de su manifestación. (MTSS–IMAS, 2022)

En la dimensión jurídica, las instituciones ejecutoras estuvieron a cargo de realizar o emitir consultas a sus equipos técnicos, contrapartes institucionales y entes de control interno como lo fueron la Comisión Nacional de Emergencias, la Procuraduría General de la República (PGR), la Contraloría General de República (CGR), la Agencia de Protección de Datos (PROHAB), Asamblea Legislativa, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Tribunal Supremos de Elecciones, Banco Central de Costa Rica, entre otras.

El objetivo de este ejercicio fue crear confianza en las instituciones que desde la implementación, la fiscalización o la evaluación estarían vinculadas al programa, así como recibir e incorporar recomendaciones al borrador de decreto del Programa Bono Proteger, y preparar instrumentos complementarios, como el uso de la figura de una declaración jurada o la determinación de la condición de inembargable del beneficio¹⁷, que brindaran certeza general en la identificación de la población objetivo, de su afectación, y variables de priorización y, también, del respeto de las garantías individuales tales como la protección de datos, el cual era un tema políticamente relevante en el primer semestre del 2022, por el precedente cercano que generó una denuncia sobre el potencial acceso del Poder Ejecutivo a información sensible de las personas ciudadanas, bajo el caso conocido como UPAD.

La realización de una presentación preliminar del programa ante la Comisión de Asuntos Hacendarios, realizada a mediados de abril, fue un paso acertado que viabilizó la asignación de los recursos extraordinarios por parte de la Asamblea Legislativa (AL, 2020). A pesar de algunas dudas de los miembros de la comisión sobre la inclusión de personas

trabajadoras informales, se alcanzó rápidamente un consenso sobre su inclusión en el programa. Caso contrario sucedió la participación dentro de la población objetivo de personas que tuviesen alguna afectación previa, fuese por desempleo o pobreza prevalente de previo al inicio de la pandemia, con lo cual se ve reflejado en la población potencialmente beneficiaria de la primera versión del Decreto de Creación del Bono Proteger. Esta situación luego se subsanó parcialmente con la asignación de recursos para dicha población, inicialmente excluida, con la Ley N° 9840.

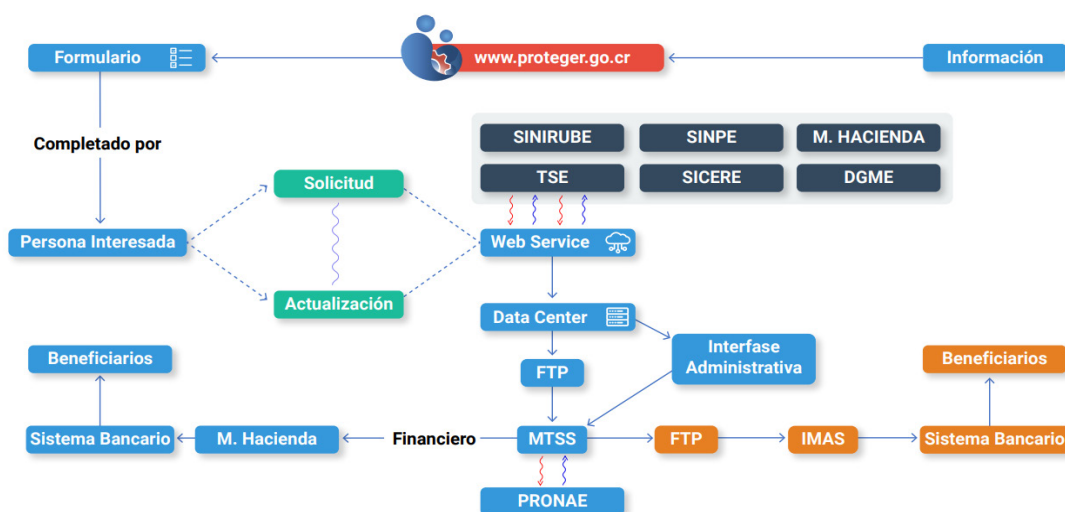
En el ámbito operativo la primera decisión que se tomó fue la de contar con dos unidades/instituciones ejecutoras del programa: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Esta medida partía de la necesidad de combinar el liderazgo del MTSS en diálogo social, conocimiento del mercado laboral y programas para la empleabilidad, con la capacidad del IMAS de realizar grandes volúmenes de transferencias monetarias, manejo de sistemas de información social y atención de emergencias.

Por otra parte, contar con dos unidades ejecutoras permitiría reducir el riesgo de discontinuidad en la realización de los depósitos, y sortear también los dos procedimientos presupuestarios, el de gobierno central para el MTSS y el de institución autónoma para el IMAS, que conllevaría la ejecución. Esta última institución concentró su atención en población de trabajadoras informales, temporales o independientes en situación de pobreza extrema o pobreza básica, para mantener coherencia con su mandato legal.

Dos características se volvían relevantes en el marco de la emergencia sanitaria: la digitalización y la interoperabilidad. Se requería contar con una plataforma que, al menos al inicio, permitiese canalizar de manera no presencial (idealmente virtual) las solicitudes para su posterior trámite, resolución y pago. Los equipos técnicos contaban con tres semanas para el diseño, realización de pruebas y salida a producción de la plataforma de un programa que se encontraba siendo diseñada

17 El inciso 2 del artículo 984 del Código Civil establece que: "No pueden perseguirse, por ningún acreedor, y en consecuencia no podrán ser embargados ni secuestrados en forma alguna: (...) 2) Las jubilaciones, pensiones y beneficios sociales del deudor y las pensiones alimenticias". Con base en este fundamento jurídico las entidades ejecutoras recordaron a todas las entidades del sistema financiero nacional que estos recursos, girados para la atención de necesidades básicas, no podían ser congelados, retenidos ni redireccionados en función de pasivos de la persona beneficiar.

Diagrama 3. Modelo de interoperabilidad del Bono Proteger



Fuente: Dirección Nacional de Empleo (MTSS), 2020.

en paralelo. Las metodologías de diseño rápido y las capacidades técnicas instaladas en los departamentos de tecnologías de la información de ambas instituciones se vieron limitadas a participar del proceso por la misma presión que la emergencia generaba sobre los servicios ordinarios y el masivo aumento del teletrabajo, el cual pasó a ser obligatorio para la mayoría del personal institucional.

Sin contar con recursos ni tiempo para la realización de un desarrollo informático, el MTSS echó mano de lo regulado en los artículos N° 6 y 9 de la Ley Emergencias N° 8488 sobre la participación corresponsable del sector privado en situaciones de emergencia o desastre. Así, el 2 de abril de 2020, se concretó una alianza con la empresa Continum Datacenter, bajo el amparo de un convenio de donación suscrito por ambos entes y el cual quedó registrado ante la CNE, para el desarrollo, mejoras y hospedaje de la que fuera llamada Plataforma Proteger.

La Plataforma Proteger, constaba de un módulo para el registro de las solicitudes y una serie de interfaces de programación de aplicaciones (API's). El diseño se sustentó en interconexiones seguras que permitían

la validación y verificación de criterios entre instituciones y sistemas públicos, para determinar el otorgamiento de beneficios. Es decir, que la plataforma evolucionó y funcionó como ventanilla única de trámite, documentación, seguimiento y resolución del beneficio.

Múltiples instituciones públicas colaboraron bajo la cobertura del decreto de emergencia nacional, para concretar los niveles de interoperabilidad que lograron la realización de más de 36 millones de gestiones (trámites, consultas, verificaciones y pagos) ejecutadas en un período de nueve meses (MTSS–IMAS, 2022, pág. 25). Estas entidades públicas fueron: el Sistema de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), la Dirección General de Migración y Extranjería, y el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos del Banco Central de Costa Rica, el Registro Civil del Tribunal Supremos de Elecciones, y el Sistema Centralizado de Recaudación SICERE–CCSS¹⁸. El siguiente esquema ilustra el modelo de trabajo:

El modelo de plataforma desarrollada para la ejecución del Bono Proteger, no es común en la gestión de sistemas de información, pues el

18 Según aclara el MTSS y el IMAS en el informe final del Programa Bono Proteger “En un inicio SICERE no brindaba la información sobre el tipo de patrono, por ejemplo, para saber si era público o privado y con TSE no se consultaba si la persona se encontraba fallecida, sino que la información se consumía de SINIRUBE.”

diseño con metodologías rápidas y evolutivas se considera de reciente introducción en la arquitectura informática de la institucionalidad pública. En las semanas posteriores a su lanzamiento, y estando ya en operación, se fueron desarrollando los módulos de gestión administrativa, reportes y disposición de expedientes para que personas usuarias vieran los diferentes movimientos, aperturas de cuentas bancarias, los estados del trámite y fuesen contactados mediante un sistema de mensajería SMS y correos electrónicos.

Dicho sistema perdió un importante nivel de funcionalidad cuando la Contraloría General de la República, exigió mediante una orden administrativa¹⁹ que el MTSS asumiera, al 17 de marzo de 2021, la administración de la base de datos y la plataforma, asegurando la terminación anticipada de la participación del ente privado (donante) en su gestión.

La justificación brindada por la CGR buscaba preservar la integridad de los datos bajo la entidad pública responsable del programa; sin embargo, esta orden produjo los resultados opuestos. Esto, porque se obvió el plan de transición que el MTSS había presentado al mismo órgano contralor, que buscaba alinear el desarrollo de capacidades humanas y técnicas en el MTSS al plazo convenido con la empresa Continuum. La ausencia de criterios de razonabilidad en el plazo otorgado, llevó una inhabilitación permanente de los módulos de gestión documental de la plataforma, afectando con ello el proceso de verificación *expost* dispuesto también por la Contraloría en su Informe N° DFOE-SOC-IF-00016-2020, y del cual se ampliará más adelante.

La gestión administrativa y financiera del Bono Proteger, requirió la adaptación de los procedimientos institucionales ordinarios tanto en el MTSS como en el IMAS. En el primer caso la Dirección Nacional de Empleo²⁰ emitió dos procedimientos específicos²¹ para regular lo relativo al otorgamiento y pago de Bono Proteger, con el fin de normalizar, protocolizar y

adaptar durante el primer año de la emergencia, la ejecución de lo instruido en el del Decreto Ejecutivo N° 42305 – MTSS – MDHIS y sus reformas. Esto incluía la gestión administrativa y el proceso de confección de las planillas, el giro de los recursos mediante el sistema de gestión y administración financiera (SIGAF) de Ministerio de Hacienda, así como el control de los procesos de pago.

Por su parte la Gerencia General del IMAS, reguló los procesos vinculados al otorgamiento de Bonos Proteger como parte del modelo de atención no presencial para las personas usuarias²². La existencia de rezagos entre la validación de otorgamiento realizada por el MTSS, su traslado al IMAS y la asignación final de los recursos (que en el caso del IMAS requerían aprobación de la CGR) esta entidad ejecutora realizaba, de previo al trámite de pago, una revalidación mediante el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), con lo cual se depuraba la lista final que pasa a la generación de resolución y trámite de pago.

Posteriormente, ambas entidades consolidaban los reportes de ejecución para la emisión de los informes mensuales presentados hasta enero de 2021 ante la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República.²³

Al concluir los nueve meses de ejecución un total 1,037,907 de solicitudes del Bono Proteger habían sido presentadas en la plataforma. Un 70% de ellas, es decir, 724.330 personas, recibieron aprobación y al menos una transferencia del programa. Una cuarta parte de ellas (26,84%), fueron rechazadas o denegadas lo cual no puede interpretarse, necesariamente, como una situación de no afectación, sino que en dicha resolución también confluían como causales los criterios de exclusión definidos en el decreto de creación, y que fueron expuestas previamente.

19 Oficio DFOE-SOC-0234, 03 de marzo, 2021.

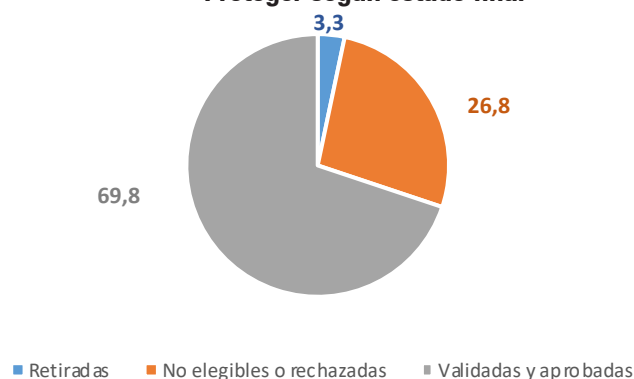
20 Las responsabilidades del MTSS se regulan mediante el Artículo 10 18–19, 20, 25, 27–30, del Decreto Ejecutivo 42305.

21 Procedimiento para la gestión de otorgamiento del Bono Proteger DNE-10.0-P-08 y Procedimiento para el giro de recursos a los beneficiarios del subsidio económico denominado Bono Proteger al DF-19.1-P-04.

22 Protocolo para la atención a las personas en situación de pobreza según SINIRUBE para el otorgamiento del Bono Proteger, IMAS-GG-1054-2020 e IMAS-GG-3097-2020.

23 Los informes mensuales y final son públicos y pueden ser consultado en https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html#1953

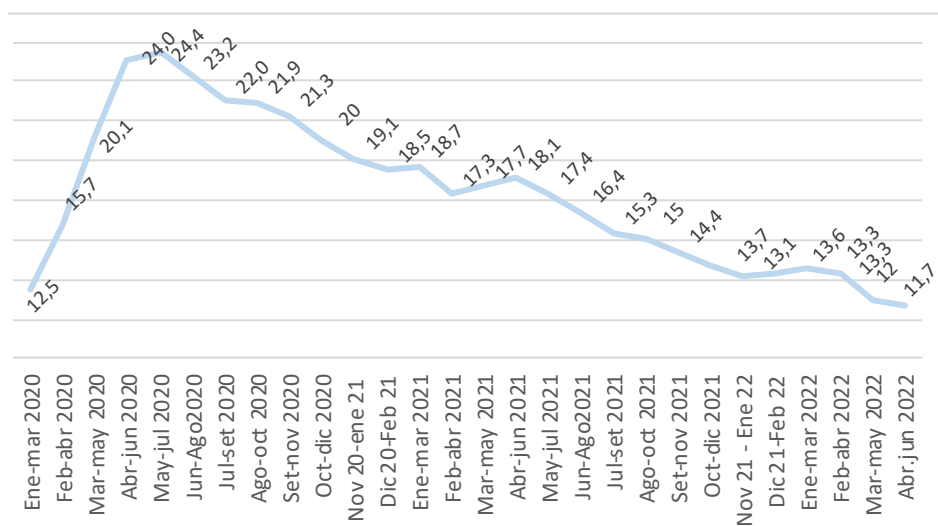
Gráfico 6. Costa Rica: Solicitudes del Bono Proteger según estado final



Fuente: Informe Final del Bono Proteger (MTSS-IMAS, 2022)

Además del desempleo que se duplicó entre marzo y julio de 2020, vale la pena comparar el número de solicitudes y aprobaciones con la población ocupada en el último trimestre de 2019, para entender la magnitud del impacto que enfrentó el mercado laboral costarricense en el primer año de pandemia. Las primeras reflejan una afectación del 48% de la población ocupada, en tanto las aprobaciones representan 33% de ese mismo grupo.

Gráfico 7. Costa Rica: Tasa de desempleo 2020–2021–2022



Fuente: Elaboración propia con datos de series de Encuesta Continuas de Empleo del INEC

Resultados obtenidos: la paz social como puente para una recuperación gradual y resiliente del mercado laboral

Los resultados del Bono Proteger deben ser analizados desde distintas dimensiones de la gestión para resultados (productos, resultados e impacto), tratando de aproximar una estimación en la creación de valor público de la ciudadanía, y de aprendizajes acumulados en la institucionalidad pública. A lo largo de las próximas tres secciones estos ámbitos de análisis serán abordados sistemáticamente.

Para realizar esta valoración, es necesario recordar que el Programa estableció como objetivo la satisfacción

de las necesidades básicas de personas trabajadoras, formales o informales, que habían sido afectadas laboralmente por efectos del COVID-19, independientemente de su situación socioeconómica. Es decir, en su diseño el Bono Proteger, por la definición de la población y el alcance de la intervención, es un programa de desempleo de emergencia y no un programa focalizado dirigido a la atención de la pobreza, aunque en razón del tipo de *shock* experimentado en el mercado laboral informal, y los parámetros de priorización empleados por la administración, generaron un impacto de contención importante en la incidencia de la pobreza por ingresos.

En un ejercicio analítico conjunto el MTSS, el IMAS–SINIRUBE, y la alianza BID–Prosperia permitió realizar una certera aproximación del impacto del Bono Proteger, el cual más adelante es confirmado por las encuestas de rutina en el país. Se estimó inicialmente que el impacto del COVID–19 pudo implicar un aumento de 8.6 pp entre el 2019 y el 2020, pasando de un 21% a un 29.6%. Al incorporar el efecto del Bono Proteger el porcentaje de hogares en pobreza estimado en 29.67% pasa a un 26.2%, lo cual coincidió con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares del 2020.

En ese año los ingresos provenientes de subsidios estatales y becas presentaron un aumento estadísticamente significativo. El incremento fue de 153%, respecto al año 2019, empero esto compensa la reducción de un 12,2% del ingreso promedio por hogar obtenido por medio del trabajo (INEC, 2020).

El Banco Central de Costa Rica ha destacado como las transferencias del Bono Proteger compensaron

la caída en el ingreso personal disponible de las personas beneficiarias, teniendo un efecto de contención de la caída del consumo en 4,4%. (BCCR, 2020)

La ECE del IV trimestre de 2020 estimó que 875 mil personas tuvieron algún tipo de afectación laboral a lo largo del año, es decir, el 35,8% de la fuerza de trabajo. Revalorando la cobertura de las 724.330 personas beneficiarias del Bono Proteger para el universo de la fuerza laboral que enfrentó alguna incidencia laboral, su alcances es de un 82,81% (La República, 2021).

El perfil de la población beneficiaria refleja asimetrías estructurales que se acentuaron con un impacto diferenciado de las afectaciones laborales. Al IV Trimestre del 2019 las mujeres representaban un 38% de las personas ocupadas del país, empero terminaron siendo casi un 54% de la población beneficiaria que calificó y recibió una transferencia del Bono Proteger.

Tabla 4. Perfil de la población beneficiaria total del Programa Bono Proteger

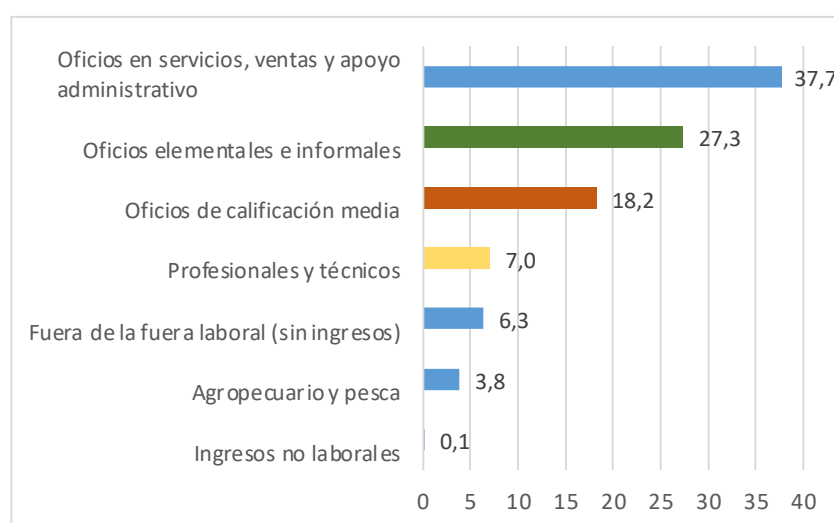
Total de población beneficiaria		N°	%
		724 330	100%
Sexo autoreportado	Mujer	388 804	53,7%
	Hombre	335 484	46,3%
	Intersex	42	0,0%
Afectación laboral	Despedido/a	165 264	22,8%
	Empleado/a con jornada reducida	67 833	9,4%
	Empleado/a con contrato suspendido	47 885	6,6%
	Trabajador/a independiente	275 963	38,1%
	Trabajador/a informal	167 385	23,1%
Escolaridad	Universitaria completa	30 285	4,2%
	Universitaria incompleta	69 687	9,6%
	Secundaria completa	99 905	13,8%
	Secundaria incompleta	188 353	26,0%
	Primaria o menos	336 100	46,4%
Situación socioeconómica	Pobreza extrema	69 536	9,60%
	Pobreza	165 147	22,80%
	Vulnerabilidad	78 228	10,80%
	No pobres	204 985	28,30%
	Sin registro	206 434	28,50%
Condición migratoria	Extranjero/a residente	19 014	2,6%
	Nacional	705 316	97,4%

Fuente : Elaboración propia a partir de información del Informe de la Evaluación de Impacto del Bono Proteger realiza por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 2022), y del Informe Final del Bono Proteger (MTSS–IMAS, 2022)

El diseño de la plataforma del Bono Proteger, bajo el principio de autogestión, dio la posibilidad a las personas trabajadoras de identificarse según las categorías de afectación de la tabla 3. Por la complejidad conceptual que se analizó en secciones previas, no fue sencillo que una gran parte de población diferenciara adecuadamente entre trabajo independiente e informal. Por lo anterior, ambas categorías fueron utilizadas de manera indiferente por parte de las personas solicitantes.

A diferencia de otras crisis económicas, la emergencia nacional del COVID-19 y las medidas sanitarias implementadas alcanzaron a segmentos del mercado laboral que habían mostrado mayor resiliencia en el pasado. El Informe Estado de la Nación señala que también personas trabajadoras de calificación media y alta, vinculadas a sectores como el turismo y los servicios culturales experimentaron afectaciones generalizadas por suspensiones de contratos y ceses laborales (PEN, 2021).

Gráfico 8. PEN: Distribución de solicitantes de Bonos Proteger, por ocupacional del Manual del Ocupaciones del MTSS



Fuente: Gráfico tomado de: Informe Estado de la Nación (PEN, 2021), con datos del Bono Proteger, del MTSS.

Debe considerarse, que la población adulta costarricense tiene una insuficiente escolaridad, pues su promedio es de 9,3 años, lo cual limita las oportunidades una ocupación bajo parámetros de empleo decente, estabilidad, acceso a garantías de protección social previsional. La población beneficiaria del Bono Proteger con secundaria incompleta, o menos, alcanzó un 72%. En tanto, al sumar personas beneficiarias informales, temporales e independientes se acumulan allí 51,2% de los Bonos Proteger asignados.

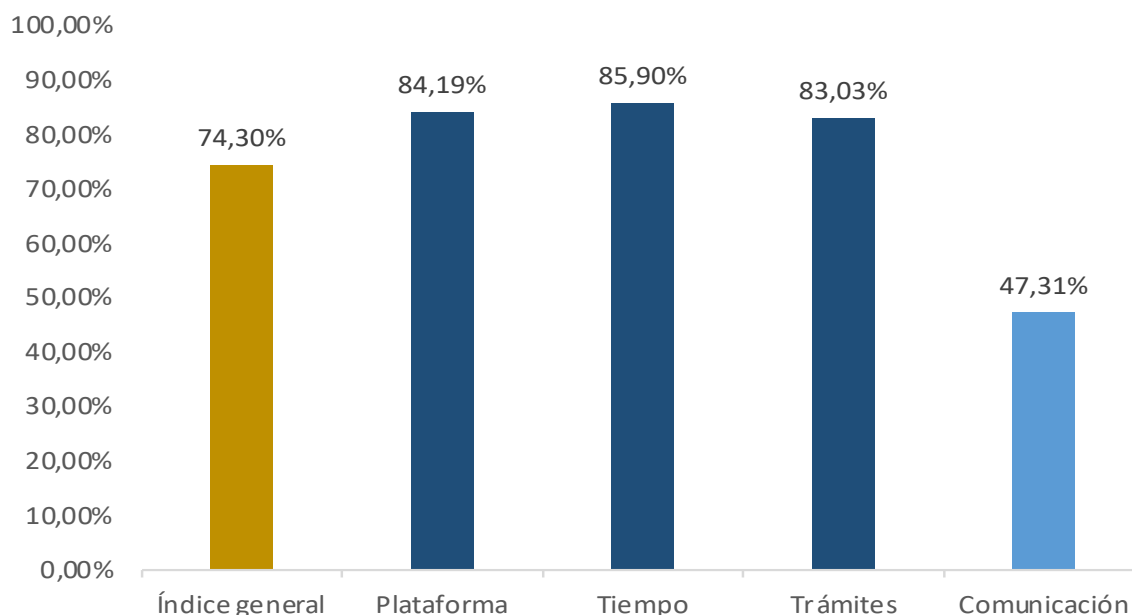
La afectación de los grupos en mayor desventaja laboral guarda relación con los datos de otorgamiento

final según situación socioeconómica. Un 43,2% de las personas beneficiarias se encontraban en una situación de pobreza extrema, pobreza básica, o vulnerabilidad, y 58,8% subsistía con un ingreso mensual de 50 mil o menos en el momento de su solicitud (MTSS-IMAS, 2022).

Desde la mirada de la investigación académica, la distribución observada muestra una focalización coherente con las poblaciones más afectadas por la crisis, y esto lo reconoció así el informe anual del Programa Estado de la Nación²⁴. En su informe 2021 destaca que el Bono Proteger alcanzó en niveles aceptables a las poblaciones en situación de pobreza,

24 El Estado de la Nación es una de las tres iniciativas nacionales de seguimiento del desarrollo humano más antiguas del planeta. Desde 1994 se han publicado veinticuatro ediciones anuales, que evalúan el desempeño de Costa Rica a nivel social, económico, político y ambiental, con aportes especiales que profundizan en los principales desafíos del país.

Gráfico 9. Índice de percepción del desempeño del Bono Proteger según evaluación realizada por el MIDEPLAN



Fuente: Gráfico tomado de: (MIDEPLAN, 2022) Informe de Evaluación de Impacto del Programa Proteger.

informalidad laboral y ocupaciones no calificadas (PEN, 2021), siendo esto coherente con los hallazgos del INEC en la Encuesta Nacional de Hogares del 2020, que demostró como el efecto del aumento de las transferencias contuvo un aumento mayor de la pobreza en el rango de los 4pp–6pp²⁵ (INEC, 2020).

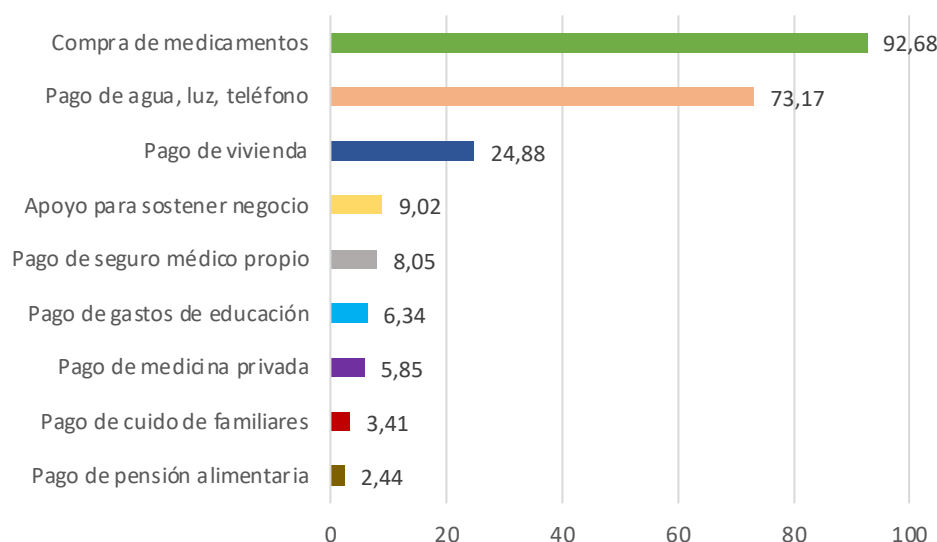
Este tipo de ejercicios debe complementarse con los análisis de percepción de quienes participan directa o indirectamente en el programa y sus beneficios. En la evaluación de impacto realizada por el MIDEPLAN, la calificación dada por personas beneficiarias y no beneficiarias destacaron como bueno y aceptables los mecanismos de gestión del Bono Proteger (74,3% del índice general). Este resultado está relacionado con el sistema de solicitud (plataforma), la espera y resolución (tiempo) y la documentación y mecanismos de gestión documental (trámites), pero dan una baja calificación a los procesos de comunicación entre

la administración y las personas que realizaban su solicitud o gestiones posteriores al pago.

El Bono Proteger no se diseñó con algún tipo de restricción de uso o gasto de los recursos transferidos, como sucedió en otros países de la región. El principio de libertad en la determinación o priorización de necesidades por parte de la población que participa de los programas de transferencias monetarias es una característica de la política social costarricense desde hace varias décadas.

Empero, en su ejercicio evaluativo durante 2021, el MIDEPLAN obtuvo una distribución de uso de los recursos de las personas beneficiarias del Bono Proteger que es coherente con el objetivo inicial del programa.

25 En el año 2020, la incidencia de la pobreza general medida por ingresos creció de 21% de los hogares a un 26,2%, en tanto la pobreza extrema pasó de un 5.8% a un 7%, valores que en el 2021 mostraron reducciones significativas pasando a 23% y 6,3% respectivamente. (INEC, 2021)

Gráfico 10. Usos del Bono Proteger, según personas encuestadas por MIDEPLAN (porcentajes)

Fuente: Gráfico tomado de: (MIDEPLAN, 2022) Informe de Evaluación de Impacto del Programa Proteger.

Paralelamente, dos encuestas de opinión realizadas por IMAS y la CGR coincidieron en que la mayoría de beneficiarios utilizaron los recursos del bono para la satisfacción de necesidades básicas. Estos resultados, presentados en el gráfico 10, son similares a mediciones previas realizadas por el IMAS y la CGR de previo a la conclusión de la ejecución financiera en diciembre de 2020. En el informe DFOE–SOC–IF–00016–2020 de esta última entidad más del 90% de la población beneficiaria entrevistada afirmó estar satisfecha o muy satisfecha con el desempeño del Programa Bono Proteger. Esta característica de suficiencia, no presente en otros programas del país, brinda una base paramétrica inicial hacia la definición de un ingreso mínimo vital en Costa Rica.

No obstante, la existencia de una cuarta parte de solicitantes a los que les fue rechazado o denegado el beneficio, con más de un 50% de población beneficiaria no categorizada en pobreza o vulnerabilidad –sin que el Bono Proteger hubiese sido exclusivo para dichos segmentos en mayor necesidad– con una comunicación que enfatizó en los primeros meses tanto los criterios de priorización como de exclusión para la eficiencia del Bono Proteger, y con un lejano conocimiento de los flujos de atención de solicitudes y realización de pagos, era de esperar que las personas

solicitantes y allegadas que no habían recibido el beneficio identificasen problemas en la asignación. Estas percepciones finalmente fueron amplificadas en el marco de la comunicación de los hallazgos, realizada por la Contraloría General de la República, de los cuales se ampliará más adelante.

Por su parte, los datos financieros del Programa, muestran una ejecución de 99,79% de los 256.1 mil que fueron asignados y en su totalidad se destinaron a beneficiarios directos. Es decir, los recursos asignados al programa se ejecutaron sin un incremento de la capacidad y el gasto de las instituciones responsables. La ejecución total quedó distribuida en un 73.2% en el MTSS, un 22,2% por parte del IMAS y un 4,7% en la CNE.

Finalmente, la pandemia fue un acelerador de la conectividad y la bancarización en la región de América Latina y el Caribe. La región experimentó un incremento de 18pp desde 2017 en la bancarización de personas adultas, llegando a un total del 73%, según datos del informe de Inclusión Financiera Global Index (Banco Mundial, 2022).

En el caso de Costa Rica esta cobertura alcanzó un 81% (GCR, 2021) de su población adulta. Este resultado es consecuencia de una directriz

presidencial emitida en el año 2018 para extender la bancarización de los programas sociales²⁶, así como de la aceleración que brindó la apertura de más de 203 mil nuevas cuentas bancarias durante la implementación del Bono Proteger.

Este proceso iniciaba en el momento de presentación de la solicitud por medio de la plataforma virtual, cuando la persona declaraba no contar con un número de cuenta IBAN²⁷, y requería expresamente que la administración, en coordinación con una entidad financiera nacional²⁸, creara una Cuenta de Expediente Simplificado (CES) a su nombre, para la canalización y retiro de los recursos asignados como objetivo de corto plazo.

Por la experiencia en contextos similares, es de esperar que los procesos de bancarización se sostengan en el tiempo en un buen porcentaje de la población beneficiaria, para la ampliación a otros productos financieros individuales o de las familias y para las iniciativas emprendedoras que permitan impulsar una recuperación económica, como es de la inclusión financiera.

Evaluación del Bono Proteger: rendición de cuentas en una emergencia sistémica de larga duración

Los procesos evaluativos del Programa Bono Proteger, se pueden dividir en tres grandes esfuerzos institucionales. Nos referimos a los procesos de promoción activa de rendición de cuentas, los ejercicios de fiscalización, y la evaluación de impacto. Todos ellos se detallan en el Anexo 1, donde se describe el marco completo de rendición de cuentas documentado a la fecha en relación con la ejecución del programa.

Este apartado incorporará la fiscalización realizada por la Contraloría General de la República (CGR), como máximo órgano de fiscalización externa de hacienda pública y órgano asesor de la Asamblea Legislativa, así como la evaluación de impacto realizada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), de forma mixta, con las instituciones evaluadas.

El programa Bono Proteger contó con procesos de fiscalización desde el primer mes de ejecución, convirtiéndose en uno de los programas más analizados por este tipo de instrumentos del sistema de control interno. Entre mayo y diciembre de 2020, con información limitada al periodo mayo–julio de ese año la CGR realizó tres auditorías:

- a. DFOE–SOC–IF–00014–2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre la plataforma tecnológica implementada para gestionar el Bono Proteger;
- b. DFOE–SOC–IF–00015–2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre el diseño y control del Bono Proteger;
- c. DFOE–SOC–IF–00016–2020: Informe de Auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID–19

Este último de los informes es el más significativo por sus hallazgos, la cobertura mediática y las consecuencias políticas que generó. El detalle de sus hallazgos se consigna en la siguiente tabla:

26 Directriz para la Inclusión financiera en programas de transferencia del Estado N° 016–P.

27 Según el Banco Central de Costa Rica, el IBAN (Internacional Bank Account Number) es una estructura estandarizada que identifica cuentas de fondos tanto a nivel nacional como internacional.

28 La entidad que logro sumarse a la respuesta institucional con los niveles de respuesta demandados por la administración fue el Banco Popular.

Tabla 5. Principales hallazgos de la Contraloría General de la República sobre el Programa Bono Proteger

Variable	Contenido	Hallazgo de la CGR
Subcobertura	Personas quienes podían recibir el beneficio y no lo recibieron	79,5% (abril) y el 59,0% (julio)
Focalización grupo 1	Personas que reportan afectación laboral por despido, suspensión temporal de contrato y/o reducción de jornada laboral, que reciben el BP y presentan alguna de las condiciones de impedimento para recibirlo	1. Posibles 405.193 bonos otorgados y validados entre abril y julio un 16,36% (66.298) con riesgo. 2. Monto aproximado de 7.490 millones
Focalización grupo 2	Personas que reportan condición laboral de independiente, informal y/o temporal que reciben el BP y presentan alguna de las condiciones de impedimento para recibirlo.	1. Se les otorgó el beneficio social y posiblemente presentaban un nivel de riesgo medio o alto entre un 10,29% y 20,69% de personas. 2. Significaría entre 3.759 millones y 7.556 millones de recursos asignados
Distribución de recursos	Porcentaje de personas beneficiarias con un monto mayor asignado al que les correspondía por la condición laboral señalada en la solicitud	20,39% del total de beneficiarios, que corresponde a 34.216 de los 167.80324 beneficiarios validados en SICERE, con posible otorgamiento de un monto superior al que les correspondería recibir.

Fuente: Tabla tomada del Informe de Evaluación de Impacto del Programa Bono Proteger (MIDEPLAN, 2022)

Estos hallazgos generaron en lo inmediato una serie de disposiciones del órgano contralor, así como reacciones de la ciudadanía y de los actores políticos. Para algunos investigadores, este proceso “... hizo evidente la influencia que en Costa Rica han adquirido los discursos en torno a la ineficiencia del Estado —uno de dos tipos de argumentos que son parte de nuestra concepción de la austeridad—” (Martínez Franzoni & Sánchez Ancochea, 2022). Las primeras medidas emanaron hacia ambas instituciones ejecutoras para realizar un ejercicio de verificación de manera *expost*²⁹ a todo el universo de población beneficiaria, detectar riesgos plausibles y realizar un debido proceso para determinar el cobro y recuperación de los recursos potencialmente girados de más o indebidamente.

Por otra parte, la mediatización de los hallazgos sin clara explicación de los conceptos utilizados de riesgo o probabilidad, llevó al cuestionamiento de la población sobre la eficiencia en el uso de los recursos públicos, y a la apertura de un proceso de rendición de cuentas en el seno de la Comisión Permanente Especial de Control de Gasto e Ingreso Público de

la Asamblea Legislativa durante el año 2021³⁰. En este último espacio las autoridades del MTSS y del MDHIS–IMAS presentaron el descargo a partir de diferencias metodológicas con el estudio de la CGR e inconsistencias en las bases de datos utilizadas.

La atención de disposiciones de la CGR fue concluida por ambas entidades ejecutoras y la verificación ex–post concluyó que 93.5% del total de personas beneficiarias no tienen ningún riesgo. Es decir, que se descartaba en ese caso que las personas beneficiarias hubiesen recibido el Bono Proteger cuando no le correspondía o de haber recibido un monto superior al que le correspondía.

El porcentaje restante, que presentaba inconsistencia en los cruces de los registros administrativos se encuentran bajo investigación según el Procedimiento Especial para la Recuperación de Sumas del Bono Proteger, oficializado mediante Decreto Ejecutivo N° 43162–MP–MTSS–MDHIS. Dicha norma se emitió por la Administración para el cumplimiento del proceso exigido por la CGR. Los casos se distribuyen de la siguiente manera según institución 36.872

29 Los tres informes de la CGR fueron presentados en la segunda mitad del mes diciembre de 2020, en tanto las instituciones ejecutoras concluían el proceso de implementación del programa.

30 Expediente N° 22380 del 14 de enero de 2021

personas en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; 8,675 en el Instituto Mixto de Ayuda Social y 7.345 personas en la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) (MTSS–IMAS, 2022).

Los datos anteriores coinciden en sus resultados con un estudio del Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica, que bajo un abordaje metodológico distinto determinó que las filtraciones del programa Bono Proteger fueron de 8,43%, lo cual se considera bajo, al ser comparado con los registros históricos de programas sociales ordinarios, diseñados y ejecutados fuera de un contexto de emergencia (Robalino & Oviedo, 2021).

En el año 2021, también se logró concretar la cooperación técnica del Programa EuroSocial y del Instituto de Estudios Fiscales de España, para realizar junto a MIDEPLAN y las entidades ejecutoras una evaluación de impacto del Bono Proteger, la cual fue presentada al país en el I Trimestre del año 2022. Este ejercicio incorpora los Lineamientos, Metodologías e Instrumentos de Evaluación Pública³¹, la metodología *Spending Review*, aplicaciones de estadística descriptiva e inferencial, modelación econométrica y una encuesta realizada a personas participantes y no participantes del Programa.

A continuación, se detallan los principales hallazgos

Tabla 6. Hallazgos de la Evaluación de Impacto del Bono Proteger Realizada por MIDEPLAN

Dimensión	Positivo	Negativo / Criterio sujeto a mejora
1. ¿Se cumplió el objetivo del Bono Proteger?	La valoración integral del diseño del BP presenta una puntuación de 89,60%.	
	Se observa una alineación y articulación de actores gubernamentales para posibilitar la intervención pública.	
	Se identifica un planteamiento de su estrategia pertinente y coherente (transferencia monetaria directa) para satisfacción de las necesidades del hogar ante los sucesos laborales.	A la hora de planificar el BP se presentaron debilidades con el acceso de la información suficiente para la adecuada implementación del programa acorde a los parámetros definidos, aspecto esencialmente crítico a la hora de comprobar los requisitos y condiciones de acceso al mismo.
	Se identifica una trazabilidad intermedia entre la cadena de resultados de productos efectos impactos.	
	Se identifica la generación de espacios de financiamiento relevantes para el programa mediante la combinación de distintas fuentes.	
	El diseño del programa incluye una identificación clara de la población meta y objetivo.	

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Evaluación de Impacto del Bono Proteger (MIDEPLAN, 2022)

Con el Decreto de cierre del Bono Proteger y el informe de evaluación, las entidades ejecutoras presentaron su informe final a la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República.

Reflexiones la disrupción de un programa de emergencia en el sistema de protección social

Estas últimas reflexiones estarán centradas en retos no abordados, al menos con la profundidad y el pensamiento crítico que demanda tener el privilegio de ser la generación que cruzó al otro lado de las aguas pandémicas para construir resiliencias desde la institucionalidad y la respuesta social organizada. Se abordará, al menos como provocación, la complejidad

31 Disponibles en <https://www.mideplan.go.cr/node/810>

de la gestión financiera de una emergencia en el marco de la regla fiscal, al menos en la versión conocida hasta mayo de 2022, y los sinsentidos de una gestión de protección de datos que terminó desprotegiendo a la población trabajadora del mercado informal.

Más allá del cumplimiento de los objetivos del Bono Proteger, lo cual fue ya analizado en la evaluación, el programa logró llevar a la población con afectaciones laborales y de ingreso a una “ladera segura” con un alto grado de urgencia, pero sin apartarse de la técnica en los niveles aceptables para una situación de emergencia. Esto queda acreditado por evidencia suficiente a pesar de los cuestionamientos o áreas de mejorar, que tampoco deben ser obviados por la administración pública hoy, ni para quienes deban enfrentar en el futuro algún evento o emergencia sistémica comparable.

La falta de mecanismos previsionales frente a shocks del mercado laboral, que estuviesen integrados al pacto social de protección colectiva de la población trabajadora formal e informal, implicó una cara factura para la sociedad costarricense. Esto era advertido hace casi 20 años por la CEPAL llamando la atención sobre los “modelos incompletos de protección social” (CEPAL, 2004)

La asignación presupuestaria del Bono Proteger, se realizó en un contexto de presiones financieras sobre las fuentes ordinarias del sistema de protección social. Esto, tanto por la previsible e inmediata reducción de los ingresos del FODESAF, de sus contribuciones vía planillas y de la asignación que recibe del Ministerio de Hacienda y que depende de impuestos generales también impactado por la crisis; así como por el aumento de la demanda sobre los programas permanentes del sector social que llevaban a relocalizar cualquier excedente hacia las necesidades descubiertas de recursos.

Lo anterior, conllevó a que el Poder Ejecutivo redireccionara el destino de una serie de instrumentos financieros que estaban en trámite para apoyo presupuestario, así como otras fuentes extraordinarias que buscaban reducir el déficit fiscal para crear el Plan Proteger con un fondo de 1 millón de millones (1 billón, es decir, el equivalente a US\$1 540 millones al tipo de cambio oficial de aquel momento). Estos recursos, según el anuncio oficial

del Gobierno, tendrían como objetivo proteger a las empresas, los empleos y las familias. (GCR, 2020)

A pesar de contar con una declaratoria de emergencia, el proceso de habilitación real de los recursos mostró una rigidez administrativa para atender las necesidades de las personas solicitantes del Bono Proteger. Esto, porque a pesar de alguna agilización de tiempos administrativos, las entidades ejecutoras del programa se mantenían sujetas a un diseño presupuestario y mecanismos de control ordinarios, que hasta entonces no estaban previstos para una emergencia sistémica como la generada en el mercado laboral para la COVID-19.

Por ejemplo, la aprobación de un préstamo internacional, como sucedió con los recursos de la CAF, debía ser publicada en el diario oficial La Gaceta, en tanto en paralelo se presentaba un presupuesto extraordinario ante la Asamblea Legislativa, que incorporara esos recursos al presupuesto del MTSS. Una vez aprobado también debía ser firmado y publicitado por el Poder Ejecutivo. En paralelo las instituciones recurrían a la CNE para solicitar, como lo establece la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas, Ley N° 9635, la aplicación de la primera cláusula de escape de la regla fiscal, y con ello levantar el techo de gasto.

Debe destacarse que esta fue la primera emergencia nacional a la que la Administración se enfrentó con la aplicación de límites de gasto establecidos por la regla fiscal. La figura de las cláusulas de escape de la regla fiscal, contempladas en el artículo N° 16 del Título IV de la Ley N° 9 635 había sido reglamentada pero no instrumentalizada hasta la fecha. Tal norma legal y su reglamento establecen que la regla fiscal se suspenderá bajo cualquiera de dos supuestos:

- a. Ante la declaratoria de estado de emergencia nacional cuya atención implique una erogación de gasto corriente igual o superior al cero coma tres por ciento (0,3%) del PIB, y para lo cual corresponde a la Junta Directiva de la CNE determinar cuáles instituciones participaran de la atención de la emergencia y su requerimiento de incremento del techo presupuestario.
- b. En presencia de una recesión económica o se tengan proyecciones de crecimiento económico inferiores al uno por ciento (1%), previo informe

rendido por el Banco Central de Costa Rica, siendo el Presidente y el Ministro de Hacienda los responsables de justificar y definir el nuevo límite de gasto.

La emergencia COVID-19 permitía al Gobierno de la República, con base en las proyecciones de entidades financieras internacionales y la autoridad monetaria nacional, aplicar cualquiera de ambas cláusulas de escape. La decisión del Poder Ejecutivo se decantó por la primera de ellas que, siendo la más restrictiva o estricta en el procedimiento de levantamiento particularizado del techo presupuestario en cada institución, también generaría menos desconfianza en las contrapartes políticas nacionales y órganos de control sobre las asignaciones a realizar. Efecto similar se buscó en el caso de organismos financieros internacionales y calificadoras de riesgo que vigilaban la aplicación de las reformas aprobadas de finales del año 2018.

Una vez que la administración cumpliera con estas precondiciones, los recursos podían ser trasladados del Ministerio de Hacienda al MTSS, donde quedarían a disposición de dicha entidad. Por su parte, el IMAS debía solicitar por medio de su Consejo Directivo una aprobación final a la Contraloría General de la República para incorporar los recursos en su presupuesto institucional, y con su aval procedía a solicitar al MTSS el traslado a sus cuentas y desde ahí iniciar ejecución.

Contar con la preparación del país, bajo un modelo de continuidad simplificado en sus fases y procedimiento para la asignación de recursos no provenientes el Fondo Nacional de Emergencias, podría aumentar el valor público frente al modelo aplicado en 2020 de una mera reducción de plazos en trámites del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el Gobierno planteó la necesidad de dar inicio al programa en el marco de la semana santa del año 2020, semana en la que se aplicarían las medidas más extendidas de restricción de movilidad. Para ello, se tuvo que recurrir a una asignación inicial de recursos por parte del Fondo Nacional de Emergencias de la CNE, por el orden de los 8 000 millones. Con ello, se logró dar inicio al proceso de pagos el 18 de abril.

Posteriormente, en el mes de junio de 2020, el Poder Ejecutivo presentó un tercer presupuesto extraordinario que incorporaba los recursos derivados de las utilidades de empresas públicas del Estado que serían direccionadas a la atención de la emergencia. Para entonces, la plataforma Proteger registraba aproximadamente 500 mil solicitudes pendientes de aprobación; sin embargo, en una decisión que públicamente descansó en la falta de justificación de otros componentes de dicho presupuesto no vinculados al Bono Proteger, la Comisión de Asuntos Hacendarios decidió no aprobar los recursos del programa a pesar de que la reglamentación les permitía hacer una aprobación parcial. Esta acción, implicó un retraso de más de 30 días adicionales hasta la aprobación de nuevos recursos.

El cierre del primer semestre, marcó un cambio de prioridad y disposición de trámite por parte del Poder Legislativo frente a las iniciativas que se presentaban como respuesta a la pandemia por parte del Gobierno, en el cual éste contaba únicamente con 10 de 57 representantes populares.

Los últimos recursos asignados al programa fueron recibidos por las instituciones ejecutoras en el mes de setiembre de 2020. La Comisión de Asuntos Hacendarios en el mes de noviembre rechazó, de manera definitiva, la última propuesta de asignación de recursos provenientes de un empréstito negociados por el Gobierno de la República con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para brindar, desde el Programa Bono Proteger, un subsidio salarial a pequeñas y medianas empresas del sector turismo.

Con la publicación del Decreto Ejecutivo N° 42758-MTSS-MDHIS, el 10 de diciembre del 2020, se inició la fase de cierre del Programa Proteger. Esta norma habilita por una única vez y a efecto de liquidar el presupuesto asignado para el otorgamiento de Bonos, el trámite de análisis de nuevas solicitudes a efecto de otorgar únicamente un mes de subsidio temporal de desempleo para cada solicitante si existe una restricción de recursos para otorgar los tres giros, lo cual efectivamente sucedía al tratarse el cierre del periodo presupuestario. La no ejecución de dichos recursos hubiese derivado en un traslado a la “caja única” del Ministerio de Hacienda.

Las innovaciones fueron múltiples. La autogestión, virtualidad, la suficiencia en el monto del subsidio, las alianzas público privadas, la potenciación el SINIRUBE en la gestión interinstitucional e intersectorial, la regulación y parametrización del programa, y la inclusión de la población en situación de informalidad laboral dentro de la oferta del sistema de protección social fueron de los mayores aciertos. No obstante, y de forma irónica, esta última se convirtió en una de las coyunturas pérdidas más grandes dentro las ventanas de oportunidad que crea una crisis.

A pesar de su cierre, debe reconocerse que la Plataforma Proteger se convirtió en el único y más completo registro para la población trabajadora informal de Costa Rica.

La inclusión de todos estos tipos de personas beneficiarias de forma simultánea constituyó una innovación respecto a la política social previamente existente en dos sentidos. Primero, porque eliminó la diferencia existente entre acceso contributivo (para asalariados e independientes formales), y no contributivos (personas en condiciones de pobreza). Segundo, porque habilitó el acceso de personas trabajadoras informales que no necesariamente estaban en situación de pobreza. (Martínez Franzoni & Sánchez Ancochea, 2022)

Dicha información representaba un potencial enorme. Dicha plataforma era el “directorío de partida” para posteriores procesos de formalización, facilitación del aseguramiento ante la seguridad social, procesos de capacitación como los planteados en la reforma del Decreto de Creación del Bono Proteger, que bajo el nombre “Habilidades Proteger”³², que ofreció 50 mil becas para capacitación virtual a personas que hubiesen perdido su empleo (despedidas) y que tenían al menos secundaria.

No obstante, el contexto del manejo de datos personales en la administración pública continuaba permeado por el escándalo de la UPAD, y eso impidió que el Estado pudiese extender otros beneficios y garantías sobre la población en informalidad. Esto, primero se manifestó en una interpretación restrictiva de la Auditoría Interna del MTSS, determinó que, según el consentimiento informado de la persona

solicitante del Bono Proteger, autorizaba el uso de la información exclusivamente para el trámite de dicho beneficio.

Esa posición, conservadora y jurídicamente cuestionable, descartaba *ad portas* la posibilidad de complementar el alcance delimitado por el consentimiento informado, con la excepción al principio de autodeterminación informativa establecido en el inciso e. del artículo 8, de la Ley N°8968. Con ello, se impidió lograr una extensión de los servicios institucionales, y cumplir así un fin público en medio de una crisis del mercado laboral.

Otro ejercicio similar fue la solicitud enviada por la Ministra de Trabajo y Seguridad Social y el Ministro de Desarrollo Humano a la Junta Directiva de la CCSS para extender la cobertura del seguro de salud a la población trabajadora informal. Lo anterior, mediante un modelo simplificado de tarifa única coherente con el principio y el mandato de universalización de los seguros sociales, ante lo cual no se recibió propuesta, desaprovechando así la institución la posibilidad de extender la base de sus contribuyentes y asegurados.

Ambas medidas se desaprovecharon a pesar de que eran coherentes con las recomendaciones que más tarde emitiría el BID para amortiguar el crecimiento de la informalidad en los países de la región:

- a. Incrementar los años de educación de la fuerza laboral (opción de mediano–largo plazo), lo cual cuenta con una capacidad de amortiguamiento de alrededor de 50 por ciento del incremento predicho en la informalidad.
- b. La exención y/o recalendarización del pago del Impuesto sobre la renta y/o de contribuciones a la seguridad social, que interactuando en conjunto pueden amortiguar entre 50 y 75 por ciento del crecimiento de la informalidad esperado en la postpandemia (2.3pp –3pp), con un costo equivalente en promedio al 2.04 por ciento del PIB. (Acevedo, Castellani, Lotti, & Székely, 2021).

La gran pregunta de política pública, y el gran reto del sistema de protección social costarricense hacia la población trabajadora en informalidad ¿cuán preparado está para la próxima pandemia o el próximo

32 Iniciativa lanzada a mediados junio de 2020 bajo el nombre de “Habilidades Proteger”, gracias a una alianza entre el MTSS, COMEX, CINDE, BID y la empresa COURSERA.

shock del mercado laboral? ¿Sería más resiliente al menos para poblaciones vulnerabilizadas?
Costa Rica implementando un ingreso mínimo vital,

Anexo 1. Marco de referencia de rendición de cuentas del Bono Proteger

TIPO DE INSTRUMENTO	DESCRIPCIÓN	ACCESOS
Informe final	Titulado “Informe final del Bono Proteger: Un ingreso vital para la paz social de Costa Rica durante la pandemia COVID-19” sintetiza el accionar realizado durante el diseño, ejecución y cierre del programa.	Disponible https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/archivos/decimo_informe_proteger_final.pdf
Informe mensuales de seguimiento a la Ejecución	Nueve informes de seguimiento a la ejecución física y financiera del programa entre el mes de mayo de 2020 y enero 2021.	Disponibles en https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html#1953
Evaluación de impacto	Este informe responde a una solicitud emitidas en el año 2020 desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social quienes plantearon un requerimiento al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para el diseño y realización de la evaluación ³³	Disponible en https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/77zXodxaTuGXumin0BGsQQ
Plataforma integrada para la rendición de cuentas	Mapa de la inversión realizada por el Programa Bono Proteger utilizada en el marco de la emergencia nacional COVID-19 que fue desarrollada por el MIDEPLAN	Disponible en https://rendircuentas.mideplan.go.cr/
Plataforma para el registro de población beneficiaria	Sistema de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), guarda la información de las 724 330 personas beneficiarias y los montos transferidos.	Disponible en https://sinirube.go.cr/
Resguardo de información y datos personales	Mediante Resolución PRODHAB-005-2021-INS. Y a solicitud del Ministerio de Trabajo la Base de Datos del Bono Proteger se convierte en una de las pocas bases institucionales inscritas ante la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes	Disponible mediante solicitud directa a la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes http://www.prodhav.go.cr/
Procesos de auditorías por parte de la Contraloría General de la República	Tres auditorías e informes del órgano contralor: – DFOE-SOC-IF-00014-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre la plataforma tecnológica implementada para gestionar el Bono Proteger. – DFOE-SOC-IF-00015-2020: Informe de Auditoría de carácter especial sobre el diseño y control del Bono Proteger. – DFOE-SOC-IF-00016-2020: Informe de Auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del Bono Proteger implementado por el MTSS y el IMAS ante la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19	Disponibles en https://www.cgr.go.cr/02-consultas/consulta-informes-fiscalizacion.html

33 MTSS-DMT-OF-1430-2020/MDHIS-199-11-2020 del 20 de Noviembre del 2020.

TIPO DE INSTRUMENTO	DESCRIPCIÓN	ACCESOS
Procesos de auditoría interna de las instituciones ejecutoras	10 Informe de auditoría del MTSS	Disponibles en https://www.mtss.go.cr/elministerio/transparencia/informes_institucionales/informes-auditoria/Informes%20de%20Auditoria.html
	14 Informes de auditoría del IMAS	Disponibles en https://www.imas.go.cr/documento/informes-de-auditoria
Procesos de comunicación social	– 18 comunicados de prensa – 3 conferencias de prensa	Disponibles en https://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados.html https://www.imas.go.cr/es/comunicados
Comparecencias legislativas	Dos participaciones en la Comisión de Control e Ingreso de Gasto Público de la Asamblea Legislativa durante el año 2021: – 18 de febrero, comparecencia de la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, Geannina Dinarte – 25 de febrero, comparecencia del Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social, Juan Luis Bermúdez Madriz.	Actas disponibles mediante solicitud a la Asamblea Legislativa www.asamblea.go.cr
Intervenciones solicitadas por la Defensoría de los Habitantes	– 38 solicitudes masivas de intervención o información por parte de la Defensoría de los Habitantes	No disponibles. Refieren a información de casos particulares e información personal relacionada a procesos de resolución de otorgamiento del beneficio
Gestiones ciudadanas	– 1.500.071 consultas atendidas por el Chatbot MTSS – 173.849 consultas atendidas por personal MTSS – 2,264 citas de facilitación tecnológica en las Unidades Locales de Desarrollo Social IMAS, para apoyar a la población en el llenado de formulario de solicitud de Bono Proteger. – 647,179 consultas atendidas mediante atención multicanal (llamadas, chats, IVR) a través del Sistema de Atención a la Ciudadanía del IMAS (esto representó un 24% del total de interacciones del 2020).	

Bibliografía

- Acevedo, I., Castellani, F., Lotti, G., & Székely, M. (2021). *Informalidad en los tiempos del COVID-19 en América Latina: implicaciones y opciones de amortiguamiento*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/informalidad-en-los-tiempos-del-covid-19-en-america-latina-implicaciones-y-opciones-de#:~:text=Las%20estimaciones%20indican%20que%20a,la%20ca%C3%ADda%20en%20los%20ingresos>.
- AL. (11 de Abril de 2020). Mesa Trabajo Hacendarios. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa Costa Rica – Canal oficial de Youtube. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=2xg5VZg7Nsw>
- Banco Mundial. (2022). *Inclusión Financiera – Informe Global Index*. Washington: Banco Mundial. Obtenido de <https://envivo.bancomundial.org/evento/informe-global-findex>

- BCCR. (2020). *Programa Macroeconómico 2020–2021*. San José: Banco Central de Costa Rica. Obtenido de https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPoliticaMonetariaInflacin/Programa_Macroeconomico_2020–2021.pdf
- BM. (2020). *The Economy in the Time of Covid–19. Chief Economist Office for Latin America and the Caribbean the Macroeconomics, Trade and Investment Global Practice. Semianual Report of the Latin America and the Caribbean Region*. Washington D.C.: Banco Mundial. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33555/9781464815706.pdf>
- CEPAL – OIT. (2022). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Organizcaión Internacional del Trabajo. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47926/1/S2200362_es.pdf
- CEPAL. (19 de Marzo de 2020). *COVID–19 tendrá graves efectos sobre la economía mundial e impactará a los países de América Latina y el Caribe*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <https://www.cepal.org/es/comunicados/covid–19–tendra–graves–efectos–la–economia–mundial–impactara–países–america–latina>
- CPS. (2022). *Informe del Consejo Presidencial Social*. San José: Gobierno de la República de Costa Rica, Consejo Presidencia Sicual. Obtenido de <https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/Informe%20del%20Consejo%20Presidencial%20Social.pdf>
- GCR. (2020). *Decreto de Creación del Bono Proteger N° 42305–MTSS–MDHIS*. San José: Gobierno de Costa Rica.
- GCR. (19 de Marzo de 2020). Gobierno acciona Plan Proteger de 1 billón de colones para atender consecuencias del COVID–19. *Comunicado de Prensa*. San José: Gobierno de Costa Rica. Obtenido de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/03/gobierno–acciona–plan–proteger–de–1–billon–de–colones–para–atender–consecuencias–del–covid–19/>
- GCR. (2021). *81.6% de ciudadanos mayores de 18 años tiene cuenta bancaria*. San José: Casa Presidencial. Obtenido de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2021/03/81–6–de–ciudadanos–mayores–de–18–anos–tiene–cuenta–bancaria/>
- INEC. (2019). *Encuesta continua de empleo (ECE) IV Trimestre*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Obtenido de <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta–continua–de–empleo>
- INEC. (2020). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- INEC. (2021). *Encuesta Nacional de Hogares*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- INEC–CONAPDIS. (2019). *Encuesta Nacional de Discapacidad (ENADIS)*. San José: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – Consejo Nacional de Personas con Discapacidad. Obtenido de <chrome–extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos–biblioteca–virtual/reenadis2018.pdf>
- La República. (4 de febrero de 2021). Covid–19 tuvo alguna afectación laboral para 875 mil personas. Obtenido de <https://www.larepublica.net/noticia/covid–19–tuvo–alguna–afectacion–laboral–para–875–mil–personas>
- Martínez Franzonni, J., & Sánchez Goicoechea, D. (Enero de 2022). ¿Puede la COVID–19 avanzar la política social inclusiva? Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica". *Documentos de Trabajo de la Fundación Carolina*. Madrid, España: Fundación Carolina. Obtenido de https://www.fundacioncarolina.es/wp–content/uploads/2022/01/DT_FC_60.pdf
- Maurizio, R. (2021). *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021. Obtenido de www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/–americas/–ro–lima/documents/publication/wcms_819022.pdf

- MDHIS. (2022). *Informe del Consejo Presidencial Social 2018–2022*. San José: Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social del Gobierno de Costa Rica. Obtenido de <https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/Informe%20del%20Consejo%20Presidencial%20Social.pdf>
- MIDEPLAN. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo del Bicentenario 2019–2022*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Obtenido de https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/ka113rCgRbC_BylVRHGgrA
- MIDEPLAN. (2022). *Evaluación de impacto del Bono Proteger determinó la efectividad del programa*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mora, J. C. (2020). *La informalidad del empleo en Costa Rica: Caracterización y recomendaciones*. San José: Fundación Friedrich Ebert. Obtenido de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/16559.pdf>
- MTSS. (Noviembre de 2021). *Informe anual de inversión y personas beneficiarias*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (MTSS–DESAF). Obtenido de https://fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/transparencia/estudios_iice/Informe%20anual%20de%20la%20inversion%20social%20y%20de%20beneficiarios%20del%20Fodesaf%20por%20area%20geografica%20del%202020–DESAF–UEval.pdf
- MTSS–IMAS. (2022). *Informe final de Programa Bono Proteger: Un ingreso vital para la paz social de Costa Rica durante la pandemia COVID–19*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – Instituto Mixto de Ayuda Social.
- MTSS – IMAS. (2021). *Teoría del Programa Bono Proteger*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – Instituto Mixto de Ayuda Social.
- OCDE. (2017). *Costa Rica: Estudio sobre el mercado laboral y políticas sociales (Resumen ejecutivo: evaluación y recomendaciones)*. San José: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Obtenido de https://www.oecd.org/els/emp/Estudios_de_la_OCDE_sobre_el_Mercado_Laboral_y_las_Politicas_Sociales_Costa_Rica_2017.pdf
- OCDE. (2020). *Supporting people and companies to deal with the COVID–19 virus: Options for an immediate employment and social–policy response*. Paris. Obtenido de <https://read.oecd.org/10.1787/d33dffe6–en?format=pdf>
- OIT. (2020). *COVID–19 and the world of work: Impact and policy responses*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/––dgreports/––dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf
- OIT. (2021). *Panorama Laboral 2021*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/––americas/––ro–lima/documents/publication/wcms_836196.pdf
- PEN. (2021). *Informe Estado de la Nación*. San José: Consejo Nacional de Rectores – Programa Estado de la Nación.
- SINIRUBE. (2022). Registro de hogares y personas beneficiarias. San José: Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado – Instituto Mixto de Ayuda Social.
- UNCTAD. (2020). *The Covid–19 Shock to Developing Countries: Towards a “whatever it takes” programme for the two–thirds of the world’s population being left behind*. Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Obtenido de https://unctad.org/system/files/official-document/gds_tdr2019_covid2_en.pdf

Listado de acrónimos y abreviaturas

AL	Asamblea Legislativa	INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
BCCR	Banco Central de Costa Rica	INS	Instituto Nacional de Seguros
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	IVA	Impuesto de valor agregado
BP	Bono Proteger	MDHIS	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina	MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social	MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CME	Comité Municipal de Emergencia	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CNE	Comisión Nacional de Emergencias	PEA	Población Económicamente Activa
CGR	Contraloría General de la República	PEN	Programa Estado de la Nación
COE	Centro de Operaciones de Emergencia	PIB	Producto Interno Bruto
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior	PGR	Procuraduría General de la República
CONAPDIS	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad	PROHAB	Agencia de Protección de Datos de los Habitantes
COVID-19	Enfermedad causada por el virus SARS-COV2	RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
DIMEX	Documento de Identidad Migratorio para Extranjeros	REDCUDI	Red de Cuido y Desarrollo Infantil
DNE	Dirección Nacional de Empleo	RNC	Régimen No Contributivo
ECE	Encuesta Continua de Empleo	SICERE	Sistema Centralizado de Re-caudación
ENAHQ	Encuesta Nacional de Hogares	SINIRUBE	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado
EuroSocial	Programa de la UE para la cohesión social en América Latina.	UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
FCL	Fondo de Capitalización Laboral	UPAD	Unidad Presidencia de Análisis de Datos
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	US	Estados Unidos de América
IBAN	Internacional Bank Account Number		
IDH	Índice de Desarrollo Humano		
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social		

CAPÍTULO 5

Trabajo informal y protección social en contexto de pandemia: la necesaria reflexividad de la política social cubana

Geydis E. Fundora Nevot,
Dayma Echevarría León,
Ángela Peña Farías,
Henry Colina Hernández y
Mirlena Rojas Piedrahíta

FLACSO Cuba

Introducción

La COVID-19 generó una crisis múltiple que ha implicado una revisión crítica de las capacidades sociales y gubernamentales ante contextos de emergencia. En el año 2020, cuando no habían comenzado los procesos de inmunización, solo lograron continuar su labor en condiciones de presencialidad el 58% de los trabajadores del sector estatal (74% del sector empresarial y 26% del sector presupuestado). En el mes de junio de ese mismo año 624.000 personas se habían acogido a la modalidad de teletrabajo. En julio ya se habían reubicado más de 146.500 trabajadores declarados interruptos por la paralización de sectores de la producción y los servicios. Entraron en efecto las garantías salariales que protegieron a 93.660 personas en mayo; más de 140.000 en junio y con el inicio de las fases de recuperación, disminuyeron a 77.180 en julio.

A mediados de año, el 38,5% del sector privado había paralizado temporalmente el servicio, principalmente los arrendadores de viviendas, los transportistas de carga y pasajeros, los trabajadores contratados, los servicios gastronómicos y los servicios de belleza, con una tendencia más elevada en Pinar del Río, Matanzas, La Habana y Villa Clara. En el mes de octubre, durante la actualización de la Estrategia Económica y Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19, la cifra ya ascendía a más de 250.000. (Fundora, 2021).

La pandemia puso en tensión las manifestaciones de la informalidad laboral, al tiempo que emergieron nuevos rostros de este fenómeno, ante un proceso inflacionario sin precedentes. El trabajo en plataformas y el teletrabajo fueron modos de trabajo que se desarrollaron en este contexto emergente, sumado a las necesidades económicas y sociales y las estrategias de supervivencias que comenzaron a realizar las personas para sobrellevar el costo de la vida.

La informalidad laboral en Cuba ha venido tomando mayor envergadura desde los años 90. Se transitó de un mundo laboral homogéneo, en buena medida estatalizado, a otro laboral heterogéneo, desigual, donde los ingresos provenientes de actividades del sector privado, o incluso ajenos al trabajo mismo (de las remesas y actividades ilegales, por ejemplo), pueden ofrecer condiciones de vida muy superiores a las que se derivan de los ingresos provenientes del trabajo en el sector público.

La crisis económica cubana ha profundizado la brecha entre ingresos nominales y reales, desvalorizando *de facto*, los ingresos provenientes de la mayoría de los empleos formales. Se ha incrementado la informalidad laboral como alternativa paralela. Asimismo, debilidades regulatorias —esquemas de seguridad social inflexibles, ausencia de incentivos a la formalización para empleadores y empleados, etc.— también han influido en que la percepción social haya normalizado por mucho tiempo ese estado de ausencia o debilidad de protección de derechos laborales.

En el marco de la COVID–19, las condiciones que hicieron que las personas optaran por este tipo de empleo, se agudizaron, de tal modo que la informalidad se incrementó, más que por mera evasión o ausencia de registros laborales, pasó a anclarse abiertamente a ilegalidades como la especulación económica y el desvío de recursos, entre otras manifestaciones, dada la situación de carencias de bienes y servicios que sobrevino con la pandemia y la crisis económica.

Durante la pandemia, supuso una mirada reflexiva a la capacidad del sistema de protección social para cubrir grupos poblacionales con nuevas situaciones de vulnerabilidad, que rebasaron el diseño para implementar el principio de universalidad. De ahí la reconfiguración del sistema de gestión de gubernamental del plan nacional de desarrollo, que incluyó combinar políticas sociales tradicionales con otras emergentes para dar respuesta a este desafío.

En este capítulo se realiza una aproximación general al sistema de protección social en Cuba previo a la COVID–19, los principales cambios que se introdujeron en el enfrentamiento a la pandemia con un análisis sobre su cobertura y equidad, tomando en cuenta el trabajo informal, y las nuevas proyecciones de la política social en el contexto postpandemia.

El sistema de protección social en Cuba

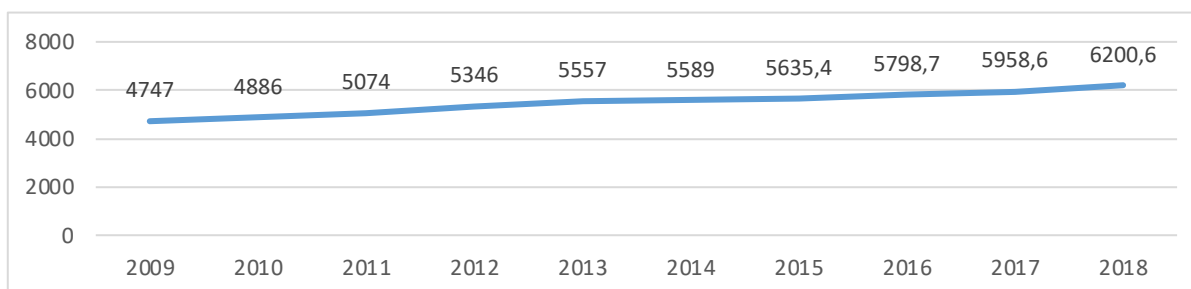
El sistema de protección social en Cuba comprende un conjunto de principios (universalidad, solidaridad) y programas de servicios, pensiones y prestaciones, organizados sistémicamente, que protegen a los individuos y sus familias contra las privaciones económicas y sociales por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, enfermedades profesionales, desempleo, invalidez, vejez, muerte,

pérdida del sostén de familia, necesidad de cuidados de larga duración; así como factores estructurales (reformas económicas, laborales, salariales, tecnológicas, etc.).

Respecto a la seguridad social, antes de 1958 existían en Cuba 52 programas de pensiones separados e independientes —llamados “cajas”, “retiros” o “seguros”— para distintas ocupaciones, oficios y profesiones que, a partir de 1959 fueron unificados, con requisitos estandarizados para acceder a los beneficios y una administración centralizada y una cobertura extendida de 63 a 91% de la fuerza de trabajo. (Vigil 2012, Mesa–Lago 2008 citados por Colina, 2022). En 1962 se derogaron las leyes que establecen la contribución a la seguridad social por parte de los trabajadores asalariados y en 1963 se promulgó la Ley 1 100 con una reforma estructural pionera en América Latina en cuanto a la desestratificación. En 2008 se aprobó la Ley 105 (vigente hasta la fecha) que adecuó las pensiones por edad, elevando la edad de jubilación, en el caso de las mujeres, de 55 años a 60; y en el caso de los hombres, de 60 hasta 65 años. De igual grado se elevó el tiempo de servicios a acreditar, se cambió la base de cálculo de las prestaciones y se incrementó la tasa mínima de remplazo de 50 al 60%. También se definieron regímenes especiales para el sector militar, los artistas, los usufructuarios de tierra, los trabajadores por cuenta propia, y los cooperativistas. (Colina, 2022).

En el período previo a la pandemia se incrementaron la cantidad de fondos presupuestarios destinados a la seguridad social; sin embargo, las personas empleadas solo en el sector informal no se ven reflejadas en este beneficio por no ser contribuyentes.

Gráfico 1– Presupuesto del Estado destinado a gastos en seguridad social (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). Anuario Estadístico de Cuba. Años seleccionados.

Otras acciones históricas del sistema de protección abarcan la distribución de artículos de la canasta básica con precios subsidiados (libreta de abastecimiento), el Programa de Trabajo Comunitario Integrado, el Programa de Trabajadores Sociales, el Programa de apoyo a la madre soltera con hijos menores (Ley 24 de 1979), el Programas de atención a las personas con discapacidad (incluyó el apoyo económico a las madres¹ con hijos menores con discapacidad severa), la atención particular a los niños con desventajas sociales, con suplementos alimentarios en los casos de malnutrición, la creación de Comisiones de Prevención y Atención Social (Decreto Ley 95/1986), de los grupos de prevención a nivel de Consejo Popular (1992) y el Sistema de Prevención y Atención Social (SIPAS²), el Sistema de Atención a la Familia (SAF), el Programa de Atención a Menores, que realiza acciones de atención y seguimiento a los menores con problemáticas de indisciplinas sociales, adicciones, desvinculación del sistema escolar, entre otras situaciones, los Hogares para niños y niñas sin amparo familiar que acogen a los menores de madres y padres reclusos, de enfermos psíquicos y mentales, que no cuentan con familiares que les brinde una adecuada atención y cuidados.

Se incluyen las prestaciones en servicios con pagos totales o parciales a través de las Casas de abuelos, los Hogares de ancianos, los asistentes sociales a domicilios, los pagos a trabajadores del sector no estatal que ejercen la actividad de “Cuidador de

enfermos, personas con discapacidad y ancianos”, los pagos a servicios de alimentación, pago del consumo eléctrico a pacientes con enfermedades crónicas para mantener la vitalidad en su domicilio, pago del servicio de la transportación para recibir atención médica especializada fuera del territorio de residencia. Se adiciona la entrega de subsidios en especie (recursos a familias en situaciones sociales críticas, tales como colchones, camas, calzado, etc.) y monetarios (entrega a familias y personas con ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas), los cuales se mantienen hasta la actualidad.

A pesar de la protección ofrecida por este sistema, en la década 2008–2018 se ejecutaron tanto políticas que ampliaron su cobertura, como políticas que la contrajeron, bajo una combinación de criterios de justicia social y eficiencia económica, que no lograron siempre una concreción armónica.

A partir del 2009 se actualizan los servicios del Régimen de Asistencia Social: servicios sociales comunitarios³ y los servicios sociales institucionales⁴. Se crea la Unidad de Trabajo Social, Asistencia Social y Prevención Social a todos los niveles de las dependencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, responsable de todas las acciones ante los diferentes problemas sociales.

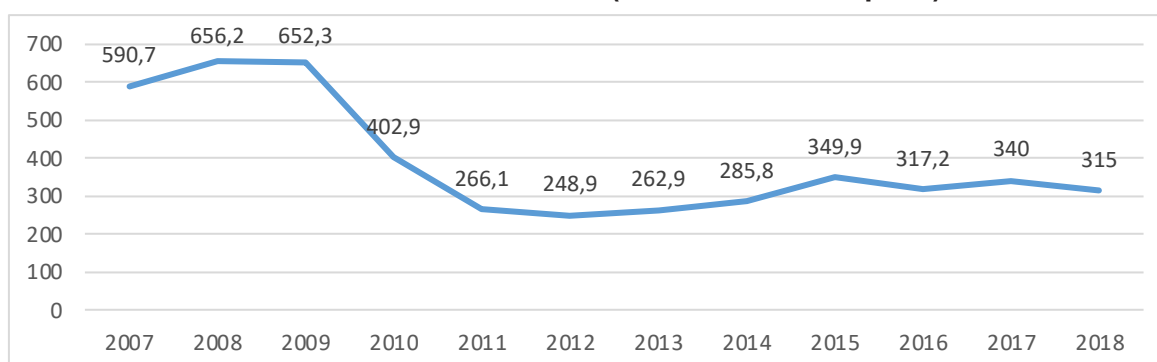
Se orientó el diseño de políticas diferenciadas para la atención a grupos vulnerables de la población, especialmente el fortalecimiento de la protección

- 1 En el caso de las trabajadoras que se dediquen completamente al cuidado de sus hijos se les brinda una prestación económica equivalente al último salario devengado y se considera el tiempo dedicado al cuidado del hijo como años de servicio a los efectos de la jubilación. En el caso de las amas de casa se evalúa casuísticamente la prestación que requieran. A las madres que mantengan su vínculo laboral se les ofrece: servicios de un Asistente Social a Domicilio que atienda a su hijo durante la jornada laboral, posibilidad de contratación a domicilio si su labor lo permite, o abandono del vínculo laboral para dedicarse al cuidado permanente de su hijo y recibir los beneficios de la protección antes descrita.
- 2 Prevención y atención a los estudiantes que no cumplen con sus deberes escolares; atención a menores con problemas de conducta y sus familiares; atiende a los desvinculados del estudio y del trabajo; atención a las problemáticas de la prostitución; socialización de ex reclusos y personas sancionadas a medidas no privativas de libertad controlados por el Juez de Ejecución; Indisciplinas Sociales.
- 3 Se ofrecen a partir de la gestión de los recursos cercanos al domicilio de las personas, para propiciar su permanencia en el entorno habitual, la realización de las actividades de la vida diaria, así como elevar su calidad de vida. Entre ellos se encuentran: asistencia social a domicilio, protección a madres de hijos con discapacidad severa, alimentación en centros especializados o a domicilio, centros de entrenamiento socio laboral. Se incluyen otros beneficios como el pago a domicilio, la transportación para recibir atención médica especializada fuera del territorio de residencia y los dirigidos a mejorar la calidad de vida de niños con enfermedades graves.
- 4 Se brindan, por los centros especializados de los Sistemas de Salud Pública y Educación, a la población con problemas específicos. Entre ellos se encuentran: consultas médicas especializadas para la prevención, atención y rehabilitación, Hogares de Ancianos, Casas de Abuelos, alojamiento en albergues de tránsito, centros educacionales y talleres especiales para el empleo de personas con discapacidad.

a la población adulta mayor y a las personas con discapacidad con la diversificación de los servicios de cuidado; pero también asegurando la igualdad de oportunidades para su inclusión económica, política y social. Comenzó un proceso de eliminación gradual de bienes y servicios de consumo que se ofrecían gratuitamente o con altos subsidios, bajo el principio de compensar a las personas necesitadas y no subsidiar productos de forma universal.

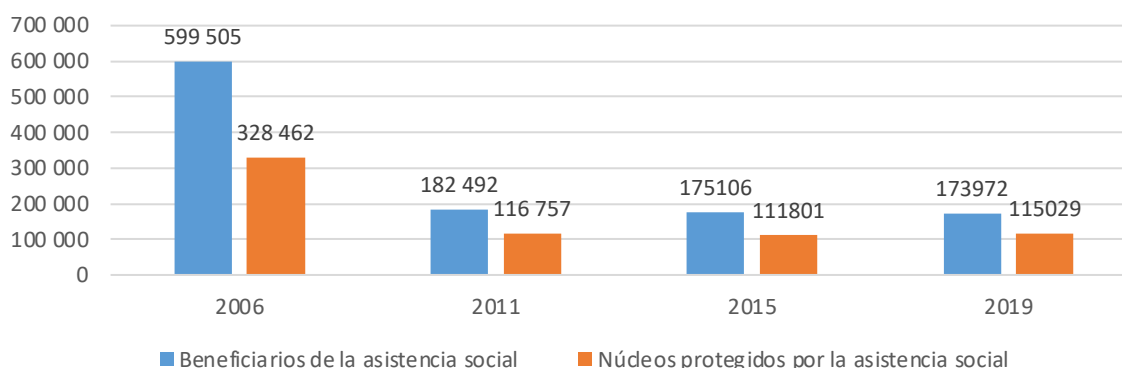
En el período hubo contracciones y expansiones del presupuesto dedicado a este fin (Gráfico 2), crecimiento moderado de capacidades en instituciones de cuidados; pero sin capacidad de respuesta para la demanda en un contexto de envejecimiento poblacional y disminución del número de personas y hogares protegidos, a partir de una redistribución de la responsabilidad de los cuidados entre las familias y el Estado (Gráfico 3).

Gráfico 2 – Gastos en asistencia social (miles de millones de pesos) en Cuba



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). Panorama económico y social de Cuba. Años seleccionados.

Gráfico 3– Total de beneficiarios de la asistencia social



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) Anuario Estadístico de Cuba. Años seleccionados

Estos cambios tuvieron consecuencias no solo en términos de cobertura, sino también de equidad⁵ (Fundora, 2020) que dejaron un escenario con

fortalezas y debilidades en cuanto a las capacidades como sociedad para la protección social durante la pandemia.

5 Brechas asociadas a la homogeneidad distributiva, a las fallas en la focalización y el poco uso de acciones afirmativas; las prestaciones por debajo de la canasta básica, el desplazamiento de satisfactores hacia el mercado de bienes y servicios que antes se distribuían con elevadas tasas de subsidio y la persistencia de la sobrecarga de las mujeres en las labores de cuidado por ausencia de leyes, políticas e infraestructura de servicios que estimulen la corresponsabilidad y cambien la división sexista y la desprotección de este tipo de trabajo.

En el caso de las personas que trabajan informalmente prevalecen las debilidades, dado que en el diseño histórico de la protección social no han sido visibilizadas como una población especial a focalizar. Ello está muy relacionado con las peculiaridades de la informalidad en Cuba; así como la universalidad como principio de muchas políticas de protección que incluyen, sin distinción, a cualquier sector poblacional.

Características de la informalidad en Cuba. Alcance del sistema de protección social prepandemia

La informalidad en Cuba ha variado notablemente en las últimas décadas y no se tienen datos estadísticos sistemáticos, oficiales y fiables sobre el fenómeno. Se debe tomar en consideración la ausencia de registros como contribuyentes a la seguridad social y la evasión en el pago de impuestos (tanto por actividad como por contratación de terceros), las formas verbales de contratación que se extienden por plazos mayores a aquel establecido por el actual código de trabajo, que traen consigo además una tercera cuestión que son las limitadas garantías en las relaciones laborales (desprotección ante las condiciones de trabajo, el despido, y el disfrute de beneficios de seguridad social, aun cuando el trabajador o la trabajadora contribuyan a ello por el registro individualmente).

La informalidad en Cuba es muy diversa. Se distinguen las actividades económicas que se desarrollan informalmente como ocupación primaria en el sector informal; y las que se desarrollan como ocupación secundaria, que parece ser mayor entre trabajadores con ocupaciones principales en el sector estatal. Siguiendo la definición de empleo informal como aquel trabajo remunerado sin protección social ni legal, tanto dentro como fuera del sector informal, significa que los trabajadores informales no son beneficiarios de contratos de empleo, seguros, prestaciones laborales, protección social o representación ni sindicalización. De ahí su poco beneficio respecto al sistema de pensiones por seguridad social.

Se encuentra el empleo informal claramente de evasión, que obtiene altos ingresos, y participa de la informalidad por intereses económicos lucrativos (más desarrollado por contratistas, inversionistas en

el sector privado, etc.). También se hallan personas que trabajan brindando servicios o productos, con ingresos estables; pero sin la licencia para ejercer el trabajo por cuenta propia; personas que trabajan bajo contratos verbales, en pequeñas y medianas empresas privadas, con ingresos medios y altos, estudiantes y quienes trabajan en el empleo formal; pero a la vez realizan trabajos no formalizados en la búsqueda de complemento a sus ingresos, entre otros tipos.

Otro tipo es de subsistencia, que puede igualmente evadir los compromisos fiscales; pero lo hace por causa de los bajos ingresos percibidos, ya que el tipo de actividad que se desarrolla es básicamente para sobrevivir. Destacan aquellas personas que viven de lo que (re) venden diariamente lo que, por lo general, las coloca en situaciones de pobreza.

Entre los tipos de trabajadores/as informales que se han identificado en las últimas tres décadas están las personas no asimiladas por el sector estatal (desocupados, excedentes o disponibles), jubilados, amas de casa, estudiantes y fuerza de trabajo estatal con doble vínculo (Núñez, 1997); los “buzos”, recolectores de materias primas u objetos desechados con cierto valor en un mercado que opera al margen de la institucionalidad (Batista, 2006); los trabajadores ilegales que realizan actividades no registradas (principalmente las referidas a la reventa de productos o artículos de diversa índole, ya sean comestibles, confecciones u otros.) (Miranda, 2010); las mujeres que trabajan en arrendamientos de vivienda, ya sea como titulares de la actividad o como ayudantes (Alcázar, 2012), trabajadoras domésticas a domicilio (Romero, 2016), entre otros.

Es difícil establecer, sin datos territoriales, dónde puede ser más frecuente la informalidad laboral. Sus múltiples caras hacen que sea común en diversos espacios. Según algunos resultados de investigación, se pudiera decir que se concentra en aquellos territorios cabeceras de provincias, con tendencia a un perfil social mujeres jóvenes con tensiones para combinar el cuidado de hijos, adultos mayores, y otras personas dependientes; trabajadores del sector estatal presupuestado, con empleos de baja calificación o remuneración; adultos mayores jubilados del sector estatal, fundamentalmente de entidades de servicios, con trayectorias laborales

intermitentes y mal remuneradas, durante las cuales ya practicaban actividades informales; o pensionados de la asistencia social. (Velázquez, 2017), (Voghon & Peña, 2014) y (Batista, 2006). Desde una perspectiva histórica el perfil social de estas personas eran mayormente personas negras, mestizas, mujeres, trabajadores estatales de la economía tradicional.

Otra mirada problematizadora a sus configuraciones espaciales apunta a que existe un tipo de informalidad rural —expresada en las fincas y los jornaleros, profundizada por la estacionalidad de la producción agrícola, donde es poco usual que se establezcan relaciones contractuales legales—. También está un tipo de informalidad urbana —más frecuente en las ciudades con mayor desarrollo industrial, de servicios y comercial— y este se expresa en contratos con mayor cantidad de horas, con insuficientes condiciones de seguridad y salud en el trabajo. En esos espacios, confluyendo, también se evidencia informalidad juvenil —producto de escasas oportunidades atractivas de empleo formal o de la necesidad de generar ingresos para el hogar—, un tipo de informalidad asociada a las mujeres, que aun desempeñan trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y como resultado, en muchos casos solo encuentran la opción de ejercer actividades esporádicas y de ingresos irregulares.

Cuba posee algunos rasgos comunes con la informalidad laboral propia de América Latina —irregularidad de ingresos, empleo ocasional, sin garantías de derechos de la seguridad social (pensiones de largo y corto plazo). Sin embargo, el sistema de protección social cubano incluye el acceso gratuito y universal a los servicios de salud, con independencia de la seguridad social contributiva, lo que protege a las personas que trabajan informalmente.

Por otra parte, la asistencia social antes descrita también cubre a personas que realizan trabajos informales, en tanto su insuficiencia de ingresos les hace beneficiarios de prestaciones individuales o a nivel de núcleo familiar para acceder a alimentos, servicios de cuidados, apoyo a gastos de bolsillo relacionados con la salud, bienes materiales para vestirse, dormir, etc. Se adicionan los subsidios a alimentos, transporte, servicios básicos, medicamentos, servicios culturales, entre otros;

así como la gratuidad de servicios de seguridad ciudadana en la cotidianidad y ante situaciones de peligro, vulnerabilidad y riesgo, que benefician a toda la población en sentido general, donde se incluyen los trabajadores informales. En este sentido, el sistema de protección social cubano extiende parte de sus anillos de protección a las personas que laboran informalmente por su universalidad; pero estas quedan fuera de otros espacios. Esta situación también se vio reflejada en el manejo de la pandemia.

La respuesta gubernamental a nuevas demandas de protección social en un contexto de pandemia. Problematizaciones desde la cobertura y la equidad.

El enfrentamiento a la COVID-19 se concibió como una estrategia multietápica, adaptable a la evolución del fenómeno. En los paquetes de medidas, las políticas de trabajo y seguridad social tuvieron un peso significativo. Entre estas figuraron:

- Creación de condiciones higiénico-sanitarias para proteger a todo el personal en los centros laborales con trabajo presencial: limpieza y desinfección de puestos de trabajo, la disponibilidad de cloro, agua y jabón en todas las instalaciones, regulación de la entrada de personas con síntomas gripales y fiebre, capacitaciones sobre la COVID y cómo enfrentarlo, uso obligatorio del nasobuco, incremento de distancia entre puestos de trabajo, etc.
- Fomento del trabajo a distancia y el teletrabajo en todas las actividades donde fuera posible, cobrando el 100% del salario, según las formas y sistemas de pago correspondiente.
- Reubicación laboral para trabajadores declarados interrumpidos con participación en actividades como la producción de alimentos, los centros de aislamiento, plazas vacantes del sistema de salud pública, la pesquisa y la atención a personas vulnerables, adultos mayores solos y personas con discapacidad. Quienes fueron reubicados devengaron el salario del nuevo cargo de acuerdo con la forma y sistema de pago aplicado, o su salario básico
- Pago adicional de 250 pesos mensuales durante la pandemia, a las asistentes integrales de servicios de salud y a los operarios de equipos de lavandería, de los 31 hospitales que atendieron pacientes confirmados y sospechosos de alto riesgo.
- En el sector empresarial se mantuvo el pago por

resultados mientras hubo condiciones favorables, suprimiendo su sujeción al crecimiento de las utilidades. Los trabajadores del sistema empresarial que laboraron en entidades utilizadas como centros de aislamiento, recibieron el salario promedio calculado según legislación laboral.

- Los trabajadores en aislamiento preventivo, con ingreso domiciliario y restricción de movimiento durante 14 días, recibieron el 100% del salario básico durante ese período.
- Los trabajadores enfermos avalados por certificado médico recibieron un subsidio equivalente al 50% del salario promedio si estaban hospitalizados y al 60% del salario promedio si no estaban hospitalizados.
- Aquellos que no pudieron ser reubicados tras la paralización eventual de su entidad recibieron una garantía salarial equivalente al 100% de su salario básico el primer mes y al 60% en los otros meses de interrupción. Esta misma garantía fue aplicada a trabajadores aislados preventivamente por su condición de vulnerabilidad (adultos mayores y personas con co-morbilidad). Igual tratamiento recibieron las madres, padres o tutores (con condición de trabajadores remunerados), encargados del cuidado de menores, durante la suspensión de la escuela en el nivel primario y la educación especial; así como aquello/as que decidieron no llevar a los niños al servicio de guardería infantil durante el aislamiento social.
- Para las actividades del sector privado que disminuyeron sus ventas, se dispuso que el empleador garantizara a los trabajadores contratados una remuneración en proporción al tiempo real trabajado, nunca inferior al salario mínimo del país.
- Se incorporó la paralización temporal del servicio como una causa legítima de suspensión de la licencia.
- A quienes ejercían actividades de manera ambulatoria, se le brindó la alternativa de realizarla en su domicilio, sin trámites burocráticos.
 - Aquellos dedicados a servicios gastronómicos, les fue permitido continuar con alimentos ligeros, cumpliendo lo establecido para el distanciamiento, y los arrendadores de

vivienda, habitaciones y espacios con licencia sanitaria, también pudieron dedicarse a apoyar los servicios de alimentación.

- Se organizó el régimen de trabajo en las áreas comunes para el ejercicio del trabajo por cuenta propia, para evitar aglomeraciones.
- Se brindó la posibilidad de que trabajadores autónomos y contratados solicitaran ayuda a la asistencia social. (Fundora, 2021).

Muchas de las medidas adoptadas en el ámbito laboral se conservaron en las fases de la recuperación. A la vez, hubo algunas transformaciones paulatinas, acorde a la evolución de la epidemia, como el perfeccionamiento del trabajo a distancia; la supresión del derecho de mantener el vínculo laboral cuando no se acepta la reubicación de manera injustificada; y la eliminación de garantías salariales para madres, padres o tutores, al reiniciar las actividades docentes.

La pandemia puso en evidencia la necesidad de que la política social cubana ampliara los programas de protección social no contributiva, utilizando para su financiamiento otras fuentes, que complementen al presupuesto central. En un entorno de incertidumbre macroeconómica, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos aprobaron fuertes medidas de política fiscal y monetaria, las cuales constituyen el 3.9% del PIB de la región (CEPAL, 2020). Cuba tampoco fue la excepción, a pesar de poseer un espacio fiscal reducido debido a la prevalencia de políticas macroeconómicas expansivas en los períodos anteriores, destinadas a mitigar efectos de shocks precedentes a la pandemia (Vidal, 2020).

Muchas de esas medidas⁶ tomadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) para proteger a los trabajadores en Cuba estaban contempladas en el Código del Trabajo actual. Sin embargo, las políticas presentaban un sesgo estatal muy marcado y no regulaban adecuadamente la protección de los trabajadores contratados en el sector no estatal (que no es solo el TCP) y los autoempleados. Ambos tipos de empleados sufrieron pérdida de sus ingresos sin otra protección que la de acogerse a sus ahorros, o a la asistencia social temporal.

6 <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/03/31/ministerio-de-trabajo-tratamiento-laboral-salarial-y-de-seguridad-social-por-la-covid-19>

El caso de los trabajadores informales fue particularmente precario, porque en ausencia de un contrato laboral formal estuvieron entre los primeros en ser despedidos durante la crisis y por tanto los primeros en perder ingresos. Ello puso de relieve los límites de la interpretación de jornada laboral, contrato, relaciones laborales y la fragilidad de las relaciones de subordinación en el llamado Trabajo por Cuenta Propia (TCP) en Cuba (Colina, 2020).

La proliferación de las plataformas digitales, la mensajería, entre otros negocios que utilizan el modelo de “trabajo en demanda” y que muchas veces no suponen la existencia de un vínculo laboral contractual (Naranjo, 2020) pone en jaque el modelo contributivo tradicional que ha sido característico de la Seguridad Social. Esto puede ser especialmente relevante para el caso cubano, dada la contracción del empleo en el trabajo por cuenta propia y la expansión notable de las compras online y los servicios de mensajería en el curso de la COVID-19. (Colina & Echevarría, 2022).

En la fase de recuperación, cuando se amplió la inmunización, comenzó un proceso innovador en la gestión gubernamental. Se diseñaron nuevas políticas que ofrecen un escenario diferente para la atención al empleo informal. Se trazó la política de atención a situaciones de vulnerabilidad; la política de atención a las juventudes con un eje dedicado a las temáticas laborales y formativas para el trabajo. Se gestaron acciones desde el MTSS que atiende al fenómeno de la informalidad como parte del Programa del Trabajo digno y el proyecto de promoción y acceso a empleos de calidad. Entre las propuestas se encuentran los servicios de gestión local de empleo que pudieran considerarse un buen complemento a las medidas y estrategias ya mencionadas.

En el caso de las políticas de seguridad social sus distintos programas están legislados a partir de la forma contributiva. Es decir, el acceso a la seguridad social de las personas beneficiarias (cobertura pasiva), depende tanto de los años de contribución, como de la edad aprobada por la ley. El mismo sistema, aunque ha atravesado reformas y adiciones, que permiten cubrir otras formas de propiedad y gestión no estatales, es aun predominantemente vertical, y privilegia el trabajo formal, estatal y frecuente. No

existen programas para ampliar la cobertura activa hacia trabajadores informales. Por tanto, en términos de cobertura, faltan acciones para garantizar derechos a otras formas de empleo –informal, estacional– no solo desde la regulación sino también desde incentivos fiscales y crediticios. Tampoco basta con que esté legislado para que efectivamente se cumpla la cobertura, es necesario un esfuerzo de identificación de realidades y creación de programas de protección más flexibles, para el caso de empleos estacionales, informales, esporádicos, etc.

La protección social con la que contaron estos trabajadores en el período de pandemia fue la brindada por los subsidios para cubrir necesidades básicas (política social tradicional ya descrita) y un aumento de la asistencia social a aquellos núcleos familiares que demostraron insuficiencia de ingresos por desempleo y otras situaciones de vulnerabilidad. Los siguientes gráficos ilustran dicho incremento en este período.

Gráfico 4 – Población beneficiaria de asistencia social

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Anuario Estadístico de Cuba. Años seleccionados.

En 2021 se implementó otro conjunto de políticas conocidos como Tarea Ordenamiento, con cuatro grandes componentes: la unificación monetaria, la unificación cambiaria, el incremento de salarios y pensiones y la eliminación de subsidios y gratuidades indebidas. Esta también generó un impacto sobre el mercado de fuerza de trabajo en el país y por consiguiente, sobre el empleo informal. Por una parte, el deterioro del poder adquisitivo real de los ingresos percibidos por las personas empleadas en el sector estatal puede haber contribuido a que se incrementara el empleo informal como segunda –o primera– alternativa; algo similar puede detectarse a partir de la escasez en determinados mercados de bienes de consumo, reflejada en largas colas, en las cuales es frecuente encontrar a “coleros” quienes se dedican a permanecer en línea con el objetivo de asegurar mercancía para luego ser revendida.

Simultáneamente, como efecto positivo se registró un incremento de la ocupación en el año 2022. Según las últimas cifras públicas que el MTSS ha brindado a la prensa oficial cubana⁷, 7 de cada 10 nuevos

7 <https://www.granma.cu/cuba/2022-10-21/mas-de-152-000-personas-se-han-incorporado-al-trabajo-en-el-pais>

empleos fueron creados en el sector no estatal y puede inferirse que este sea resultado de alguna recuperación económica post-COVID y también de las medidas que potenciaron al TCP, las Cooperativas no Agropecuarias y las MIPYMES en el país. Sería necesario un ejercicio estadístico para determinar qué parte de esos nuevos empleos pertenecen a empleo informal que ha sido formalizado, resultante de la ampliación de las actividades permitidas para el sector no estatal en el país y qué parte es verdaderamente “nuevo empleo” a partir de entidades conformadas en el último año. Este es un ejercicio complejo, porque requiere que entidades que se desempeñaban en la informalidad o entidades formales que empleaban trabajadores informales lo reconozcan.

Valoraciones sobre las formas de atención del empleo informal. Lecciones aprendidas y nuevas proyecciones en las políticas

En los últimos 30 años se ha profundizado la heterogeneidad socioeconómica nacional en términos de propiedad y gestión lo que ha tenido un correlato en el mercado de fuerza de trabajo, particularmente en el empleo que se genera en el segmento no estatal. En ese proceso, a medida que se incrementan los trabajadores autónomos y las personas empleadas por empresas privadas nacionales, las entidades reguladoras han visto modificarse su teatro de operaciones, acostumbradas como han estado que el empleo en la administración pública y las empresas estatales sea predominante.

Los cambios más significativos han estado a partir del seguimiento e implementación de los proyectos asociados a los programas y macroprogramas, al menos concebir explícitamente acciones en función de formalizar la informalidad y el reconocimiento de que se necesite absorber la fuerza de trabajo calificada del país a partir de procesos de fluctuación y movilidad socio ocupacional hacia sectores de mayores ingresos.

El talón de Aquiles en la atención al empleo informal desde las políticas públicas ha radicado en la ausencia de integralidad en dichas políticas. Estas han recurrido fundamentalmente a lo penal como forma de castigo de algunas de las manifestaciones del fenómeno; pero no siempre se han actuado sobre las causas que lo explican.

De manera general su atención ha sido eminentemente residual, tangencial a otros temas laborales. Las estrategias implementadas han sido insuficientes, ya que no tenían la atención a la informalidad en su foco principal. Por otra parte, se han incentivado nuevas prácticas laborales, fragmentarias (Ej. empleo en plataformas), que han aumentado la incertidumbre en las relaciones laborales. El tratamiento, dada la magnitud que adquiere en el contexto cubano el fenómeno de la informalidad, ha sido lento y poco abarcador en diversos territorios del país, como es el caso de provincias orientales, donde se perciben altas de tasas de personas desocupadas. Otros vacíos están relacionados con la falta de participación de la población, en la verdadera autonomía que se requiere para concebir empleos que respondan a las necesidades actuales. Resta por determinarse estadísticamente el monto de los cubanos y cubanas que se emplean en este fenómeno. Asimismo, debe ser mapeado geográficamente, además de nombrar sus diferentes manifestaciones y poner en juego una serie de regulaciones e incentivos que posibiliten su mitigación.

La pandemia dejó importantes lecciones aprendidas en torno a la atención al empleo informal. Se confirmó que, ante situaciones de crisis emergentes, las situaciones estructurales y pretéritas se refuerzan. Se necesita reconocer y proteger el trabajo informal, en todas las modalidades que están al margen de lo regulado y las normativas. Ello implica ampliar la cobertura de derechos laborales a todas las personas que concurren al mercado de fuerza de trabajo en Cuba, lo que significa diseñar mecanismos más eficaces y flexibles para garantizar protección también a las personas que se encuentran en situación de informalidad laboral.

Otra lección clave es poder identificar correctamente los diferentes rostros de la informalidad, de modo que las políticas universales puestas a funcionar sean complementadas por otras, a fin de aliviar situaciones de shock de ingresos, como los provocados por la COVID-19.

La informalidad es el reflejo de la insuficiencia de los empleos formales para garantizar la subsistencia y bienestar de las personas y, por otra parte, que es necesario incrementar la atención, explícita, comprometida del estado, no para vigilar y castigar

la informalidad, sino para identificar y apoyar a los trabajadores informales, en la creación de empleos seguros y de calidad.

Fortalezas y debilidades de las actuales políticas públicas para atender la informalidad laboral

Existe voluntad política para atender el fenómeno de la informalidad y se reconoce cada vez más los efectos negativos que inciden en la sociedad cubana. Un mayor acercamiento a las investigaciones académicas y sistematización de estudios han develado la problemática durante años. Otra fortaleza es la centralidad del rol del Estado, como agente con poder para modelar relaciones y políticas que puedan actuar sobre el mundo del trabajo.

Por otro lado, existe un proyecto –coordinado por el MTSS y al que han asistido investigadores de la academia y trabajadores del ONEI– que ha definido lo que se entiende por informalidad laboral en Cuba, diseñándose preguntas, dentro de la Encuesta Nacional de Ocupación que realiza la ONEI, para captar cuántos cubanos y cubanas se encuentran en ese estado. Asimismo, se ha propuesto clasificar a las personas en autoempleados en la informalidad, o empleados informales en unidades formales o informales, lo que es primordial para diseñar políticas a la medida que impulsen la formalización y la protección disponible para estas personas. Esto es positivo porque el primer paso para cualquier labor de regulación desde las políticas es identificar correctamente el fenómeno sobre el que se pretender impactar, y el cambio que se quiere lograr.

En este mismo sentido, como parte de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo hasta 2030 (PNDES 2030) en Cuba, se diseñó un sistema de trabajo a través de Macroprogramas, programas y proyectos, que dan respuesta a las transformaciones requeridas para la materialización de los objetivos de dicho Plan. Este sistema permite la articulación con los programas, proyectos y procesos institucionales que se ejecutan y chequean en la actualidad en las diferentes instancias de gobierno, promoviendo la búsqueda de una mayor integralidad, flexibilidad, previsión, coordinación y planificación en la conducción de la economía (Decreto presidencial 261/2021, 2021).

En uno de esos Macroprogramas, denominado “Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social” se encuentra un programa de “Trabajo Digno”, que incluye al proyecto de “Generación de Empleos de Calidad”. En ese proyecto se relacionan una serie de acciones, midiendo su impacto en indicadores y proponiendo metas, para actuar sobre el fenómeno de la informalidad laboral. Esto contribuye, no solo a visibilizar el asunto, sino también a poner sobre la mesa acciones para contribuir a la mitigación a nivel territorial. Otro proyecto, el de Trabajo no Remunerado, también impacta sobre la informalidad laboral, en la medida en que se propone la creación de un Sistema Nacional de Cuidados en Cuba, además del reconocimiento de la necesidad de protección laboral para otros trabajos –doméstico y de cuidados, familiares– que hoy no están amparados en las regulaciones cubanas.

Como debilidades se identifican que aún no se cuentan con estadísticas reales que conlleven a diseñar políticas específicas que atiendan los diversos rostros de la informalidad desde una perspectiva interseccional. Se suma la falta de diálogo e interdependencia entre las diferentes entidades gubernamentales que pueden estar a cargo de erradicar el fenómeno. Otra problemática es la ausencia de recursos para incentivos salariales e incremento de empleos formales, la ineffectividad de los mecanismos de gestión del empleo en sus diferentes niveles en el país, y su encadenamiento posible al incremento de bienes y servicios que necesita la población.

Faltan incentivos positivos para que empleadores declaren a sus empleados informales y garanticen el máximo de derechos. Persiste el tratamiento igual a diversas situaciones, como podría ser el tratamiento impositivo sobre las utilidades aplicadas a MIPYMES, que sin diferenciar en su tamaño, aplica la misma tasa. De la misma manera, es necesario pensar en incrementar la capacidad de los gobiernos locales para formalizar empleo, tal vez a partir de mecanismos más eficientes para la gestión de empleo. Por otro lado, es necesario diseñar políticas particulares para fortalecer el acceso a la protección laboral de las mujeres y jóvenes, que constituyen una buena parte del empleo informal en el país.

Otro desafío es la falta de posicionamiento del tema como un eje central en la gestión del empleo en el país, no solo como deber y posibilidad instrumental para la creación de riquezas y disfrute de bienestar económico, sino por ser un derecho humano y una expresión de la capacidad humana de transformar el mundo.

El empleo de calidad, suficientemente remunerado y con garantía máxima de derechos, es un pilar esencial para la construcción de una sociedad productiva y ordenada. Sin embargo, no se trata solo de potenciar la característica empleabilidad y reducir al ser humano a su condición de fuerza productiva. Es necesario, al mismo tiempo, garantizar su participación efectiva en la toma de decisiones para la resolución de los problemas que los afectan, mejorar las condiciones de vida e infraestructura, que también están en la base de los problemas sociales y limitan la generación de mayor bienestar y el logro del socialismo próspero y sostenible que se propone el modelo cubano.

¿Cómo fortalecer y perfeccionar la atención política al empleo informal? Algunas propuestas

Las posibles políticas que puedan aplicarse deben intentar ser integrales, y al mismo tiempo respetar las diversas causas de las informalidades (estructurales/coyunturales), y sus distintas manifestaciones.

Un elemento inicial es ampliar el reconocimiento de la existencia de trabajos que se encuentran al margen de la ley y las regulaciones cubanas. Es crucial trazar una política de estudio, de identificación del problema en su variedad y su interconexión con otras formas laborales y con otros procesos relacionados con el trabajo que inciden directamente en el bienestar de las personas. Si no se conoce el alcance, incidencia e intensidad del fenómeno, no se podrá actuar sobre él.

De vital importancia es terminar la construcción e implementación de la propuesta de gestión local del empleo, donde participan diversos académicos especialistas y estudiosos del problema. Esto materializaría una demanda de tiempos precedentes sobre el anclaje territorial de las políticas.

También es importante pasar de la visión punitiva del tema a una visión humanizada de los trabajadores

que realizan actividades económicas informales (no ilegales) para apoyarles en su tránsito hacia la formalidad y la defensa de sus derechos. Esta acción puede facilitarse a través de promover diálogos y concertaciones entre operadores de políticas y la sociedad civil.

Se debe impulsar el diseño de programas de incentivos (económicos y legales) a la formalización que incluyan un piso básico de protección social, cursos de capacitación, programas de inserción laboral para autoempleados; así como proporcionar distintos tipos de formación, asistencia técnica y tutoría para la elaboración, desarrollo y acompañamiento de un plan empresarial. Ello sería más efectivo si de manera general, se logra que el salario de los empleos formales se convierta verdaderamente en el sustento de quienes trabajan y sus familias.

También se considera pertinente simplificar el registro de empresas y el cumplimiento de obligaciones tributarias, diseñando esquemas a la medida de los tamaños de las empresas, los sectores en los que se encuentre, entre otros. A la vez, se propone asegurar beneficios e incentivos a la formalización como: acceso a servicios, financiamiento, seguros, infraestructura, mercados, tecnología, programas de capacitación, créditos blandos, exenciones fiscales, asesoría legal y oportunidades del mercado con miras a mejorar la productividad, el desarrollo de la capacidad empresarial, la gestión personal, la contabilidad, integración en cadenas productivas. Ello puede ser acompañado del desarrollo de un sistema financiero y bancario, que incorpore sistemas digitales de pago para mitigar la falta de transparencia en las transacciones de este sector.

Otras propuestas son extender la seguridad social a través de la adaptación y flexibilización de procedimientos, prestaciones y cotizaciones de acuerdo a la capacidad contributiva de cada sujeto; prestar servicios de cuidados para promover inserción laboral de las mujeres; e incentivar las iniciativas empresariales para los jóvenes y emprendimientos a través del acceso a fuentes de financiamiento como microcréditos, crowd-funding, préstamos a cero interés, entre otros.

Referencias bibliográficas

- Alcázar, A. (2012). Cuentapropismo, economía informal y relaciones de género en Cuba. La Habana: Informe de Investigación.
- Batista, R. (2006). La actividad del sector informal en el manejo de los residuos sólidos urbanos. El caso de Santiago de Cuba. *Revista iberoamericana*.
- Colina, H. (2022) Sistema de pensiones de la seguridad social en Cuba: un debate presente para el futuro. Tesis de doctorado. Universidad de La Habana.
- Echevarría, D. y A. Peña (2022) Trabajo informal en Cuba: apuntes para su comprensión en un contexto de cambios. (en proceso de publicación).
- Echevarría, D., A. Peña, D. Pañellas, H. Colina (s/f) Sistematización de investigaciones sobre Trabajo informal en Cuba 1995–2017. Documento preparado, a solicitud del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Cuba.
- Figueredo, Y., de los Reyes, M., Barreiro, A., Catalá, G., & Ortiz, Y. (2012). Estudio de la economía informal en el territorio. Un enfoque desde la Antropología de ciudad. Las Tunas: Grupo de Información. Centro de Información y Gestión Técnica.
- Fundoora, G. (2020) Las políticas públicas y sus efectos en las desigualdades 2008–2018. La Habana: Editorial Acuario.
- Fundora, G. (2021) Gestión de empleo y seguridad social en contexto de pandemia: Las certezas y desasosiegos de la experiencia cubana. En: Colectivo de autores. *Enfrentando la COVID 19 en el Caribe: Experiencias en República Dominicana y Cuba*, pp. 79–116. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/17971–20210701.pdf>
- Miranda, J. (2010). Revendedores ambulantes de la calle Galeano. Un estudio de caso. Tesis presentada en opción del Título de Licenciada en Sociología, Universidad de La Habana.
- Núñez, L. (1997). Más allá del cuentapropismo en Cuba. En: *Revista Temas* No. 11, julio–septiembre, pp. 41–50.
- Peña, A. y Voghon, R.M. (2014). Las transformaciones en la estructura ocupacional en el contexto cubano actual: escenarios de desigualdad social en los municipios San Miguel del Padrón y Plaza. CLACSO–ASDI.
- Romero, M. (2016). El trabajo doméstico remunerado a domicilio en Cuba. Un estudio de caso en Miramar. La Habana: Tesis presentada en opción al título de Doctora en Ciencias Sociológicas. Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana.
- Velázquez, A. L. (2017). Informalidad laboral y pobreza en adultos mayores. Relaciones dialógicas en el contexto de San Miguel del Padrón. La Habana: Tesis de Grado en Sociología.
- Voghon, R., & Peña, A. (2014). La reconfiguración de la Política de Empleo y Seguridad Social. Horizontes para pensar la relación igualdad–ciudadanía en el contexto cubano. *Crítica y Emancipación*, 379–465.

CAPÍTULO 6

Protección social en pandemia: Chile y el caso del Ingreso Familiar de Emergencia

Juan Ponce y Ruthy Intriago

FLACSO Ecuador

Introducción

El Ecuador se vio particularmente afectado por la crisis sanitaria por Covid-19 debido a su estructura económica, en la que prevalece un alto porcentaje de informalidad. En este escenario, el mercado laboral se vio afectado de diversas maneras, pero el empleo informal es el sector que más preocupa debido a la imposibilidad de continuar sus actividades ante las medidas de confinamiento, llevando a la desocupación a los trabajadores más vulnerables, de menores ingresos y que no acceden a un piso de protección social. En el Ecuador, los instrumentos de protección social no lograron ni sostener el consumo de los hogares vulnerables, así como tampoco apoyar al sector productivo para atenuar los efectos de la paralización de actividades y avanzar hacia nuevas formas de producción y comercialización.

La cobertura insuficiente del sistema de protección social, entre otras cosas, afecta negativamente las posibilidades y condiciones de jubilación y crea inestabilidad en el financiamiento de la seguridad social contributiva. La reactivación post pandemia se está dando en condiciones de empleo de peor calidad, es decir, mayor informalidad, afectando principalmente a mujeres, jóvenes y pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes. Por lo que, en la actualidad, el país requiere de políticas sociales y de protección social, fuertes y pertinentes a las necesidades diferenciadas de los trabajadores formales e informales en el país.

La cobertura insuficiente del sistema de protección social, entre otras cosas, afecta negativamente las posibilidades y condiciones de jubilación y crea inestabilidad en el financiamiento de la seguridad social contributiva. La reactivación post pandemia

se está dando en condiciones de empleo de peor calidad, es decir, mayor informalidad, afectando principalmente a mujeres, jóvenes y pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes. Por lo que, en la actualidad, el país requiere de políticas sociales y de protección social, fuertes y pertinentes a las necesidades diferenciadas de los trabajadores formales e informales en el país.

Este capítulo sobre protección social, mercado laboral y pandemia en Ecuador se compone de tres partes.

En la primera parte se presenta una evolución de los principales indicadores de empleo, con énfasis en la informalidad, en el Ecuador, entre el 2010 y el 2021. Para esta parte se utilizó como principal fuente de información a la serie de las Encuestas Nacionales de Empleo y Desempleo levantadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. En todos los casos, la información se desagrega por sexo, grupo etario, área de residencia, nivel de educación y quintil de ingreso.

En la segunda parte se presenta una descripción del sistema de protección social del Ecuador. Se presenta un análisis tanto del sistema de protección social contributivo, como del sistema no contributivo. Para el caso del sistema contributivo, se presenta una descripción de sus principales coberturas y beneficios, así como de su evolución. De igual manera se presenta información sobre la protección social no contributiva, con especial énfasis en los programas de transferencias monetarias. Para toda esta parte se trabaja con información procesada a partir de la serie de las Encuestas Nacionales de Empleo y Desempleo levantadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. También se trabaja con el período que va del 2010 al 2021.

La tercera parte se concentra en el análisis del programa “Bono de Protección Familiar”. Este programa surgió como respuesta a la pandemia del COVID del año 2020. Consistió en una transferencia monetaria única de USD 120, que se pagó en dos partes iguales, de USD 60 durante los meses de

abril y mayo de 2020. El Bono buscaba aliviar las necesidades económicas de las 400,027 familias beneficiarias identificadas, y que se encontraban en condición de pobreza, cuyos ingresos dependían de actividades informales.

La última parte presenta las conclusiones del capítulo.

EMPLEO E INFORMALIDAD EN EL ECUADOR:



PERIODO 2000–2021

En esta sección se presenta una evolución de los principales indicadores de empleo en el país, para el período del 2010 al 2021.

Para tener una visión de contexto general de la economía ecuatoriana a continuación, se presenta la evolución de la tasa del crecimiento del Producto Interno Bruto.

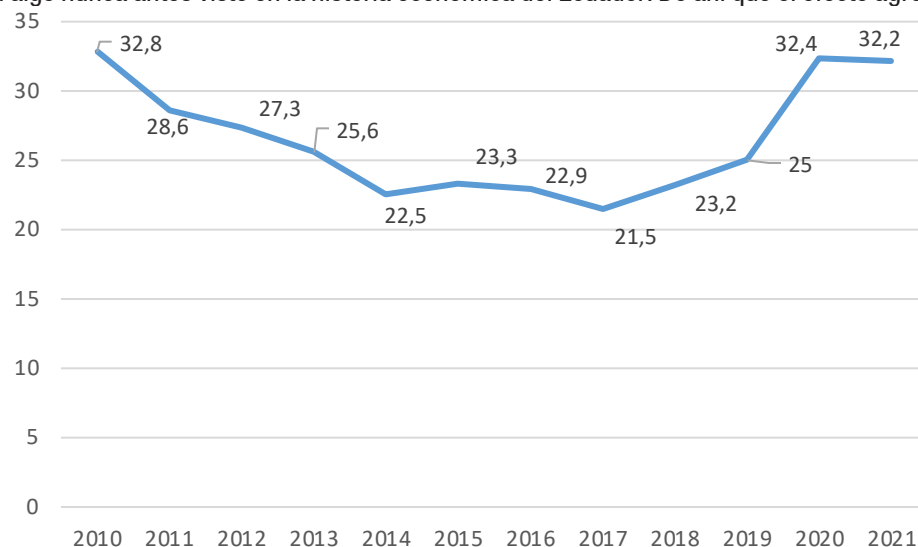
Gráfico 1. Tasa de crecimiento del PIB

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE).

Mientras el crecimiento promedio del PIB en la primera mitad de la década del 2010 fue de 5,15% (entre 2010 y 2014), el crecimiento promedio en la segunda mitad de la década (entre 2015 y 2019) fue de apenas el 0,5%, ya para el año 2019, el crecimiento

de la economía ecuatoriana fue prácticamente nulo. La crisis de COVID–19 generó un doble choque en la economía ecuatoriana. Por un lado, se produjo un choque de oferta, debido a la paralización de la mayoría de las actividades económicas por el bloqueo para evitar el incremento en los contagios. Por otro lado, se produjo un choque de demanda, debido a la reducción de los ingresos de los hogares (y de los ingresos fiscales). Esta reducción de la demanda además generó una reducción de la liquidez financiera, asociada también con la paralización de la actividad económica, las interrupciones en las cadenas de pago, y las pérdidas de rentabilidad y riqueza. También aumentó la volatilidad de los mercados financieros como resultado de la incertidumbre respecto de la intensidad y la duración de la pandemia y la paralización económica. Estos choques

representan algo nunca antes visto en la historia económica del Ecuador. De ahí que el efecto agregado sea un



decrecimiento de

la economía, en el año 2020, del 7,75%. Para el año 2021 el país ya tiene un crecimiento positivo del 3,6%.

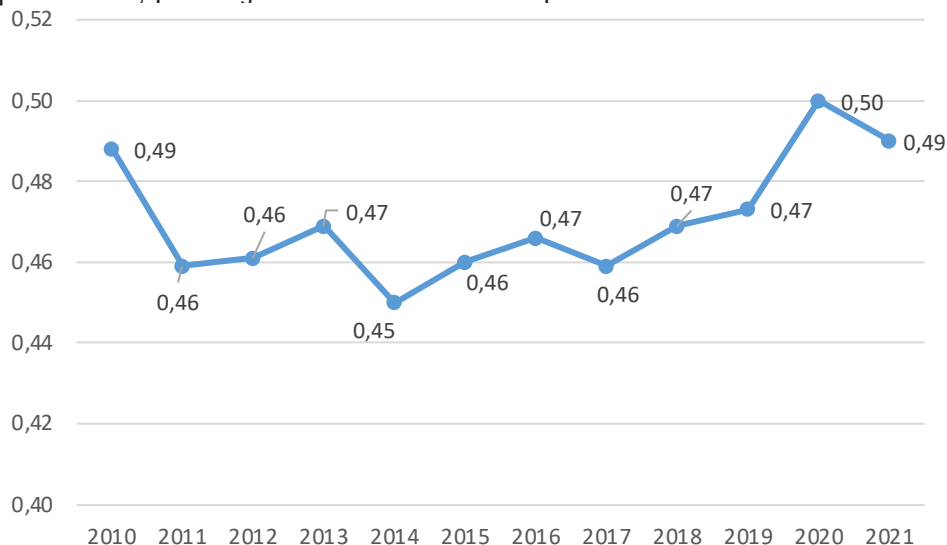
De igual forma, para tener un contexto general de la situación social del país, en el siguiente gráfico se presenta la evolución de la pobreza en el período analizado de acuerdo con las estimaciones oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Gráfico 2. Incidencia de la pobreza por ingresos

Fuente: INEC

Durante la década del 2010 la pobreza se reduce del 32,8% en el 2010 a 21,5% en el 2017. Es decir, se tiene una reducción de 11 puntos porcentuales en 7 años. Ya en el año 2018 y 2019 la situación se revierte y empieza a aumentar la pobreza. De hecho, entre el 2018 y el 2019 la pobreza aumenta en 4 puntos porcentuales. Por último, con la crisis de COVID-19, la situación se agrava aún más y la pobreza aumenta

7 puntos porcentuales, para llegar a los mismos niveles que teníamos a inicios de la década del 2010.



Es decir, se revierte todo lo

logrado, en términos de reducción de pobreza, entre el 2010 y el 2017. Para el año 2021 no se ve ninguna recuperación significativa en los niveles de pobreza.

Por último, como parte del contexto general, en el siguiente gráfico se presenta la evolución del coeficiente de Gini. El coeficiente de Gini mide la desigualdad del ingreso. Se define entre cero y uno. A medida que aumenta significa que la desigualdad crece.

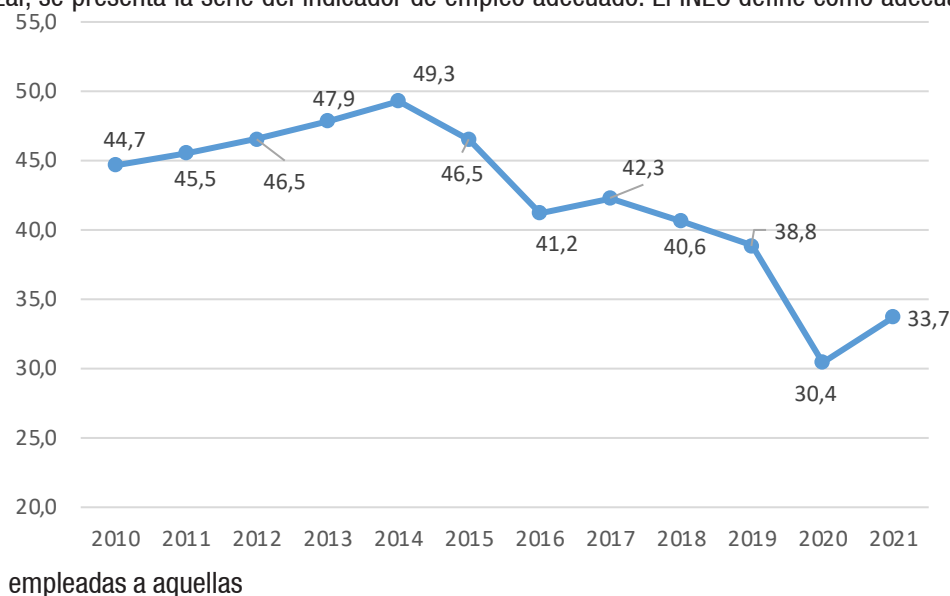
Gráfico 3. Evolución del Coeficiente de Gini de los Ingresos

Fuente: INEC

Entre el 2010 y el 2014, el coeficiente de Gini tiene una reducción de 4 puntos, al caer de 0,49 a 0,45. A partir del año 2015, el coeficiente de Gini aumenta, hasta llegar a 0,47 en el año 2019. Luego, con la crisis de COVID-19, el coeficiente de Gini tiene un incremento de 3 puntos y se ubica en 0,50. Lo cual representa el valor más alto en la década del 2010. Para el año 2021 se observa una ligera reducción del coeficiente de Gini, y se mantiene en el mismo nivel que en el año 2010.

Con este contexto económico y social, es pertinente analizar la evolución de los indicadores de empleo.

Para empezar, se presenta la serie del indicador de empleo adecuado. El INEC define como adecuadamente



empleadas a aquellas personas con empleo que, durante la semana de referencia, recibieron ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, y trabajaron al menos 40 horas a la semana, independientemente del deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. También forman parte de esta categoría, las personas con empleo que, durante la semana de referencia, recibieron ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, y trabajaron menos de 40 horas, pero no desean trabajar horas adicionales.

Gráfico 4. Empleo adecuado como porcentaje de la PEA.

Fuente: INEC

Entre el año 2010 y el 2014, en porcentaje de empleo adecuado se incrementó del 44,7% al 49,3%. Luego, entre el 2014 y el 2019 hay disminución del empleo adecuado del 49,3% al 38,8%. Es decir, antes de la crisis por la pandemia, ya se tenía una reducción del empleo adecuado de alrededor de 10 puntos porcentuales. Obviamente la situación se vuelve mucho más compleja con la pandemia. Entre el año 2019 y el 2020, el empleo adecuado cae alrededor de 8 puntos porcentuales (de 38,8% al 30,4%). En definitiva, entre el 2014 y el 2020 el país enfrenta una fuerte reducción del porcentaje de empleo adecuado: del 49% al 30%. Esta caída, de alrededor de 20

puntos porcentuales, tiene efectos muy graves en las condiciones sociales del país, como se vio en los gráficos anteriores (incremento de la pobreza y de la desigualdad).

Otro elemento para destacar es que la situación de país ya estaba empeorando con anterioridad a la pandemia. La pandemia agravó la situación. Ya para el año 2021 se observa una ligera recuperación del indicador en 3,7 puntos porcentuales.

En la siguiente tabla se presenta la evolución de la tasa de desempleo y subempleo para el período analizado.

Tabla 1.
Tasa de desempleo y subempleo

Año	Desempleo	Subempleo
2010	5.0	13.8
2011	4.2	10.7
2012	4.1	9.0
2013	4.2	11.6
2014	3.8	12.9
2015	4.8	14.0
2016	5.2	19.9
2017	4.6	19.8
2018	3.7	16.5
2019	3.8	17.8
2020	4.9	22.9
2021	5.8	24.6

Fuente: INEC

Entre el 2010 y el 2014 se encuentra una reducción del desempleo, del 5% al 3,8%. Luego hay un ligero incremento en los años posteriores (llega al 5,2% en el 2016), para terminar en el 2019 en el 3,8%. En los años 2020 y 2021 hay un incremento debido a la pandemia (4,9% y 5,8%).

En cuanto al subempleo, la tendencia es algo similar. Se reduce entre el 2010 y el 2012 (del 13,8% al 9%). Luego hay un incremento permanente entre el 2013 y el 2017 (del 11,6% al 19,8%), para volver a caer en el 2018 y 2019 (16,5% y 17,8%). En el 2020 y 2021 vuelve a subir (22,9% y 24,6%).

Algo preocupante en relación con los dos indicadores es que, pese a la inicial recuperación económica postpandemia (con un crecimiento del PIB del 3,6% en el 2021), la situación sigue deteriorándose. Tanto el desempleo como el subempleo continúan aumentando en el año 2021, pese a la recuperación de la economía.

En lo que sigue, nos vamos a concentrar en el análisis de la evolución de la informalidad en el periodo de estudio.

En primer lugar, es importante señalar que el INEC ha establecido algunos cambios en la definición de informalidad. Hasta marzo del 2015, se consideraba como parte del sector informal a los establecimientos de hasta 10 empleados, que no tuvieran RUC o no llevaran registros contables completos. (Molina et al., 2015). Dado que existían algunas personas no obligadas a llevar contabilidad pero que se les contaba como informales, esta definición sobre estimaba el tamaño de la informalidad. Debido a esto, el INEC, con base en recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), estableció una nueva definición de informalidad en el 2015. La nueva definición afirma que empleo en el sector formal: es el conjunto de personas que trabajan en establecimientos que tienen RUC; en tanto que empleo en el sector informal: es el conjunto de personas que trabajan en unidades productivas de menos de 100 trabajadores que no tienen RUC.

Utilizando esta nueva definición de informalidad y con base en la variable de informalidad que viene generada en las bases de datos de las Encuestas de Empleo y Desempleo del INEC, se presenta la evolución de la informalidad desde el 2015 hasta el 2021, para diferentes grupos sociales.

A nivel nacional se encuentra un incremento de la informalidad del 40% al 47% entre el 2015 y el 2019. Esto confirma la situación analizada en relación con los otros indicadores de empleo: antes de la pandemia el país ya venía arrastrando un problema en sus indicadores de empleo. Luego, con la pandemia, entre el 2019 y el 2021, la informalidad aumenta del 46,7% al 49,5%.

Cuando se realiza el análisis para los distintos grupos sociales se encuentra diferencias alarmantes.

Por ejemplo, la informalidad es mucho mayor en el campo (69%) que en la ciudad (39%); entre las mujeres (52%) que entre los hombres (48%).

A nivel de grupo de edad se encuentra que la informalidad es mayor en el grupo de 51 a 65 años (54,5%), seguido del grupo de jóvenes de 15 a 30 años (48%), y por último con un menor porcentaje en el grupo de 31 a 50 años (44%).

Por nivel educativo se tiene que la informalidad es mayor entre los empleados no calificados (con nivel secundaria o menos) que entre los calificados (con nivel superior o más), con porcentajes del 58% y 20%, respectivamente.

Tabla 2.
Porcentaje de empleados en el sector informal

	2015	2019	2021
Area			
Urbano	31.3%	34.9%	38.7%
Rural	59.5%	69.5%	69.0%
Sexo			
Hombre	39.2%	45.9%	47.7%
Mujer	42.2%	47.9%	52.1%
Grupo de edad			
de 15 a 30	36.2%	44.8%	48.0%
de 31 a 50	36.5%	41.4%	43.9%
de 51 a 65	48.2%	50.7%	54.5%
Nivel educativo			
Secundaria o menos	48.1%	54.8%	57.5%
Superior o posgrado	12.3%	15.2%	20.1%
Quintiles de ingreso			
20% más pobre	79.3%	86.0%	85.5%
quintil 2	64.5%	64.8%	68.5%
quintil 3	46.8%	48.4%	49.6%
quintil 4	33.3%	35.4%	35.2%
20% más rico	16.6%	17.4%	16.6%
Nacional	40.4%	46.7%	49.5%

Fuente: Encuestas de Empleo y Desempleo. INEC

Por último, a nivel de quintiles de ingreso se encuentra que la informalidad es mayor en los quintiles mas

bajos. Así, entre el 20% más pobre, el porcentaje de informalidad es del 86%, mientras que entre el 20% más rico la informalidad es del 17%.

EL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL

En este apartado se presenta una descripción del sistema de protección social del Ecuador. La presentación se divide en dos partes. El sistema contributivo y el sistema no contributivo.

El sistema contributivo

La seguridad social contributiva está conformada por tres seguros: el Seguro General Obligatorio (a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y dos regímenes especiales para el personal de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas (a cargo del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, respectivamente). En esta parte nos concentramos en la descripción de los beneficios que se establecen en el seguro social general.

El sistema de seguridad social general abarca los siguientes beneficios: i) seguro de salud para los trabajadores y sus familias (cónyuges e hijos o hijas menores de 18 años), así como para los pensionados; ii) pensión por jubilación por vejez; iii) pensión por invalidez; iv) pensión por muerte del trabajador afiliado; v) prestaciones frente a los riesgos del trabajo; y vi) protección en caso de desempleo. (Ñopo and Peña, 2021).

El sistema de seguridad social general está compuesto por el Seguro General Obligatorio y dos regímenes especiales: el Seguro Voluntario y el Seguro Social Campesino.

El Seguro General Obligatorio es para los trabajadores en relación de dependencia del sector público y privado (incluye a las trabajadoras remuneradas del hogar), para los trabajadores no remunerados del hogar y para los trabajadores independientes afiliados voluntariamente. El seguro voluntario también rige para los trabajadores por cuenta propia, y en general para cualquier persona que desee afiliarse. El Seguro Social Campesino, por su parte, es un régimen contributivo que cuenta con subsidios importantes. Protege a la población del sector rural

y a los pescadores artesanales, así como a sus familias, quienes pueden afiliarse voluntariamente a la seguridad social. Se financia a través de una pequeña aportación del jefe o la jefa de familia, a la que se suman aportes de los empleadores y los afiliados al Seguro General Obligatorio; del Estado, y de los seguros públicos y privados. Los trabajadores afiliados al Seguro Social Campesino y sus familias tienen cobertura de salud. El jefe de familia, por su parte, queda protegido contra las contingencias relacionadas con la vejez, la muerte y la invalidez.

En el caso del seguro social general, el empleado contribuye con el 9,45% de su sueldo, en tanto que el empleador con el 11,15% del salario del trabajador.

Las prestaciones del IESS son administradas independientemente por diversos fondos, y sus patrimonios son considerados autónomos: i) Seguro General de Salud Individual y Familiar; Seguro General de Riesgos de Trabajo; ii) Seguro General de Pensiones por Vejez, Invalidez y Muerte; iii) Seguro de Cesantía y Desempleo, y, para el régimen especial, Seguro Social Campesino. A partir del 2010 se incluyó como beneficiarios del seguro de salud al cónyuge del afiliado y a sus hijos menores de 18 años.

Las prestaciones del seguro de salud incluyen el fomento y promoción de la salud, medicina preventiva, diagnósticos, atención odontológica, asistencia médica curativa integral, maternidad, cirugías, hospitalización, medicinas, recuperación y rehabilitación, tratamiento de enfermedades crónico-degenerativas, tratamiento de enfermedades catastróficas. Los jubilados también tienen derecho a recibir prestaciones de salud en las unidades médicas del IESS, en iguales condiciones de afiliados activos con cargo a la “contribución financiera obligatoria del Estado”.

Los servicios de salud y las prestaciones del Seguro Social Campesino se financiarán con los siguientes recursos: i) el aporte del 0,35% de la materia gravada de los empleados y obreros, servidores públicos y demás afiliados obligados con relación de dependencia; ii) el aporte del 0,35% de la materia gravada de todos los afiliados al Seguro General Obligatorio, con relación de dependencia o sin ella y de los afiliados voluntarios; iii) la contribución financiera obligatoria del Estado del 0,30% sobre

la materia gravada de los afiliados con relación de dependencia al Seguro General Obligatorio; iv) el aporte del Estado del 0,40% de las pensiones; v) la contribución obligatoria de los Seguros Públicos y Privados que forman parte del Sistema de Seguridad Social 0,5%; vi) el aporte diferenciado de las familias protegidas por el Seguro Social Campesino; vii) la contribución anual equivalente a doscientos ochenta y ocho mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 288.000), que deberá acreditar el Banco Central del Ecuador en la cuenta especial denominada Seguro Social Campesino; viii) las demás asignaciones que entregue la Función Ejecutiva para el financiamiento de las prestaciones solidarias de este Seguro, de conformidad con el Reglamento General de esta Ley.

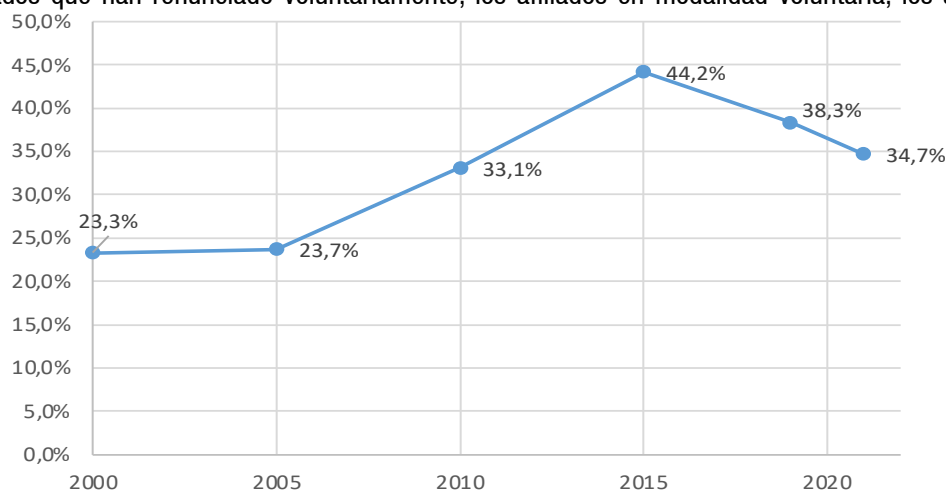
El Seguro General de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte, administrado por el IESS, se financia a través de los aportes del trabajador y el empleador (60%) y del Estado (40%). Las prestaciones de este régimen incluyen las jubilaciones por vejez e invalidez, la pensión por montepío (viudez y orfandad) y el auxilio para funerales.

Para adquirir el derecho a una pensión por jubilación, los afiliados al IESS deben haber alcanzado la edad establecida y haber realizado, como mínimo, cierto número de aportaciones. Quienes hayan cumplido 70 años deben contar con 120 meses de aportación (10 años), y quienes se quieren jubilar a los 65 años necesitan haber alcanzado, como mínimo, 180 meses de aportación (15 años). A los 60 años la jubilación es posible siempre y cuando se haya aportado por 360 meses (30 años). Por último, si un trabajador ha alcanzado 480 meses de aportes (40 años) se puede jubilar en cualquier momento sin importar su edad.

La prestación del seguro de cesantía consiste en la entrega de una suma de dinero al afiliado o afiliada que se encuentra cesante. Se financia con el 2% del aporte mensual del trabajador. Los fondos se encuentran registrados en las cuentas individuales de cesantía.

Además de la cesantía, también existe la protección ante el desempleo, que se financia con la aportación del empleador (1%). Esta es la prestación económica que protege a los afiliados al IESS que pierden su empleo bajo relación de dependencia por causas ajenas a su voluntad. Las condiciones para recibir el pago de la prestación son las siguientes: i) haber

realizado, como mínimo, 24 aportaciones (no simultáneas), de las cuales las últimas 6 deben ser consecutivas y ii) haber cumplido 60 días de estar cesante, iii) haber cesado en relación de dependencia. Se excluye a los afiliados que han renunciado voluntariamente, los afiliados en modalidad voluntaria, los afiliados al



seguro campesino y los trabajadores no remunerados del hogar. La prestación

Tabla 3.
Porcentaje de afiliados
al Seguro Social respecto de la PEA.

del seguro de desempleo tiene una duración de 5 meses. A partir del día 61 de estar cesante, el afiliador tiene 45 días para presentar la solicitud.

A continuación se analiza la cobertura de la seguridad social en el país. Se utilizó como fuente de información la Encuestas de Empleo y Desempleo del INEC.

En el siguiente gráfico se presenta la evolución del porcentaje de afiliados, respecto a la PEA.

Gráfico 5. Afiliados al seguro social respecto de la PEA. Porcentaje

Fuente: Encuestas de Empleo y Desempleo. INEC

	2015	2019	2021
Area			
Urbano	47.1%	41.7%	36.5%
Rural	37.9%	31.6%	31.3%
Sexo			
Hombre	45.4%	38.6%	35.2%
Mujer	42.4%	37.9%	33.9%
Grupo de edad			
de 15 a 30	38.8%	29.9%	25.1%
de 31 a 50	47.5%	41.4%	37.8%

de 51 a 65	47.6%	43.8%	40.6%
Nivel educativo			
Secundaria o menos	36.3%	30.9%	28.2%
Superior o posgrado	72.5%	66.6%	58.0%
Quintiles de ingreso			
20% más pobre	19.3%	17.0%	17.1%
quintil 2	22.9%	22.2%	19.2%
quintil 3	34.8%	31.4%	29.1%
quintil 4	46.4%	44.0%	41.3%
20% más rico	69.1%	65.3%	65.4%
Nacional	44.2%	38.3%	34.7%

Fuente: Encuestas de Empleo y Desempleo. INEC

Entre el 2005 y el 2015 se encuentra un incremento permanente del porcentaje de afiliados: de 24% al 44%. Es decir, en 10 años se tuvo un incremento de 20 puntos porcentuales en el porcentaje de afiliado a la seguridad social en el país. Para el año 2019, el porcentaje de afiliados ya se había reducido al 38%, y luego en el 2021, se tiene un porcentaje de afiliados del 35%. Entre el 2015 y el 2021 se tiene una reducción de alrededor de 10 puntos porcentuales en el porcentaje de afiliados a la seguridad social.

En la siguiente tabla se presenta la evolución del porcentaje de afiliados respecto a la PEA para diferentes grupos sociales.

A nivel dinámico, como se mencionó, entre el 2015 y el 2021 se tiene una reducción del porcentaje de afiliados al seguro social en 10 puntos porcentuales a nivel nacional. Dicha reducción fue mayor en la ciudad (11 puntos) que el en campo (7 puntos). Entre los hombres (10 puntos) que entre las mujeres (8 puntos). Por grupo de edad, la reducción fue mayor en el grupo de 15 a 30 años (13 puntos), seguido del grupo de 31 a 50 años (de 10 puntos), luego para el grupo de 51 a 65 años (7 puntos). De acuerdo con el nivel educativo, la reducción fue mayor entre los calificados (14 puntos) que entre los no calificados (8 puntos). Por último, analizando la reducción en la cobertura de la seguridad social por quintiles de ingreso, se encuentra que la reducción fue mayor en los quintiles más ricos.

Además del análisis dinámico, es importante ver que, para el año 2021, aún subsisten importantes disparidades entre los diferentes grupos sociales respecto a la cobertura de la seguridad social. Así, la cobertura es mayor en la ciudad (37%) que en el campo (31%). Entre los hombres (35%) que entre las mujeres (34%). Se encuentra grandes diferencias por grupos de edad. La cobertura aumenta con la edad: para el grupo de 15 a 30 años es del 25%; para el grupo de 31 a 50 años es del 38%, y para el grupo de 51 a 65 años es del 41%.

La cobertura entre los no calificados (28%) es mucho menor a la cobertura entre los calificados (58%). Por último, la cobertura es mayor entre los quintiles más ricos (65%) que entre los quintiles más pobres (17%).

El sistema no contributivo

Para empezar, respecto a salud, la Constitución del Ecuador determina que el Estado es el encargado de garantizar el acceso a los servicios de salud y de universalizar la atención de la salud, entendida como un derecho. El sistema de salud comprende tanto la provisión pública como la privada.

El sector público está compuesto primordialmente por el Ministerio de Salud Pública, y marginalmente por los programas de salud ofrecidos por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), y los gobiernos autónomos descentralizados (GADs). En el sector privado, por otro lado, comprende tanto entidades con fines de lucro como organizaciones no lucrativas. En este caso, las personas acceden a los servicios de

salud mediante seguros privados.

Los programas de pensiones no contributivas, por su parte, transfieren un monto de dinero mensual para salvaguardar la subsistencia de ciertos sectores de la población. El Ecuador cuenta con tres programas de esa naturaleza: i) las Pensiones para Adultos Mayores; ii) las Pensiones para Personas con Discapacidad, y iii) el Bono para Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Orfandad por Femicidio (Ñopo and Peña, 2021).

La pensión para adultos mayores atiende a los ciudadanos mayores de 65 años que no están afiliados o son pensionistas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) o Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), y que se encuentren en estado de vulnerabilidad o extrema pobreza. También se le conoce como Bono de Desarrollo Humano para los adultos mayores y consiste en una transferencia monetaria no condicionada de entre US\$ 50 a US\$ 100 dólares mensuales a modo de pensión jubilar, dependiendo de la edad. Por lo general, los ciudadanos entre 65 a 70 reciben un bono de US\$ 50, mientras que aquellos con más edad recibirán entre US\$ 60 a 100. El mecanismo de selección es el Registro Social.

La pensión para personas con discapacidad, o bono Joaquín Gallegos Lara, es un apoyo económico brindado a madres/padres o representantes solteros que tengan a su cargo uno o más hijos con algún grado de discapacidad mental o psicológica (leve, moderada, grave). También se selecciona mediante el Registro Social. Para calificar se debe tener un puntaje menor o igual a 18 (condición de extrema pobreza), y no recibir subsidios o ayuda familiar. El monto de la transferencia es de US\$ 240 dólares mensuales.

El bono para hijos de mujeres víctimas de femicidio se creó en el año 2019. El monto varía entre el 20% y el 54% del salario básico unificado, y se calcula en función del número de niños que quedan en la orfandad. Por ejemplo, si un niño pierde a su madre por femicidio recibirá el 29,4% del salario básico, que en 2022 corresponde a USD 125,33. Si son dos niños, el monto se incrementa al 43,1% del salario básico (USD 183,30), mientras que, si son más de tres huérfanos, el porcentaje será del 52,2% o USD

230,48.

Por otro lado, también existen los programas dirigidos a las personas en situación de pobreza y extrema pobreza. El Bono de Desarrollo Humano (BDH) y el Bono de Desarrollo Humano Variable.

El BDH consiste en una transferencia monetaria mensual de US\$ 50 dólares para núcleos familiares en situación de pobreza o extrema pobreza conforme al Registro Social vigente. La transferencia se entrega a la madre.

Por otro lado, el BDH variable es una transferencia monetaria condicionada. En este caso se mantiene como componente fijo la transferencia de US\$ 50 dólares mensuales, pero además se entrega un adicional de US\$ 30 dólares por cada hijo o hija menor de 5 años, con un máximo de tres. También se entrega US\$ 10 dólares adicionales por cada hijo o hija mayor de 5 años y menor de 18. El valor máximo de la transferencia mensual entre los componentes fijo y variable tiene un tope de 150 dólares. Para calificar a este bono se requiere tener un puntaje en el Registro Social de máximo 28 puntos.

En la siguiente tabla se presenta la cobertura del BDH para diferentes grupos sociales. El cálculo se realizó a nivel de hogar: si en un hogar hay algún beneficiario del bono, se asigna a todos los miembros del hogar como beneficiarios, dado que la transferencia se da a la madre, pero el beneficio es para todos los miembros del hogar. Los resultados, sin embargo, se reportan a nivel de individuo.

Tabla 4. Cobertura del BDH. Porcentaje.

	2015	2019	2021
Area			
Urbano	10.5%	8.9%	19.2%
Rural	41.4%	44.2%	57.7%
Sexo			
Hombre	20.3%	20.2%	31.4%
Mujer	20.5%	20.0%	31.4%
Grupo de edad			
de 15 a 30	17.0%	17.8%	30.3%
de 31 a 50	16.6%	17.1%	27.0%
de 51 a 65	16.9%	14.7%	23.0%

Nivel educativo

Secundaria o menos	23.4%	23.0%	35.3%
Superior o posgrado	10.7%	8.9%	17.4%

Quintiles de ingreso

20% más pobre	41.1%	43.0%	55.7%
quintil 2	34.2%	26.4%	45.6%
quintil 3	20.1%	16.2%	26.2%
quintil 4	9.8%	6.8%	11.7%
20% más rico	3.9%	1.2%	3.2%

Nacional

	20.4%	20.1%	31.4%

Fuente: Encuestas de Empleo y Desempleo. INEC

A nivel nacional se encuentra un incremento importante de la cobertura del BDH. Este pasa del 20% en el 2015 al 31% en el 2021.

El BDH es un programa progresivo, es decir, beneficia más a las poblaciones más vulnerables. Por ejemplo, a nivel de área, la cobertura en la zona rural es del 58%, en tanto que las ciudades la cobertura es del 19%. No hay diferencias significativas entre hombres y mujeres. Por nivel educativo, la cobertura es mayor entre los calificados (35%), respecto de los no calificados (17%). Por último, la cobertura es mayor en el quintil más pobre (56%) que en el quintil más rico (3,2%).

LA POLÍTICA PÚBLICA ANTE LA PANDEMIA

Descripción de experiencia de política pública seleccionada

En el contexto de la crisis económica fruto del COVID-19, el gobierno nacional el 27 de marzo de 2020 creó el “Bono de Protección Familiar por emergencia por la presencia del COVID-19 en Ecuador” (BPF), mediante Decreto Ejecutivo No. 1022. El BPF consiste en una transferencia monetaria única de USD 120 dólares, que se pagó en dos partes iguales, de USD 60 dólares pagados en abril y mayo de 2020. El Bono busca aliviar las necesidades económicas de las 400.027 familias beneficiarias identificadas, y que se encuentran en condición de pobreza, cuyos ingresos dependen de actividades informales (Decreto Ejecutivo No. 1022).

En el mencionado decreto se dispone al Ministerio de

Inclusión Económica y Social MIES, el pago del Bono de Protección y además se le encarga determinar los criterios de elegibilidad y priorización para la selección de los beneficiarios y procedimientos adicionales.

El 24 de abril de 2020, el gobierno nacional estableció la segunda fase del Bono de Protección Familiar por Emergencia, mediante Decreto No. 1026. El objetivo fue ampliar la cobertura a través de una transferencia monetaria única de USD120 dólares para beneficiar a 950 mil familias, adicionales a los beneficiarios de los otros Bonos y Pensiones que se entregaban por el MIES. Los nuevos beneficiarios podían cobrar entre el 01 de mayo hasta el 30 de junio de 2020. Al igual que en la fase 1, se dispuso al MIES el pago del BPF, así como la determinación de los criterios de elegibilidad y priorización para la selección de los beneficiarios (Decreto Ejecutivo No. 1026).

Con fecha 27 de octubre de 2020 se expidió el Decreto Ejecutivo No. 1182 que amplió la cobertura del BPF a la provincia de Galápagos, debido a la disminución de la llegada de turistas desde marzo de 2020. En este caso se trata de una transferencia de USD 145 dólares mensuales durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2020, a núcleos familiares y personas beneficiarias, cuyas actividades fueron afectadas por la pandemia y que no cuentan con seguridad social contributiva, a excepción de los afiliados al Seguro Social Campesino y Trabajo no remunerado del Hogar. Se estableció que, para la entrega del bono, por lo menos un miembro del núcleo familiar debe ser residente permanente de Galápagos (PNDA 2020).

El 28 de enero de 2021, el gobierno nacional estableció la fase 3 del Bono de Protección Familiar mediante Decreto Ejecutivo No. 1235. Se trató nuevamente de una transferencia monetaria única de USD 120 dólares que se podía cobrar dentro de un período de hasta sesenta días. Se dispuso al MIES el pago del BPF y determinar los requisitos y procedimientos para su entrega (Decreto Ejecutivo No. 1235).

Finalmente, con fecha 22 de marzo de 2021 el gobierno ecuatoriano estableció, mediante Decreto Ejecutivo No. 1279, el Bono de protección Familiar fase 4. Se trató de una transferencia monetaria única de USD 120, la cual se cobraría dentro de un período

de hasta sesenta días. Al igual que en todas las fases, se dispuso al MIES el pago del BPF y determinar los requisitos y procedimientos para su entrega (Decreto Ejecutivo No. 1279).

En todas las fases del BPF, los Decretos Ejecutivos dispusieron al Ministerio de Economía y Finanzas asignar los fondos presupuestarios al MIES para que a través de una plataforma transaccional realice el pago del Bono y comisión interbancaria correspondiente.

El objetivo de la entrega del BPF es apoyar económicamente al núcleo familiar beneficiario, para que pueda cubrir sus necesidades básicas y aliviar los efectos producidos como consecuencia de la declaratoria de emergencia sanitaria y la de estado de excepción por calamidad pública en todo el territorio nacional.

Selección de beneficiarios

Como ya se mencionó, la primera fase del BPF se pagó durante los meses de abril y mayo de 2020 y se planificó beneficiar a 400 mil familias. El grupo objetivo debían ser núcleos familiares inscritos en el Registro Social en situación de vulnerabilidad económica, con un puntaje por debajo de 38,7, no recibir transferencias monetarias de otros programas sociales. Además, se tomaron en cuenta núcleos que generan ingresos mensuales menores de USD 400 según datos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS.

La segunda fase del BPF se entregó entre el 1 de mayo y el 30 de junio de 2020 y se planificó para 550 mil familias adicionales. Para esta fase se estableció el criterio de selección en función del costo de la canasta vital familiar. Fue así como se identificaron 422.079 habilitados para el cobro del bono. En este caso el puntaje máximo en el RS para poder acceder al beneficio era de 45,8 equivalente al costo de la canasta vital familiar per cápita del mes de febrero de 2020.

Para la fase 3, se planificó el apoyo para 480.000 familias con entregas en febrero y marzo de 2021. Esta transferencia cubre a los núcleos familiares y personas que superen los 29,7 puntos del Índice de Registro Social y que se encuentren dentro de los deciles 3, 4 y 5 en riesgo de situarse en niveles

de pobreza o extrema pobreza. La elegibilidad se determinó para personas sin relación de dependencia, afiliados al Seguro Social campesino y afiliados al trabajo no remunerado en el hogar, a excepción de aquellas personas que cuenten con seguridad social contributiva. No podrán recibir el BPF si los beneficiarios o en su núcleo familiar, alguien recibe otro bono o pensión o si fue beneficiario y realizó cobro del BPF fase 1, fase 2 o apoyo a Galápagos o del Bono de Apoyo Nutricional, otorgados por el MIES.

La fase 4 planificó beneficiar a 400.000 personas y núcleos familiares y cuenta con los mismos criterios de elegibilidad que la fase 3. Adicionalmente, no podrán recibir el BPF fase 4, quienes ya lo han cobrado en fase 3. Los beneficiarios fueron personas o núcleos familiares que superen los 29,7 puntos del Índice del Registro Social que se encuentren en los deciles 3,4, 5 y 6 hasta el punto de corte de 55,3 en riesgo de situarse en niveles de pobreza o extrema pobreza.

En todos los casos, el representante de cobro del Bono de Protección Familiar por Emergencia por la presencia del COVID-19 en Ecuador, debe ser mayor a los 18 años y menor a 65 años. La asignación se realiza de preferencia a la mujer jefa de hogar, mujer cónyuge, seguido de jefes de hogar o cónyuges hombres y finalmente, miembros del núcleo mayores de edad con preferencia en mujeres. En el caso de que el núcleo familiar se encuentre conformado únicamente por personas adultas mayores con una edad igual o mayor a 65 años, el representante será el que tenga menor edad. El 89,5% de los beneficiarios fueron mujeres y el 10,5% hombres (PNDA 2020).

Financiamiento

El financiamiento del Bono de Protección Familiar por Emergencia por la presencia del COVID-19 es de carácter público, financiado por organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo BID.

A raíz de la declaratoria de emergencia sanitaria en Ecuador, el gobierno ecuatoriano solicitó a finales de marzo de 2020 al Banco Mundial, la reasignación de USD 50 millones para redirigir los recursos hacia la emergencia presentada por el COVID-19 y ayudar a través del BPF a más de 400 mil familias que viven

en la pobreza y cuyos ingresos provienen del sector informal.

En abril de 2020, el BID ofrece brindar el financiamiento necesario para ejecutar una transferencia única de USD 120 a 550.000 núcleos familiares, o personas en pobreza, extrema pobreza o vulnerabilidad, adicionales a los beneficiarios de la primera fase del BPF. Para el efecto, el gobierno ecuatoriano y el representante del BID suscribieron el 5 de junio de 2020 el contrato de Préstamo 5031/OC-EC cuyo objeto fue el “apoyo a la provisión de servicios de salud y protección social en el marco de la pandemia de Coronavirus COVID-19” por un monto de hasta USD 250 millones y un plazo de desembolso de 2 años. En dicho acuerdo, el componente de protección mediante el uso de transferencias monetarias existente señala que el bono de contingencia consiste en pagos de USD 60 por hogar por mes y se prevé su erogación durante un período de dos meses a un total de 550.000 beneficiarios.

El pago del BPF se realizó mediante modalidad de pago en ventanilla a través de las Red de Puntos de Pagos asociados al Ministerio de Inclusión Económica y Social, pues se trataba de núcleos familiares que no eran usuarios de transferencias monetarias no contributivas previamente. De esta manera, los desembolsos a los beneficiarios se realizaron mediante proveedores de servicios externos (bancos) en 10.588 lugares de pago autorizados a nivel nacional. El MIES verificó durante la ejecución del proyecto, que los puntos establecidos estén funcionando y disponibles para todos los usuarios.

El MIES difundió la información del BPF a través del uso de medios de comunicación masivos (radio, televisión, prensa) y medios electrónicos (redes sociales, correos electrónicos). La institución produjo un video comunicando información sobre los criterios de elegibilidad, los mecanismos que se utilizarán para contactar a cada beneficiario; llamadas telefónicas o SMS que proporcionará instrucciones más específicas sobre cómo cobrar la transferencia de efectivo a través de los lugares de pago autorizados en la red financiera nacional.

Proceso de diseño de la política pública

La política pública que se investiga es una

iniciativa desde el gobierno central ecuatoriano. Las instituciones relacionadas con la intervención son: i) el MIES, a cargo de implementar el proyecto a nivel local, crear las políticas y supervisar las actividades del personal, así como sus direcciones distritales y coordinaciones zonales; ii) la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos DINARDAP y Unidad de Registro Social a cargo de proveer la base de datos y sus actualizaciones; iii) el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información MINTEL y la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT. Ambas instituciones fueron las encargadas de garantizar la disponibilidad de personal y recursos tecnológicos para la consolidación de las bases de datos requeridas y de otras acciones necesarias para su cumplimiento; iv) el Ministerio de Economía y Finanzas a cargo de instrumentar los aspectos presupuestarios definidos en los Decretos Ejecutivos.

La intervención no generó discusiones en el plano legislativo, pero se trabajó con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para la reestructuración de proyectos y reasignación de fondos, que previamente estaban destinados para la mitigación de riesgos y recuperación ante emergencias en Ecuador, hacia el apoyo a la emergencia sanitaria por el Covid-19, a través de la instrumentalización del Bono de Protección Familiar.

Como se mencionó arriba, el Bono de Protección Familiar pasó por 4 fases de implementación, cada una instrumentada mediante Decreto Ejecutivo y, en mayor detalle, a través de Acuerdos Ministeriales emitidos por el MIES. Las 4 fases cumplen con el mismo objetivo y en cada uno se amplía la base de beneficiarios.

Resultados obtenidos de la política pública

Según informes de gestión internos del MIES, el Bono de Protección Familiar tuvo una cobertura en sus 4 fases, con datos al 2021, de 1.429.542 beneficiarios, de acuerdo con el siguiente detalle:

Tabla 5.
Cobertura del Bono de Protección Familiar

Tipo de transferencia monetaria	2020	2021
Bono Protección Familiar COVID Fase 1	400.019	—

Bono Protección Familiar COVID Fase 2	549.986	—
Bono Protección Familiar COVID Fase 3	—	236.208
Bono Protección Familiar COVID Fase 4	—	240.818
Bono Protección Familiar Galápagos	—	2.511
Total	950.005	479.537

Fuente: Informe de Gestión Viceministerio de Inclusión Económica – mayo 2021

En cuanto a presupuesto, se ejecutaron USD 136,4 millones durante las 4 fases de implementación del BPF, según se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 6.
Ejecución presupuestaria BPF

Nombre del Bono	Financiamiento	Monto asignado	Monto ejecutado
Bono de Protección Familiar Fase 1	BM	49.687.978,94	45.580.140,00
Bono de Protección Familiar Fase 2	BID	64.743.138,82	44.010.120,00
Bono de Protección Familiar Fase 3	BID	28.437.553,54	23.716.181,31
Bono de Protección Familiar Fase 4	FONDOS PUBLICOS	28.898.160,00	23.087.160,00
Total		171.766.831,30	136.393.601,31

Fuente: Informe de Gestión Viceministerio de Inclusión Económica – mayo 2021

Finalmente, en cuanto a los beneficiarios que han efectivamente cobrado la transferencia monetaria, se presenta la información en la siguiente tabla.

Tabla 7.
Porcentaje de beneficiarios que cobraron el BPF

Nombre del Bono	Usuarios habilitados	Usuarios cobros realizados	Porcentaje cobros

Bono de Protección Familiar Fase 1	400.019	382.283	95,57%
Bono de Protección Familiar Fase 2	549.986	366.769	66,69%
Bono de Protección Familiar Fase 3	236.208	197.006	83,40%
Bono de Protección Familiar Fase 4	240.818	124.445	51,68%
Total	1.427.031	1.070.503	75,02%

Fuente: Informe de Gestión Viceministerio de Inclusión Económica – mayo 2021

Evaluación de la política pública

La Contraloría General del Estado realizó un informe con el objetivo de evaluar cómo los programas de ayudas socioeconómicas que se implementaron durante la emergencia sanitaria aportaron a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: “Fin de la pobreza” y “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” del año 2020.

En ese sentido, la evaluación de Contraloría que se realizó para el período comprendido entre el 16 de marzo y 31 de diciembre de 2020, arroja los siguientes resultados:

1. El gobierno ecuatoriano emitió nueve decretos ejecutivos, en los que definió a la Presidencia de la República del Ecuador, MIES, Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, Unidad de Registro Social, Ministerio de Salud Pública y Ministerio de Economía y Finanzas como instituciones líderes para la atención de la emergencia sanitaria y población vulnerable.
2. La Presidencia de la República del Ecuador, MIES, Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, Ministerio de Economía y Finanzas, Unidad de Registro Social emitieron normativa para garantizar la atención de la población vulnerable, específicamente sobre la entrega de ayudas socioeconómicas.
3. Se emitieron los instrumentos legales correspondientes para facilitar la recopilación de información necesaria para el proceso de selección de beneficiarios, validación de condicionantes y asignación de transferencias monetarias.
4. El gobierno ecuatoriano definió los criterios necesarios para seleccionar a los beneficiarios de los programas de ayuda socioeconómica implementados por el MIES; sin embargo, no se evidenció la participación de instituciones privadas, sociedad civil, representantes de la academia, entre otros actores; y, se observó que a pesar de contar con información completa y actualizada para la determinación de los beneficiarios de los programas, los procesos de validación se realizaron de forma manual lo que no garantizó la calidad de la información.
5. Se contó con instrumentos de control financiero para precautelar su uso y destino.
6. El MIES, previo a la implementación de los subsidios monetarios, realizó una caracterización de la población objetivo; y, la URS, proporcionó la información contenida en el catastro social, con las bases internas y externas, antes de habilitar a los beneficiarios de los bonos. Sin embargo, no emitió normativa que establezca funciones y atribuciones para los servidores que participaron en los procesos de comprobación de las bases de datos.
7. Se incorporó al Clasificador Presupuestario de Ingresos y Egresos del Sector Público, un nuevo ítem relacionado con los bonos de protección familiar y apoyo nutricional, el que facultó la implementación y ejecución de los programas de ayudas socioeconómicas y operativizó los subsidios monetarios.
8. El gobierno de Ecuador a través del MIES entregó a los beneficiarios de forma oportuna los subsidios monetarios establecidos, fortaleció su gestión a través del proceso de *call center*, definió metas y objetivos en los programas, identificó riesgos y sugirió medidas de mitigación, estableció canales de comunicación y mecanismo de coordinación. Sin embargo, no se evidenció que el MIES haya impulsado la implementación de metodologías e

indicadores para controlar, monitorear y evaluar el avance del cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de ayudas socioeconómicas.

9. Se alcanzaron porcentajes de cobertura del 95,57% en fase 1 y del 66,69% en fase 2 de la entrega del BPF. Se entregó hasta diciembre de 2020, USD 92.372.255 a 960.637 personas beneficiarias en situación de pobreza, extrema pobreza, banda de protección o vulnerabilidad a nivel nacional.

El reporte de Contraloría es la única experiencia de evaluación en aspectos de gestión y cumplimiento de la política pública; sin embargo, no existen evaluaciones sobre el impacto de la entrega del BPF sobre la población vulnerable en variables socioeconómicas o sobre el efecto que tuvo en la recuperación de las familias beneficiarias.

Desafíos o limitaciones identificadas

El único documento oficial en relación a la entrega del Bono de Protección Familiar que señala limitaciones o desafíos, se trata del informe de la Contraloría mencionado arriba, mismo que indica que el MIES en el proceso de implementación de los programas de ayudas socioeconómicas fue la única entidad que participó en la definición de criterios para la selección de beneficiarios de los subsidios monetarios, sin que exista participación en este ámbito de las instituciones privadas, sociedad civil, representantes de la academia, entre otros actores relevantes.

El MIES previo a la implementación de los subsidios, realizó una caracterización de la población objetivo y la Unidad de Registro Social proporcionó la información contenida en el catastro social, con las bases internas y externas, antes de habilitar a los beneficiarios de los Bonos de Protección Familiar fase I y fase II. Lo anterior es señalado como una limitación en la ejecución de la política pública (CGE, 2020).

Dentro de los retos que presentan este tipo de programas sociales y que aplica en este caso, es que los recursos que se destinan no son totalmente fijos, sino que están sujetos a la decisión política y, por ende, pueden modificarse. Asimismo, su

viabilidad fiscal presenta un obstáculo por el alto costo de estos programas, especialmente para países en desarrollo. Y finalmente, factores externos que afectan la sostenibilidad de los programas, especialmente en el caso de los países de menores ingresos, es que suelen depender más del financiamiento externo, como el caso del BPF en Ecuador.

Por otro lado, los programas focalizados tienen el potencial de tener buenos efectos sobre reducción de pobreza, debido a que la focalización usualmente se asocia a transferencias mayores dirigidas a los más vulnerables. En el caso del Bono de Protección Familiar no se puede verificar el efecto que ha tenido sobre pobreza porque no existe todavía una evaluación del impacto del programa.

Entre las lecciones y desafíos que deja esta experiencia se encuentra también la necesidad de mantener los registros sociales amplios y actualizados para la correcta identificación de los beneficiarios y, que es una barrera que se puede solucionar de manera relativamente sencilla, por medio de la utilización del registro abierto por demanda, por ejemplo.

Otro desafío se trata de que estos programas posiblemente no tienen la capacidad de respuesta completa que requiere el país, pues aún después de una intervención de 4 fases persisten familias marginalmente no pobres o sostenidas por trabajadores informales cuyos ingresos están apenas por encima del umbral de pobreza para percibir la mayoría de los programas de asistencia social focalizados en los pobres, sin acceso a la seguridad social y es justamente este grupo que durante la crisis del COVID-19 se evidenció que son los más vulnerables a eventos adversos repentinos. Tal es así que la crisis derivada de la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de los sistemas de protección social que llegan a los diferentes grupos de la población. CEPAL en su reporte de 2020, señala que, para enfrentar los impactos socioeconómicos de la crisis, se propone realizar transferencias monetarias temporales para atender necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares y sugieren avanzar hacia la implementación de una PUH (Prestación Universal

por Hijos) para tener efectos en reducción de la pobreza, desigualdad, aumento de los ingresos familiares per cápita y cerrar la brecha en la cobertura de los sistemas de protección social existentes (CEPAL 2020).

CONCLUSIONES

En el presente reporte se muestra una evolución de los principales indicadores de empleo, con énfasis en la informalidad, en el Ecuador, entre el 2010 y el 2021, se describe el sistema de protección social del Ecuador, tanto contributivo como no contributivo, con una descripción de sus principales coberturas y beneficios, así como de su evolución.

Para poner en contexto con datos macro a nivel del país, el crecimiento promedio del PIB en la primera mitad de la década del 2010 fue de 5,15% (entre 2010 y 2014), el crecimiento promedio en la segunda mitad de la década (entre 2015 y 2019) fue de apenas el 0,5%. Ya para el año 2019, el crecimiento de la economía ecuatoriana fue prácticamente nulo. Los choques en la economía generados por la crisis de COVID-19 representan algo nunca antes visto en la historia económica del Ecuador. De ahí que el efecto agregado sea un decrecimiento de la economía, en el año 2020, del 7,75%. Para el año 2021 el país ya tenía un crecimiento positivo del 3,6%.

Durante la década del 2010 la pobreza se reduce del 32,8% en el 2010 a 21,5% en el 2017. Es decir, se tiene una reducción de 11 puntos porcentuales en 7 años. Ya en el año 2018 y 2019 la situación se revierte y empieza a aumentar la pobreza. Por último, con la crisis de COVID-19, la situación se agrava aún más y la pobreza aumenta 7 puntos porcentuales, para llegar a los mismos niveles que teníamos a inicios de la década del 2010. Para el año 2021 no se ve ninguna recuperación significativa en los niveles de pobreza.

En cuanto a la evolución de los indicadores de empleo, entre el año 2010 y el 2014, en porcentaje de empleo adecuado se incrementó del 44,7% al 49,3%. Luego, entre el 2014 y el 2019 hay disminución del empleo adecuado del 49,3% al 38,8%. Es decir, antes de la crisis por la pandemia, ya se tenía una reducción del empleo adecuado de alrededor de 10 puntos porcentuales. Entre el año 2019 y el 2020, el empleo adecuado cae alrededor de 8 puntos porcentuales,

de tal manera que, entre el 2014 y el 2020 el país enfrenta una fuerte reducción del porcentaje de empleo adecuado: del 49% al 30%.

Entre el 2010 y el 2014 se encuentra una reducción del desempleo, del 5% al 3,8%. Luego hay un ligero incremento en los años posteriores (llega al 5,2% en el 2016), para terminar en el 2019 en el 3,8%. En los años 2020 y 2021 hay un incremento debido a la pandemia (4,9% y 5,8%), tendencia similar que se observa para el subempleo que se mantiene en 24,6% para el 2021.

Como se observa, pese a la inicial recuperación económica postpandemia, tanto el desempleo como el subempleo continúan aumentando en el año 2021.

Asimismo, a nivel nacional se encuentra un incremento de la informalidad del 40% al 47% entre el 2015 y el 2019. Es decir, al igual que con los otros indicadores, antes de la pandemia el país ya venía arrastrando un problema en sus indicadores de empleo. Luego, con la pandemia, entre el 2019 y el 2021, la informalidad aumenta del 46,7% al 49,5% con diferencias por grupos donde se ven más afectadas las personas en el campo, las mujeres, las personas entre 51 y 65 años, empleados no calificados y en los quintiles más bajos.

Con relación al sistema de protección social, la seguridad social contributiva está conformada por tres seguros: el Seguro General Obligatorio (a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y dos regímenes especiales para el personal de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas (a cargo del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, respectivamente.

El sistema de seguridad social general abarca seguro de salud para los trabajadores y sus familias, para pensionados, pensión por jubilación por vejez, pensión por invalidez, pensión por muerte del trabajador afiliado, prestaciones frente a los riesgos del trabajo; y protección en caso de desempleo. A su vez está compuesto por el Seguro General Obligatorio y dos regímenes especiales: el Seguro Voluntario y el Seguro Social Campesino.

Las prestaciones del IESS son administradas independientemente por diversos fondos, y sus

patrimonios son considerados autónomos. Para adquirir el derecho a una pensión por jubilación, los afiliados al IESS deben haber alcanzado la edad establecida y haber realizado, como mínimo, cierto número de aportaciones.

Existe además la protección ante el desempleo, que se financia con la aportación del empleador (1%). Esta es la prestación económica que protege a los afiliados al IESS que pierden su empleo bajo relación de dependencia por causas ajenas a su voluntad.

Entre el 2005 y el 2015 se encuentra un incremento permanente del porcentaje de afiliados: de 24% al 44%. Para el 2019 se redujo al 38%, y luego en el 2021, se tiene un porcentaje de afiliados del 35%. Es decir, entre el 2015 y el 2021 se tiene una reducción de alrededor de 10 puntos porcentuales en el porcentaje de afiliados a la seguridad social.

Es decir, la seguridad social vinculada únicamente al empleo formal, cubre al 35% de las personas trabajadoras en el país, lo cual deja de manifiesto la necesidad de establecer un mecanismo de protección social que supere los esquemas contributivos de seguros e incorpore instrumentos de política y dotación de servicios, que asegure el bienestar de las personas independientemente de la estructura de los mercados laborales.

En cuanto al sistema no contributivo, los programas de pensiones no contributivas, por su parte, transfieren un monto de dinero mensual para salvaguardar la subsistencia de ciertos sectores de la población. El Ecuador cuenta con las Pensiones para Adultos Mayores, las Pensiones para Personas con Discapacidad y el Bono para Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Orfandad por Femicidio.

Los mecanismos de selección de beneficiarios en las dos primeras pensiones se realizan mediante el Registro Social y de acuerdo con un determinado puntaje. Mientras que el bono para víctimas de femicidio, creado en 2019 se entrega a los hijos de las víctimas y se calcula en función del número de niños y niñas que quedan en la orfandad.

Por otro lado, también existen los programas dirigidos a las personas en situación de pobreza y extrema pobreza. El Bono de Desarrollo Humano (BDH) y el Bono de Desarrollo Humano Variable cuyos

beneficiarios también se calculan a partir del Registro Social. A nivel nacional se encuentra un incremento importante de la cobertura del BDH del 20% en el 2015 al 31% en el 2021.

Finalmente, en el contexto de la crisis económica fruto del COVID-19, el gobierno ecuatoriano creó en 2020 el “Bono de Protección Familiar por emergencia por la presencia del COVID-19 en Ecuador” (BPF), que busca aliviar las necesidades económicas de las familias beneficiarias identificadas, y que se encuentran en condición de pobreza, cuyos ingresos dependen de actividades informales. El BPF se aplicó en 4 fases y finalizó en el 2021, beneficiando a 1.429.542 personas con un presupuesto de USD 136,4 millones durante las 4 fases de implementación.

Más allá de los reportes de Gobierno sobre los resultados de la entrega del Bono de Protección Familiar por emergencia, es difícil valorar el impacto que tuvo la política pública porque no se cuenta con un estudio de la eficacia de esta intervención. El objetivo de esta política fue inyectar dinero a las familias que dependen de actividades informales, sin embargo, se trató de un alivio temporal de la pobreza que no resolvió los problemas de fondo, como el incremento del desempleo y la informalidad en el Ecuador, al no aplicarse en el país ninguna política pública adicional enfocada a mejorar los niveles de empleo adecuado.

El BPF fue posiblemente un mecanismo útil de alivio y superación de la pobreza en el corto plazo, pero no suficiente como estrategia para propiciar más empleo de calidad e ingresos de forma permanente en la población ecuatoriana. En países con indicadores sociales y económicos como los presentados en este informe para Ecuador, se requiere de intervenciones con un enfoque integral y coordinado de varios instrumentos. La entrega de un bono por una única vez no cambia la situación de vulnerabilidad de los individuos más afectados por la pandemia, pues no se trata de un impulso fiscal permanente. Por otro lado se encuentra problemas con la focalización, además de que no generó una recuperación sostenida del nivel de vida ni empleo de calidad a largo plazo. Por lo que, en tiempo de post pandemia, Ecuador debe ir varios pasos más allá de una contención temporal.

Es urgente la necesidad de desarrollar estrategias que combinen instrumentos de políticas públicas,

disponer de información relevante de distintas fuentes gubernamentales y fuentes de financiamiento que permitan abordar realidades diversas de una población objetivo fuera del empleo formal. Políticas y programas de mercado laboral son herramientas complementarias de las políticas de generación de ingresos y en Ecuador las experiencias son escasas. Actualmente no existe una política laboral establecida en el país que busque acercar a los empleados y empleadores, mejorar las habilidades de los trabajadores, generar incentivos, subsidios o la creación directa de empleo. Todo esto en un escenario de un cambio estructural del mercado laboral nulo, pues el mercado de trabajo en Ecuador se caracteriza, de manera persistente en el tiempo, por una alta informalidad que dificulta la inserción de los más pobres a las áreas formales.

Con esta revisión, vemos que la situación económica y social del país no es muy alentadora actualmente. A partir del año 2017 y 2018 los indicadores empeoran, situación que se agrava para el 2020 con los efectos de la crisis sanitaria. En un contexto de complejidad macroeconómica previa, la crisis del COVID-19 toma al Ecuador en una situación de partida muy compleja. A pesar de que los sistemas de protección social en el país han mejorado progresivamente, en los últimos años han existido muchos retos en cuanto a la calidad y eficiencia de los servicios y a la efectividad de la dotación de transferencias monetarias no condicionadas en reducción de pobreza, entre otros indicadores sociales. Entre los mayores desafíos se encuentran aspectos de decisión y voluntad política, viabilidad fiscal, estrategias de graduación y focalización de los programas y evaluación de sus impactos.

REFERENCIAS

- Contraloría General del Estado. Dirección Nacional de Auditoría de Sectores Sociales (2022). Informe DNA2-0021-2022: "Auditoría de Gestión a los programas de ayudas socioeconómicas que el Gobierno de la República del Ecuador implementó en el marco del COVID-19 y su aporte a la consecución del ODS 1 "Fin de la Pobreza", meta 1.3 (Indicador 1.3.1) y ODS 16 "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas", meta 16.6 (Indicador 16.6.1), en el Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES y Entidades Relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2020"
- Decreto Ejecutivo 1022 de 2020. Por medio del cual se crea el "Bono de Protección Familiar por Emergencia por la presencia del COVID-19 en Ecuador". 27 de marzo de 2020.
- Decreto Ejecutivo 1026 de 2020. Por medio del cual se establece la segunda fase del "Bono de Protección Familiar por Emergencia por la presencia del COVID-19 en Ecuador". 24 de abril de 2020.
- Decreto Ejecutivo 1235 de 2021. Por medio del cual se establece la tercera fase del "Bono de Protección Familiar por Emergencia por la presencia del COVID-19 en Ecuador". 28 de enero de 2021.
- Decreto Ejecutivo 1279 de 2021. Por medio del cual se establece la cuarta fase del "Bono de Protección Familiar por Emergencia por la presencia del COVID-19 en Ecuador". 22 de marzo de 2021.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social y Banco mundial. Préstamo del Banco Mundial: Proyecto de inversión para la mitigación del riesgo y la recuperación ante emergencias en Ecuador (PMRRE). Restructuración para la inclusión de un bono de protección familiar de emergencia por la presencia del Covid-19 en Ecuador. Evaluación final, abril 2020.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social. Informe de gestión del Viceministerio de Inclusión Económica. Mayo de 2021
- Molina A., Rosero J. y Rivadeneira A. (2015). Actualización metodológica: Empleo en el sector informal y la clasificación de los ocupados según sectores. Nota técnica INEC – Julio 2015. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Junio-2015/Metodologia_Informalidad/notatecnica.pdf
- Ñopo, H., y Peña, A. (2021). Políticas de protección social y laboral en el Ecuador. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

CAPÍTULO 7

Protección Social, Mercado Laboral y Pandemia Capítulo El Salvador

Karla Chávez
Claudia Verónica Chávez
FLACSO El Salvador

Introducción

El propósito principal del presente trabajo es examinar la implementación de la *“Ley de Creación del Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas”*, diseñada por el gobierno de El Salvador como respuesta de política pública a las afectaciones socio-económicas causadas por la pandemia del COVID-19. Específicamente, el problema de investigación que motiva el análisis consiste en determinar si dicho Fideicomiso constituyó una política efectiva para complementar los mecanismos convencionales del sistema de protección social y así amortiguar el impacto económico de la pandemia sobre el empleo y los salarios a nivel nacional.

El sistema de protección social en El Salvador es frágil y de cobertura limitada. Dadas las altas tasas de informalidad en el mercado laboral, menos de la tercera parte de la población ocupada se encuentra cubierta por algún esquema de pensiones, ya sea sistema público de reparto o esquema privado de pensiones administrado por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), o por el régimen de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). No existen en el país mecanismos de seguro de desempleo para enfrentar pérdidas de ingresos debido a coyunturas de crisis económica como la ocasionada por la pandemia del Covid-19. En ese contexto, la aprobación del Fideicomiso mencionado se planteó como una respuesta no convencional de política pública para mitigar la pérdida de empleo e ingresos ocasionada por la emergencia sanitaria.

Con el fin de satisfacer el objetivo de la investigación, en la sección II se describe el enfoque metodológico adoptado, en la sección III se presenta una caracterización del mercado laboral en el contexto actual de El Salvador en términos de indicadores convencionales como porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA), tasa de desempleo, principales ramas de actividad económica, etc. La sección IV presenta una descripción del sistema de protección social del país (sistema de pensiones y sector salud) a fin de comprender las condiciones actuales de la institucionalidad. Por último, en la sección V se describe el diseño y características del Fideicomiso y en la sección VI se reportan los principales resultados de su implementación. En la sección VII se presenta la evaluación del Fideicomiso. La sección VIII concluye con algunos comentarios finales.

Enfoque metodológico

El enfoque metodológico adoptado para el análisis es de tipo documental, puesto que el objetivo fundamental es el análisis de diferentes fenómenos de la realidad a través de la indagación exhaustiva, sistemática y rigurosa de la documentación existente y que directa o indirectamente aporte al fenómeno que se estudia (Arias, 1999).

La investigación posee un enfoque cualitativo, ya que tiene como propósito, interpretar la realidad través de documentos y diversas fuentes de información, limitándose a un tipo de investigación documental informativa.

La mayoría de los datos que sirvieron de insumo para el análisis fueron tomados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del año 2021, elaborada por la entonces Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) adscrita al Ministerio de Economía, convertida a partir del 15 de noviembre de 2022 en la Oficina Nacional de Estadística y Censos (ONEC), adscrita al Banco Central de Reserva (BCR).

El principal tema consultado, debido a la relevancia de la información y por su profundidad en la EHPM, es el cuestionario de la fuerza de trabajo como se denominó en la décimo novena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET 19) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Caracterización del mercado laboral de El Salvador

La caracterización del mercado laboral de El Salvador constituye un pilar fundamental para comprender la dinámica económica y social del país. A través de una mirada detallada a los indicadores clave, como la clasificación de la condición de actividad de la población, las ramas de actividad económica, los grupos y categorías ocupacionales, la PEA urbana e informalidad laboral, la evolución de la informalidad y el desempleo, se ofrece una visión integral de la estructura y funcionamiento del mercado laboral salvadoreño.

La clasificación de la condición de actividad de la población proporciona una base sólida para entender la participación laboral y la disponibilidad de mano de obra en el país. Al desglosar la Población en Edad de Trabajar (PET) en Población Económicamente Activa (PEA) y Población Económicamente Inactiva (PEI), se puede analizar la distribución demográfica y geográfica de la fuerza laboral, así como identificar tendencias y disparidades en términos de empleo y desempleo.

Por otro lado, la caracterización de las ramas de actividad económica destaca los sectores clave que impulsan la economía nacional y generan oportunidades de empleo. Al examinar la distribución de la población ocupada en diferentes sectores, se pueden identificar áreas prioritarias para la inversión y el desarrollo económico, así como diseñar políticas y programas específicos para fortalecer cada sector y promover un crecimiento inclusivo y sostenible.

Asimismo, el análisis de los grupos y categorías ocupacionales ofrece una perspectiva detallada de la composición y estructura de la fuerza laboral salvadoreña. Al identificar los diferentes tipos de empleo y las características de los trabajadores en cada categoría, se pueden entender mejor las necesidades y desafíos del mercado laboral, así como diseñar estrategias para mejorar la calidad del empleo y promover la igualdad de oportunidades.

La caracterización del mercado laboral de El Salvador, a través de estos indicadores, busca proporcionar una comprensión profunda de la realidad laboral del país, información que debe ser contemplada para la formulación de políticas públicas y programas de desarrollo orientados a promover el empleo, la inclusión social y el crecimiento económico sostenible.

Clasificación de la condición de actividad de la población

De acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM, 2021), la Población en Edad de Trabajar (PET), definida como población de 16 años o más de edad, ascendió a 4,750,132 personas, representando el 75.4% de la población total del país; el 63.2% se encontraba localizada en el área urbana, y el restante 36.8% en el área rural. Con relación al sexo, el 54.9% eran mujeres y el 45.1% hombres (véase gráfico 1 en la sección de anexos). A su vez, la PET se dividía en Población Económicamente Activa (PEA), 2,932,673 personas, y Población Económicamente Inactiva (PEI), 1,817,450 personas.

La población ocupada ascendió a 2,746,864 personas a nivel nacional; de éstas, el 65.1% residía en el área urbana. En cuanto al sexo, el 58.3% de las personas ocupadas eran hombres y 41.7% mujeres. Al analizar a la población ocupada por rangos de edad, se observa que el 53.7% se encontraba en el rango de 16 a 39 años de edad, mientras que el 10.8% tenía una edad de 60 o más años.

Ramas de actividad económica

Las cuatro ramas de actividad económica que concentraban la mayor parte de la población ocupada eran: comercio, hoteles y restaurantes (31.7%),

industria manufacturera (15.1%), agricultura y ganadería (14.2%) y construcción (7.7%). En cuanto a la distribución de la población ocupada por género, las mujeres se empleaban principalmente en el comercio, hoteles y restaurantes (44.8%), industria manufacturera (17.3%), servicios domésticos (11.1%), y servicios comunales, sociales y de salud (8.9%); mientras que los hombres se empleaban principalmente en las ramas de comercio, hoteles y restaurantes (22.3%), agricultura y ganadería (22.0%), industria manufacturera (13.5%) y construcción (12.9%)

En cuanto al área de residencia, la rama que mayor cantidad de población ocupada absorbía en el área rural era agricultura y ganadería (31.5%). En el área urbana, la rama donde se concentraba la población ocupada era el comercio, hoteles y restaurantes (36.1%).

Grupo y categoría ocupacional

Al caracterizar a la población ocupada según grupos ocupacionales, se observa que a nivel nacional el 30.4% eran trabajadores de servicios o vendedores de comercio y mercados, los trabajadores no calificados representaban el 22.3%, el 14.4% eran clasificados como oficiales, operarios o artesanos, el 8.6% trabajaban como operadores de instalaciones y máquinas, el 6.7% como trabajadores agricultores, agropecuarios y pesqueros, el 6.7% como técnicos y profesionales de nivel medio, el 5.0% eran empleados de oficina y profesionales, y los científicos e intelectuales el 4.2%.

Al analizar por sexo, en el caso de las mujeres ocupadas el grupo ocupacional más representativo era el de trabajadoras de los servicios o vendedoras de comercio y mercados (46.5%). En el caso de los hombres ocupados, el grupo más representativo fue el de los trabajadores no calificados (25.0%).

El 58.8% de los ocupados trabajaba como asalariados. De estos, el 43.8% eran asalariados permanentes y el 15.0% temporales. Por otra parte, el 28.5% trabajaba por cuenta propia; de éstos, el 24.9% trabajaba por cuenta propia sin local y el 3.6% contaba con local. El 4.6% se ocupó como familiar no remunerado, el 3.7% como empleador o patrono y el 4.3% como servicio doméstico. Para mejor referencia, véase el gráfico 2 en la sección de anexos.

Respecto a los niveles de remuneración salarial, la EHPM 2021 registró a nivel nacional un salario promedio mensual de US\$355.97, percibiendo los hombres en promedio US\$379.13 mensuales y las mujeres US\$325.12, esto es, una brecha salarial de US\$54.02 a favor de la población masculina.

PEA urbana e informalidad laboral

La evidencia disponible indica un alto grado de informalidad en el mercado laboral del país, aun cuando las EHPM solamente proporcionan información sobre la informalidad en la población ocupada urbana.

Para el año 2021, la PEA urbana representaba el 65.0% de la PEA total, esto es, dos terceras partes de la PEA residían en el área urbana. Y según su condición de ocupación, por cada 100 personas que pertenecían a la PEA urbana, 53 se encontraron plenamente ocupadas, 38 estaban subempleadas, 6 empleadas y 4 se emplearon en el servicio doméstico.

La EHPM también registró que por cada 100 personas ocupadas que residían en el área urbana, 55 laboraban en el sector formal y 45 en el sector informal. El análisis por sexo indicaba que, por cada 100 hombres ocupados en el área urbana, 59 laboraban en el sector formal y 41 en el informal. En el caso de las mujeres, se reportaba que, por cada 100 mujeres ocupadas en el área urbana, 51 trabajaban en el sector formal de la economía y 49 en el informal. Para mejor referencia, véase el gráfico 3 en la sección de anexos.

Evolución de la informalidad

La tasa de informalidad laboral estimada para El Salvador para el año 1996 era de 31.1%, en 2005 fue de 37.6 % y en 2014 de 35.1 % (Melara, 2021). La informalidad laboral promedio pasó de 32% a 36% entre los períodos 1996–2000 y 2011–2014.

En el sector informal, la categoría de empleados por cuenta propia era la que representaba una mayor participación (48.5 % en 2014); los asalariados permanentes dentro del sector informal mostraron un ligero aumento en el período, pasando de 8.1% en 1996 a 12.5% en 2014.

Por otra parte, la categoría con mayor peso dentro de la estructura del sector formal era la de asalariados permanentes, alcanzando para el año 2014 un 82.6% del empleo formal.

La mayoría de ocupados informales laboraba en comercio, hoteles y restaurantes, mientras que, en el caso de los ocupados formales, la mayor parte se concentraba en la categoría "otros" (servicios comunales, enseñanza, administración pública y hogares con servicio doméstico). Un aspecto coincidente en ambos sectores es que, dentro de las categorías que presentan mayor peso en los ocupados salvadoreños, la categoría "comercio, hoteles y restaurantes" es la única que ha experimentado un aumento en sus cifras desde mediados de los noventa. Asimismo, puede notarse que la mayor parte de la población ocupada formal e informal ha estado alojada en sectores caracterizados por bajos niveles salariales y mayores niveles de subempleo, que además tienen pocas barreras de entrada y pocos requisitos para contratación.

Desempleo

La población desempleada ascendía a 185,808 en 2021, equivalente a una tasa de desempleo del 6.3%. Dicha población estaba conformada principalmente por residentes en el área urbana (64.2%), en su mayoría hombres (58.3%) en los rangos de edad de 16 a 24 años (40.3%) y de 25 a 59 años (51.2%).

En cuanto al desempleo total (porcentaje de la población activa total) según la estimación del modelado de la OIT en El Salvador, el porcentaje fue 5.94 en 2021. Su valor más alto en los últimos 30 años fue 9.94% en 1993, mientras que su valor más bajo fue 3.69% en 2013 (Index Mundi, 2022).

Balance

Las estadísticas ofrecen una panorámica completa del mercado laboral salvadoreño, resaltando aspectos esenciales. En primer lugar, la diversificación en las áreas de empleo, como el comercio, la industria manufacturera y la agricultura, indica una estructura ocupacional amplia y variada. Además, se observan disparidades significativas de género y ubicación geográfica en las preferencias laborales, reflejando desafíos en igualdad de oportunidades. La presencia destacada del sector informal plantea preocupaciones sobre la estabilidad y protección laboral para estos trabajadores. Por último, se identifican desafíos persistentes, como el subempleo y la falta de diversificación económica, pero también oportunidades para mejorar las condiciones laborales

a través de políticas inclusivas y sostenibles.

Descripción del sistema de protección social

El sistema de protección social es un pilar fundamental para garantizar el bienestar y la seguridad de su población en materia laboral y de salud. En este sentido, las medidas para el logro de la cobertura universal de salud y la mejora de los sistemas de pensiones son cruciales para garantizar una protección integral y equitativa para todos los salvadoreños. Estas medidas deben estar respaldadas por políticas públicas efectivas, así como por un compromiso firme de todas las partes interesadas para superar los obstáculos y construir un sistema de protección social sólida y sostenible en el país.

Mercado laboral y seguridad social en El Salvador

De acuerdo con el artículo 50 de la Constitución de la República de El Salvador,

la seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio...Dicho servicio será prestado por una o varias instituciones, las que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos. Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado en la forma y cuantía que determine la ley (Artículo 50, Constitución de la República de El Salvador, 1983)

En principio, los esquemas de seguridad social abarcan tanto intervenciones de carácter contributivo (sistema de pensiones, régimen de salud contributiva), como no contributivo (programas sociales de alivio a necesidades primordiales). Dada la alta informalidad laboral prevaleciente en el país, menos de un tercio de los trabajadores se encuentra cubierto por algún esquema de seguridad social de tipo previsional y/o acceso al régimen de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

La OIT (2021) indica que la evolución de la cobertura contributiva refleja una tendencia alcista en la región latinoamericana. Sin embargo, El Salvador desde 2015 refleja una cobertura que no supera el 34.5 % de la población ocupada, muy por debajo de la cobertura latinoamericana.

En cuanto a la cobertura de seguridad social, de cada 100 personas ocupadas, 34 estaban afiliadas o cubiertas por algún sistema de seguridad social público o privado en 2021. En el área rural, 19.8% estaban cubiertos, en el área urbana el porcentaje era de 42.0%. Por otra parte, se observa que el 34.9% de las mujeres ocupadas estaban cubiertas por un sistema de protección social, mientras que ese porcentaje en hombres era de 33.7%.

Sistema de pensiones

De acuerdo con ORMUSA (2022), las estadísticas de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) de El Salvador indicaban, a diciembre de 2021, que la población afiliada al sistema de pensiones, tanto el privado como el público, superaba los 3.1 millones de personas. No obstante, el carácter de personas afiliadas no implica necesariamente cobertura en términos de los beneficios del sistema, ya que muchas personas que aparecen registradas como afiliadas no han cotizado, en varios casos desde hace bastante tiempo. A la misma fecha, la cifra de cotizantes al sistema de pensiones alcanzaba 802,951 personas, equivalente al 27.5% de la PEA.

Esquema contributivo de salud

El esquema contributivo de salud es administrado por el ISSS, el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM) y Sanidad Militar. De estas tres instituciones y desde su creación en 1949, es el ISSS el que de forma progresiva ha ido cubriendo a la mayor parte de cotizantes de salud contributiva en El Salvador.

Con base en estadísticas de la SSF, a diciembre de 2021, únicamente el 29.9% de la PEA se encontraba cubierta por el régimen de salud del ISSS.

Sistema de salud no contributivo

La salud no contributiva en El Salvador se encuentra gestionada por el Ministerio de Salud (MINSAL), el cual tiene a su cargo toda la red de hospitales nacionales. El MINSAL tiene asignada una parte del presupuesto de la nación para garantizar este derecho. Para el año 2021, la asignación alcanzó el 13.98 % del presupuesto general (ver gráfico 5), levemente por arriba del promedio de los últimos cinco años (11.53%) (ORMUSA, 2022).

De acuerdo con el Plan Operativo Institucional del Ministerio de Salud (2021), el presupuesto asignado experimentó un incremento del 55% respecto del aprobado en 2019, lo que ayudó a mejorar la entrega de servicios de salud a la población y el control de la pandemia por COVID-19. En la actualidad, se hacen esfuerzos por migrar a un presupuesto por programas basado en resultados (Ministerio de Salud, 2021).

Medidas para el logro de la cobertura universal de salud

El Plan Estratégico Institucional 2019–2025 del MINSAL, formulado en alineación con el Plan Cuscatlán 2019–2024, proyectaba como meta al 2025, ampliar el acceso a servicios de salud a un 60% de la población sin acceso previo y el incremento al 60% de la adscripción de la población con algún proveedor de servicios de salud del primer nivel de atención de las Redes Integrales e Integradas de Salud a través de la sinergia y articulación de los proveedores de servicios (PAOH, 2022). Este Plan Institucional buscaba además que al 2025 el 100% de las instituciones de salud integrantes del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) ejecutaran el plan de acciones inter–sectoriales para el abordaje de la determinación social de la salud.

Fideicomiso para la recuperación económica de las empresas

Contexto: impacto de la pandemia del Covid-19

El 14 de marzo de 2020, mediante el decreto N° 593, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó el estado de emergencia nacional, calamidad pública y desastre natural en todo el territorio nacional, dentro del marco establecido por la constitución de la República. Mediante dicho decreto se establecía cuarentena obligatoria, limitando la libre circulación y prohibiendo todo tipo de concentración de personas.

A raíz del cierre de la actividad económica que derivó de dichas medidas, muchas micro y pequeñas empresas (MYPE) resultaron afectadas en su gestión e ingresos. De acuerdo con una encuesta desarrollada por la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) en los meses de marzo a abril de 2020, el 50.71% de las micro y pequeñas empresas cerraron operaciones de forma temporal, el 30.15% se encontraba en crisis debido a las deudas,

el 13.41% reportaba haber cerrado definitivamente por quiebra; por otra parte, un 5.5% de las MYPE había incrementado sus ventas y el 0.22% había abierto una nueva sucursal o local.

La encuesta arrojó también que el 79.85% de las empresas cerró operaciones en cumplimiento de la cuarentena, el 13.98% siguió trabajando parcialmente y solo el 6.17% continuó trabajando normalmente. En cuanto a las acciones que los empresarios planeaban implementar para recuperar sus ingresos, el 38.34% indicó que solo esperaría a que pasara la crisis para emprender de nuevo sus negocios, el 23.66% buscaría refinanciamiento, el 9.36% señaló que se apoyaría en los ingresos familiares, un 13.73% manifestó que no sabía qué hacer, y el 5.88% señaló que comenzaría a buscar empleo.

Aunque no todas las MYPE solicitaron apoyo para continuar operaciones, el 58.42% de ellas indicó que requerían ayuda para capital semilla, otro 31.47% solicitaba créditos para capital de trabajo y un 1.89% refinanciamiento de créditos. En resumen, el 91.78% de las MYPE esperaban algún apoyo relacionado con recursos económicos en las tres modalidades antes mencionadas. Del 88.58% de las respuestas válidas, el 78.96% de las MYPE señalaban que estarían quebradas en un período de entre 0 a 30 días, 92.86% en un período de 60 días, y el 94.96% en 90 días si no recibían apoyo gubernamental.

Iniciativa de ley

El 3 de junio de 2020, la Ministra de Economía entregó al presidente de la Asamblea Legislativa la propuesta de la “Ley de creación del Fideicomiso para la recuperación económica de las empresas salvadoreñas” (el cual podrá abreviarse FIREMPRESA o Fideicomiso). Esta Ley tenía por objeto la constitución y regulación del funcionamiento del Fideicomiso para la recuperación económica de las empresas salvadoreñas, durante y posterior a la crisis ocasionada por la pandemia del Covid-19 (Corte Suprema de Justicia, 2020).

El grupo objetivo del Fideicomiso eran las empresas o empresarios del sector formal e informal, afectados por la crisis económica generada por la pandemia, con prioridad en las micro, pequeñas y medianas empresas, a efecto de dar más oportunidades a los

empresarios de sacar adelante sus empresas durante la situación de emergencia.

Generalidades del Fideicomiso

Entre algunas de las principales características de la Ley de Creación del Fideicomiso se encuentran:

- El Fideicomiso se formalizó mediante Escritura Pública, la cual debía inscribirse en el Registro de Comercio, y en ese otorgamiento comparecer como fideicomitente, el Estado y el gobierno de El Salvador, por medio del Ministro de Economía, y como fiduciario el Banco de Desarrollo de El Salvador o BANDESAL.
- Se otorgó un plazo de constitución de 12 años, a partir de la vigencia de la ley.
- El Fideicomiso se constituyó con un aporte del Ministerio de Hacienda (2020) por 600 millones de dólares, financiados parcialmente por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), a ser distribuidos de la siguiente manera:
 - 140 millones de dólares destinados al Programa de Subsidio para el Empleo.
 - 360 millones de dólares para el Programa de Otorgamiento de Crédito.
 - 100 millones de dólares destinados al Programa de Financiamiento Productivo para empresarios del sector informal.
- Los créditos otorgados por medio de esos programas devengarían una tasa máxima de interés del 3% anual, con un período de gracia de 12 meses y un plazo mínimo de pago de 10 años.
- Los agentes involucrados en la implementación de los programas son el BCIE, BANDESAL, Ministerio de Economía, Alcaldía Municipal de San Salvador, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Obras Públicas y de Transporte, Ministerio de Vivienda, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA).

Reformas a la Ley del Fideicomiso

La primera versión de la Ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa en junio del 2020: constaba de 25 artículos por medio de los cuales se describía el objeto de ley, la constitución del Fideicomiso, entre otros aspectos importantes como las obligaciones del fideicomitente, las funciones y atribuciones del consejo de administración, etc.

Posteriormente, la Ley ha sufrido las reformas que se detallan a continuación.

1. Decreto Legislativo No. 840 de fecha 18 de marzo de 2021, publicado en el Diario Oficial No.62, Tomo 431 de fecha 06 de abril de 2021:

Se agregaron cuatro programas y se dio financiamiento como sobrante de los programas originales:

- Programa Especial de Subsidio para fomentar las actividades relacionadas con el arte, la cultura, artistas y creadores de obras y espectáculos públicos, empresarios productores y comercializadores de artesanías; así como para pescadores y cooperativas de pescadores artesanales, debidamente registrados en el Sistema de Registro Nacional de Pesca y Acuicultura. Se destinó para dicho programa la cantidad de 17.9 millones de dólares.

Programa Especial no reembolsable para el otorgamiento de capital semilla con fines productivos para taxistas, propietarios de transporte escolar y turístico; así como para personas con discapacidades que desarrollen una actividad productiva, ya sean estas solicitudes de forma individual o en cualquier forma de asociación. Se destinó para dicho programa la cantidad de 10 millones de dólares.

- Programa Especial de Subsidio para beneficiar a los vendedores formales e informales afectados, producto del siniestro (incendio) acaecido en el mes de marzo de 2021, en el Mercado Central de Santa Ana. Se destinó para dicho programa la cantidad de 3 millones de dólares.
- Programa de Financiamiento Productivo para empresarios y pequeños comerciantes del sector informal que fueron afectados por el COVID-19, fundamentalmente en capital de trabajo que permita su recuperación económica,

quienes tengan al menos un crédito vigente en el sistema financiero nacional y/o sistema financiero cooperativo y sociedades de Ahorro y Crédito, que tengan categoría de riesgo crediticio A o B o su equivalente en días mora. Se destinó para dicho programa 100 millones de dólares.

Asimismo, se agregó el artículo 3–A, mediante el cual se estableció una asignación de 5 millones de dólares para fortalecer patrimonialmente al Fondo Solidario para la Familia Microempresaria (FOSOFAMILIA), con el propósito de continuar otorgando créditos a la microempresa, preferentemente a las mujeres salvadoreñas en los sectores del comercio, servicios y agropecuario.}

2. Decreto Legislativo No. 112 de fecha 27 de julio de 2021, publicado en el Diario Oficial No. 146, Tomo 432 de fecha 30 de julio de 2021:

Se adhiere el Programa de subsidio, por un monto de 100 millones de dólares, para financiar por un año el complemento al nuevo salario mínimo, incluyendo las cuotas patronales, previsionales y de seguridad social, destinado a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Asimismo, se aprueba un aumento del patrimonio del Fideicomiso, conformado con aportes del Ministerio de Hacienda, hasta por un monto de 700 millones de dólares.

3. Decreto Legislativo No. 191 de fecha 26 de octubre de 2021, publicado en el Diario Oficial No. 212, Tomo 433 de fecha 08 de noviembre de 2021:

Al Programa Especial de Subsidio, se le otorgan 2.6 millones de dólares, provenientes del remanente de programas de subsidios de FIREMPRESA disponibles a la fecha, los cuales se usarían exclusivamente para atender al sector de la pesca artesanal.

Además, se añadieron dos programas:

1. Programa Especial de Subsidio para beneficiar a los comerciantes que poseen locales o puestos debidamente legalizados ante la Alcaldía Municipal de San Salvador y que se hubiesen visto afectados por el incendio acaecido en el mes de septiembre de 2021 en el Mercado de San Miguelito de la ciudad de San Salvador.

2. Programa Especial de apoyo a los empresarios para desarrollar un proyecto de contratos de aprendizaje y subsidio para el empleo, dirigido a jóvenes entre 18 y 21 años, sin experiencia laboral y/o personas de 40 años en adelante, con un período de cesantía mayor a dieciocho meses. Se asignó un monto de 4 millones de dólares, provenientes del remanente de programas de subsidios de Firempresa disponibles a la fecha.

En el Programa de Otorgamiento de Créditos para las empresas, se podría apoyar a los centros escolares y/o de enseñanza privados, así como a las universidades que demuestren afectación por la crisis generada por la pandemia.

4. Decreto Legislativo No. 540 de fecha 18 de octubre de 2022, publicado en el Diario Oficial No. 197, Tomo 437 de fecha 19 de octubre de 2022:

Se autorizó aumentar el patrimonio del Fideicomiso hasta por un monto de 710 millones de dólares.

Se adicionó el Programa Especial de Financiamiento para beneficiar a los afectados por los efectos nocivos del Huracán Julia (octubre de 2022), a fin de otorgar créditos de capital de trabajo, correspondientes a los sectores agrícola, ganadero, pesquero, turismo, entre otros, que residan en las zonas de afectación. Se asignó un monto de diez millones de dólares.

Resultados de la implementación del fideicomiso Beneficiarios en 2020–2021

A partir de octubre del 2020, BANDESAL fue designado por el Presidente de la República para administrar y ejecutar el Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas (FIREMPRESA), por un monto de 710 millones de dólares, con la finalidad de inyectar recursos económicos a las MIPYMES y empresarios del sector informal que resultaron afectados a causa de la pandemia del Covid–19.

Con la tercera reforma, en octubre de 2021, se logró destinar 3 millones de dólares para ayudar a los comerciantes afectados por el incendio en el mercado San Miguelito, para que pudieran invertir y hacer resurgir sus negocios, luego de las pérdidas

causadas por un incendio. Asimismo, se asignaron 4 millones de dólares para que las empresas contratasen jóvenes de entre 18 y 21 años de edad, sin experiencia, y adultos arriba de los 40 años de edad, con 18 meses o más de cesación laboral.

A través de esta última iniciativa, se brindó a las empresas 200 dólares por cada joven o adulto mayor de 40 años contratado, con el fin de dar un apoyo económico para el pago de sus salarios. La reforma a FIREMPRESA también contempló un refuerzo presupuestario de 2.6 millones de dólares para auxiliar a pescadores artesanales a través del Centro de Desarrollo de Pesca y Acuicultura (CENDEPESCA) y a los artistas que no fueron favorecidos en los primeros desembolsos del fideicomiso.

Según la memoria de BANDESAL 2021, el Fideicomiso FIREMPRESA ha sido un apoyo exitoso desde su lanzamiento en 2020 y hasta diciembre de 2021, aprobando más de 614.3 millones de dólares, destinados para la recuperación económica de los salvadoreños, beneficiando de manera directa a 187,202 personas y de forma indirecta a 748,808 personas.

BANDESAL, como institución administradora del Fondo de Garantías para Estudiantes (FONEDUCA), el cual forma parte desde 2019 del Fondo Salvadoreño de Garantías (FSG), otorgó en el transcurso del año 2021 varias garantías que al cierre del año presentaban un saldo de US\$ 14.67 millones, con 2,558 garantías inscritas.

En la Tabla 1 del Anexo se reporta el desglose de los montos asignados a los distintos programas con fondos del Fideicomiso a diciembre de 2021.

Beneficiarios en 2022

Según la memoria de BANDESAL 2022, al cierre de diciembre del 2022 se había inyectado a la economía nacional un monto acumulado por más de US\$651.6 millones, beneficiando a través de subsidios a la planilla de empleados, salario mínimo, artistas, pescadores, artesanos, personas con discapacidad, transportistas, mercados afectados por incendios, programa de oportunidades, y programas de crédito formal e informal beneficiando directamente a MIPYMES.

Al cierre de 2022, se había beneficiado de manera

directa a 348,662 personas y se había apoyado a 1,394,648 familiares de beneficiarios. Los programas vigentes de FIREMPRESA presentaban los siguientes resultados:

- Programa de Otorgamiento de Créditos (POC): del 1 de enero al 31 de diciembre del 2022, se otorgaron US\$3.3 millones, beneficiando a empresarios del sector formal.
- Programa del Subsidio al Salario Mínimo: del 1 septiembre 2021 al 31 de diciembre del 2022 el monto subsidiado acumulado a los patronos ascendía a un total de US\$60.5 millones. Al realizar una desagregación por zona geográfica, la mayor concentración de fondos correspondía al departamento San Salvador con 49%, por un monto de US\$29.7 millones, seguido por La Libertad, con US\$ 9.3 millones (15%) y San Miguel con US\$ 6.0 millones (10%).

Respecto a la distribución del subsidio al salario mínimo, las micro y pequeñas empresas habían recibido el 58% de dichos fondos y la mediana empresa un 42% (véase el gráfico 6 en la sección de anexos).

Los principales sectores económicos subsidiados a diciembre de 2022 eran el comercio y servicios con un 82.65% y el sector industria con 16.64% (véase tabla 2 en la sección de anexos).

De manera directa se había apoyado a 121,363 empleados y 485,452 familias de beneficiarios directos.

- Programa Especial de Financiamiento para los afectados del Huracán Julia: BANDESAL a través de la gestión de fondos para el programa especial de financiamiento, ha otorgado al cierre de diciembre del 2022 un total de 162 créditos en condiciones favorables, priorizando los recursos al desarrollo de personas autónomas, micro y pequeñas empresas, beneficiando sectores productivos afectados por el Huracán Julia, por un monto de US\$353 mil a través del Fondo de Desarrollo Económico, Banco de Fomento Agropecuario y Banco Hipotecario.

- Programa de Oportunidades: impulsa la inserción laboral de jóvenes de 18 a 21 años sin experiencia laboral, y personas mayores de 40 años desempleadas, para acceder a un empleo decente, que les permita mejorar su condición de vida y de su grupo familiar. Desde noviembre 2021 al 31 de diciembre de 2022, se ha acumulado un monto subsidiado que asciende a US\$2.3 millones, otorgado a 564 patronos, beneficiando a 14,521 empleados.

Por tipo de persona, al cierre de 2022 se había subsidiado el 97.44% de personas jurídicas y un 2.56% de personas naturales (véase tabla 3 en la sección de anexos). El programa posee cobertura a nivel nacional, pero la mayor concentración del beneficio se encontraba en los departamentos de San Salvador (26%), La Libertad (18%), San Miguel (16%) y Santa Ana (11%), lo cual representa en términos monetarios un monto de US\$1.6 millones.

Evaluación del fideicomiso

La ejecución del Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas no cuenta con una evaluación formal, ni experiencias de evaluación con algún tipo de metodología.

La información disponible indica que los diversos programas para la reactivación económica ejecutados bajo el Fideicomiso han permitido a micro y pequeñas empresas acceder a créditos para lograr una recuperación económica más rápida tras la crisis del Covid-19.

El alivio económico o inyección financiera de los programas de BANDESAL ha ofrecido la oportunidad de mantenerse operativas a micro, pequeñas y medianas empresas, que sin ese apoyo probablemente habrían quebrado, además de llevar alivio a las familias de los trabajadores cuyos contratos fueron suspendidos por motivo de la pandemia.

Si bien es cierto que FIREMPRESA ha logrado beneficiar a una parte de la población de manera directa e indirecta por medio del acceso a crédito de los diversos programas, no queda muy claro si estos

créditos han sido suficientes y si serán sostenibles para lograr la recuperación económica de las empresas salvadoreñas. Las dificultades de acceso a crédito ha sido un problema recurrente señalado por las micro y pequeñas empresas en El Salvador, que se agudizó en el contexto de la pandemia.

Los US\$460 millones destinados por el Fideicomiso para sus programas de otorgamiento de crédito y financiamiento productivo sin duda contribuyeron a mitigar el impacto de la crisis sobre las micro y pequeñas empresas, pero no puede esperarse que tengan efectos duraderos más allá de superar la situación de emergencia.

Por otra parte, los US\$140 millones (0.6% del PIB) destinados a subsidiar los salarios contribuyeron también a paliar el impacto de la pandemia sobre el empleo y los ingresos laborales pero, de nuevo, su alcance es modesto comparado con la caída de ingresos salariales debido a la recesión económica derivada de la pandemia. Esa caída puede estimarse en unos US\$1,000 millones, considerando la contracción del PIB y la participación de los salarios e ingresos por cuenta propia en el ingreso agregado, según los datos reportados por el BCR.

Finalmente, dada la ausencia de un ejercicio formal de evaluación de impacto del Fideicomiso, es difícil determinar cómo éste fue implementado y si ha sido administrado de manera eficiente y eficaz.

Comentarios finales

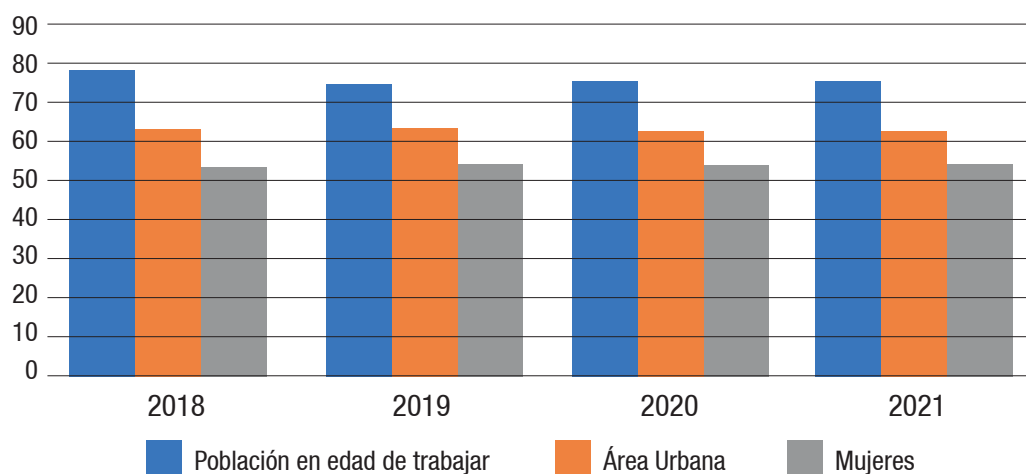
Para que una política de acceso al crédito para la recuperación económica sea efectiva, como en el caso del Fideicomiso FIREMPRESA, más allá de recibir los recursos financieros, es imperativo brindar un acompañamiento técnico a los beneficiarios y dar un seguimiento periódico de asesoramiento que asegure el aprovechamiento de los recursos otorgados.

Por otro lado, se sugiere tener en cuenta medidas de contingencia como realizar procesos de identificación de los riesgos que enfrentan las empresas en la continuidad de sus operaciones, para formular mejores estrategias y planes financieros que permitan solventar a corto plazo las dificultades de solvencia y rentabilidad ante cualquier evento fortuito que amenace los recursos de la entidad.

Como parte de la evaluación de la medida de política implementada, sería interesante que se realizara una encuesta o un diagnóstico, mediante el cual se recolecte información de los usuarios beneficiados, para saber si consideran que esta política realmente les ha ayudado a recuperarse luego de la crisis generada por la pandemia del Covid-19.

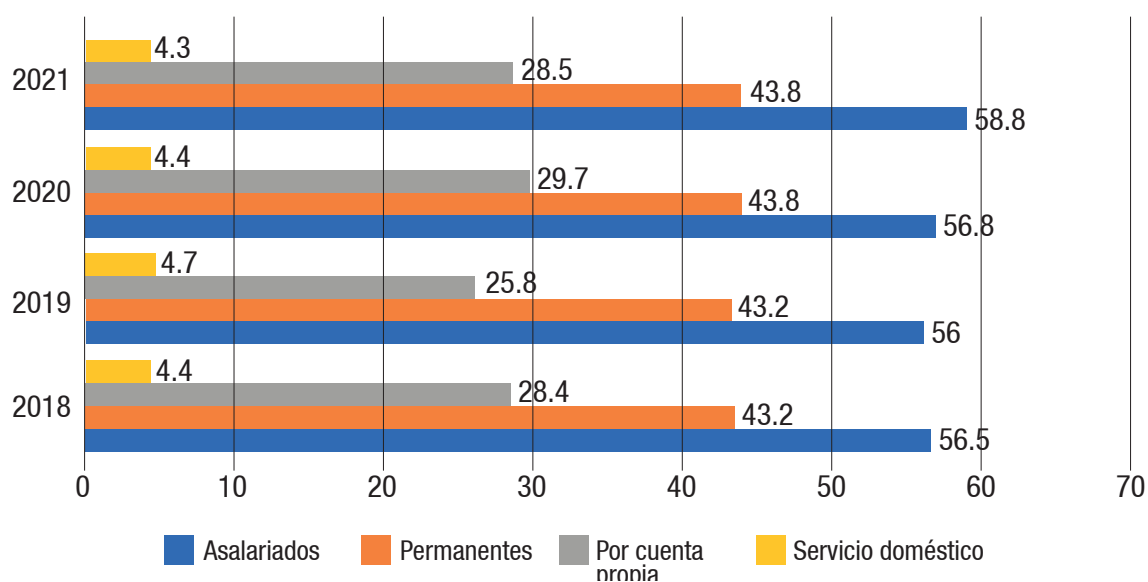
Anexos

Gráfico 1
El Salvador: Distribución de la población en Edad de Trabajar
(PET) según área geográfica y sexo. EHPM/



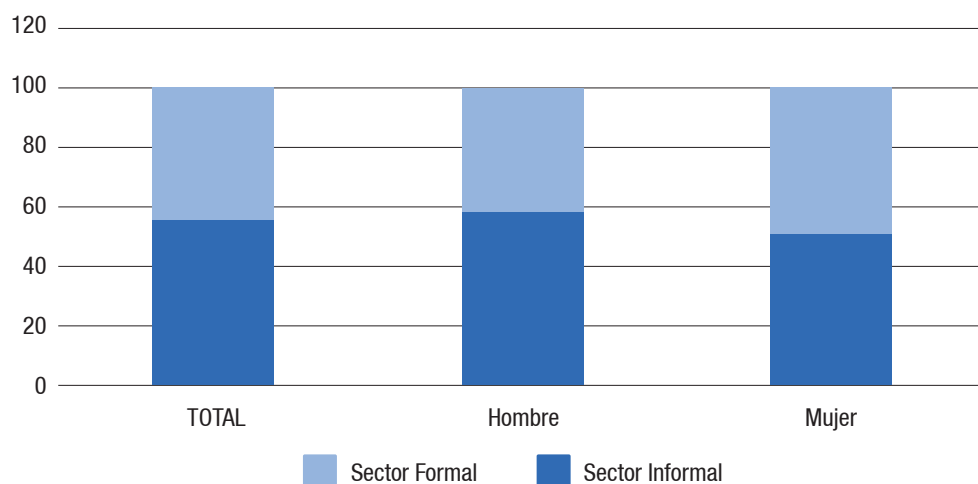
Fuente: Elaboración propia con información de la EHPM (2021).

Gráfico 2
El Salvador: Población Ocupada por categoría ocupacional. EHPM



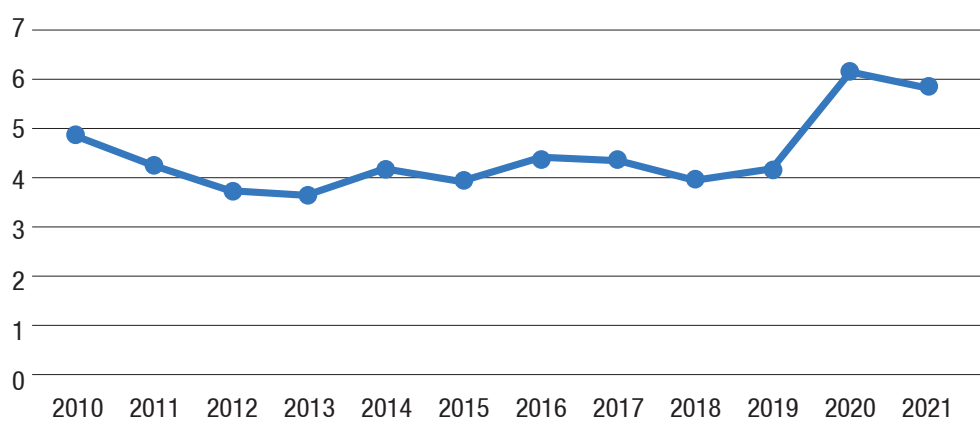
Fuente: Elaboración propia con información de la EHPM (2021).

Gráfico 3
El Salvador: Población ocupada urbana por sector ocupacional, según sexo



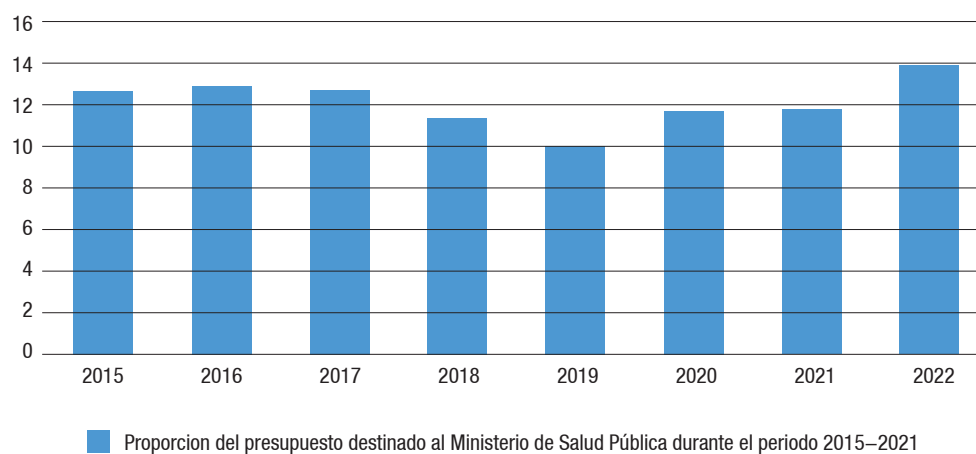
Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2021)

Gráfico 4
Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT) – El Salvador



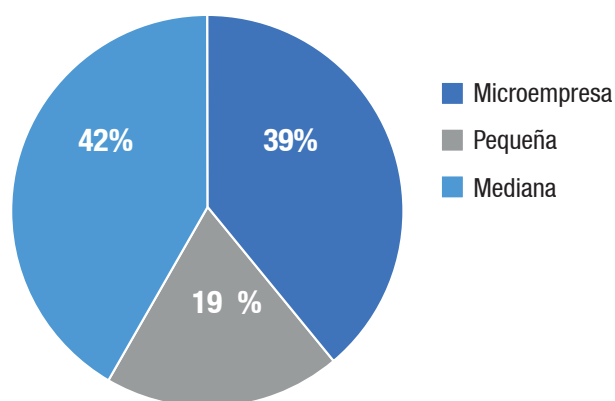
Fuente: Organización Internacional del Trabajo, base de datos sobre estadísticas de la OIT (ILOSTAT).

Gráfico 5
Proporción del presupuesto destinado al Ministerio de Salud Pública durante el período 2015–2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 6
Monto subsidiado por tamaño de empresa participación acumulada a diciembre 2022



Fuente: BANDESAL, Banco de Desarrollo de la República de El Salvador 2022.

Tabla 1.
Distribución de los fondos del Fideicomiso FIREMPRESA a diciembre de 2021

Sector económico	Monto (Millones de US\$)	%
Crédito al sector formal	360.2	58.6%
Crédito al sector informal	141.6	23.1%
Subsidio a empleados	59.8	9.7%
Subsidio a artistas	11.6	1.9%
Subsidio a pescadores	5.0	0.8%
Subsidio a transportistas	4.2	0.7%
Subsidio a personas con discapacidad	0.6	0.1%
Subsidio a artesanos	0.7	0.1%
Subsidio al salario mínimo	27.9	4.5%
Subsidio a mercado de San Miguelito	1.3	0.2%
Subsidio al mercado de Santa Ana	1.4	0.2%

Fuente: BANDESAL, 2021.

Tabla 2. Monto subsidiado por sector económico.
Monto acumulado a diciembre de 2022.

Sector económico	Monto subsidiado	Porcentaje	No de patronos
Sector comercio y servicio	\$ 50,022,115.32	82.65%	12,090
Sector industria	\$ 10,068,169.97	16.64%	1,978
Sector agropecuario y otros	\$ 431,698.04	0.71%	61
Total	\$ 60,521,983.33	100.00%	14,129

Fuente: BANDESAL, 2022.

Tabla 3. Programa de Oportunidades por tipo de persona
al cierre de diciembre del 2022

Tipo de persona	Monto subsidiado	Porcentaje	No de patronos
Persona Jurídica	\$ 1,845,168.24	97.44%	307
Persona Natural	\$ 48,447.89	2.56%	257
Total	\$ 1,893,616.13	100.00%	564

Fuente: BANDESAL, 2022.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, F. (1999). El Proyecto de Investigación. Guía para su elaboración. Caracas. Editorial Episteme.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (1983). Constitución de la República de El Salvador.
- BANDESAL. Banco de Desarrollo de la República de El Salvador (2022) Memoria de Labores 2021. <https://www.bandesal.gob.sv/wp-content/uploads/2022/09/VF-MEMORIA-BANDESAL-2021-v2-15-JUN.pdf>
- BANDESAL. Banco de Desarrollo de la República de El Salvador (2022) Memoria de Labores 2022. <https://www.bandesal.gob.sv/wp-content/uploads/2023/02/Memoria-de-Labores-2022-4.pdf>
- Corte Suprema de Justicia. (2020). Decreto 640. Ley de creación del fideicomiso para la recuperación económica de las empresas salvadoreñas. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/documentosboveda/D/2/1990-1999/1996/03/88A51.PDF?Embedded=true>
- Dirección General de Estadística y Censos DYGESTYC. (2021). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples EHPM 2021. <https://www.um.es/documents/378246/2964900/Normas+APA+Sexta+Edici%C3%b3n.pdf/27f8511d-95b6-4096-8d3e-f8492f61c6dc>
- Index Mundi (2022) El Salvador – Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT. <https://www.indexmundi.com/es/datos/el-salvador/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS>
- Melara, C. (2021). Los determinantes del sector informal salvadoreño en el periodo 1996–2014. Elementos integrales de una política de empleo. <https://revistas.ues.edu.sv/index.php/launiversidad/article/view/1631>
- Ministerio de Hacienda (2020) Gobierno y BCIE firman financiamiento para la recuperación económica. <https://www.mh.gob.sv/gobierno-y-bcie-firman-financiamiento-para-la-recuperacion-economica/>
- Ministerio de Salud (2021) Plan Operativo Institucional 2022. <https://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/planes/planoperativoinstitucional2021-Acuerdo2967.pdf>
- OIT (2021). Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_823638.pdf
- ORMUSA, Mujer y Mercado Laboral 2021. Acceso de las mujeres a la seguridad social en El Salvador, 2022. <https://ormusa.org/wp-content/uploads/2022/07/Mujer-y-Mercado-Laboral-Final-vf.pdf>
- PAOH (2022) Salud en las Américas, Perfil del país El Salvador. <https://hia.paho.org/es/paises-2022/perfil-el-salvador>

CAPÍTULO 8

Protección Social, Mercado Laboral y Pandemia Informe Guatemala

Edgar Balsells
FLACSO Guatemala

A manera de introducción: un abordaje del tema

Durante el lapso de realización del presente trabajo se fue llegando al mes de marzo de 2023 y a la fecha de convocatoria a elecciones generales, que tendrá lugar en junio del presente año.

Diversos cambios y novedades se han presentado en los últimos meses: primero un declive en la gestión y presencia del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que es el principal protagonista de la política escogida para ser evaluada y que forma parte de los programas de protección social durante plena época de pandemia (período 2020–2021). Segundo, la publicación por parte del Instituto Nacional de Estadística de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI 2022–, en febrero de 2023. Tercero, un declive en las posiciones de política social en general, derivado, entre otros factores, de la indiferencia marcada a lo acontecido con la pandemia en 2020–2021 y querer avanzar en la reactivación económica, sin entrar a considerar los gastos y esfuerzos de diseño de la etapa post pandémica y las nuevas posturas sobre bienestar social en el hemisferio occidental y Europa.

Se han observado cambios de protagonistas de la toma de decisiones en entes de importancia como el propio Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

Para contar con indicadores adecuados del legado de la pandemia, uno de ellos resulta ser paradigmático y es el porcentaje de vacunación, al menos con dos dosis. Guatemala se encuentra a la zaga de América Latina con un porcentaje del 57%. Las autoridades responsables le atribuyen el rezago a factores culturales, a la debilidad del proceso del modelo

inclusivo de salud, principalmente lo que se refiere al anillo de la atención primaria y al vencimiento de diversos lotes, producto de negociaciones muy discutibles, tal es el caso de la amplia proveeduría de vacunas Sputnik altamente rechazadas por la población, y que no son aceptadas por los países del hemisferio occidental a donde cientos de migrantes guatemaltecos se dirigen diariamente; es decir, la diáspora, que es una de las principales aportantes dinerarias del gasto de bolsillo en salud, y de la protección familiar a niños, ciudadanos de la tercera edad, madres y demás miembros del hogar que reciben las ansiadas remesas, que sostienen la macroeconomía del país.

El caso que se expone al final, correspondiente a subsidios directos a los grupos más marginados de la sociedad, como una respuesta al confinamiento durante la pandemia, conllevó una inyección inusitada de transferencias monetarias, que no tuvo una segunda generación de reformas, y que ni siquiera fue parte total de las primeras discusiones de los candidatos a puestos de elección popular.

Ello refleja altos niveles de indiferencia de los grandes decisores de política pública en Guatemala, así como de modelos de responsabilidad social empresarial, no obstante la proliferación de nuevo de programas de cooperación técnica y financiera que vienen principalmente de América del Norte y concretamente de USAID y el establishment de Washington, para contrarrestar la migración y la diáspora que constituye uno de los fenómenos sociales más significativos en la actual realidad social centroamericana.

Con ello en mente, se hace un análisis de la seguridad social en Guatemala y se pasa a una explicación del proyecto concreto analizado que corresponde a uno a cargo del Ministerio de Desarrollo Social –MIDES–

y que contó con cuantiosas inyecciones de dinero fiscal, incluso financiado por el Banco Central que constitucionalmente tiene un candado que permite financiamiento de tal corte, exceptuando situaciones de catástrofe nacional.

Al final del trabajo se presenta bibliografía que está siendo sistematizada para la época actual, teniendo en cuenta la relación entre financiamiento público y programas sociales, la inflación actual y las nuevas posturas de protección social post pandémicas.

Descripción de datos y tendencias del empleo formal y desempleo

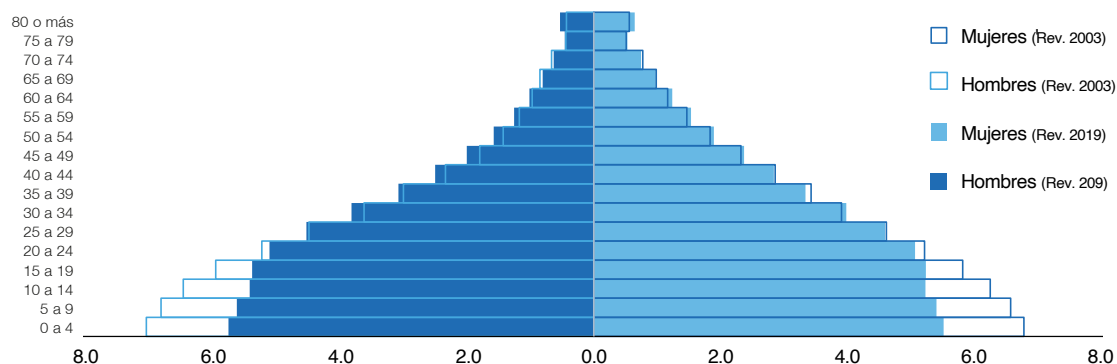
Se intenta aquí conocer las tendencias de las cifras de empleo informal y desempleo en el país, siendo

relevante describir el indicador de informalidad y desempleo que se está usando para los datos.

Se acude así al denominado Sistema Estadístico Nacional –SEN– siendo parte de este el Instituto Nacional de Estadística –INE–, aun cuando es preciso advertir que tal sistema presenta diversas falencias que se han venido evidenciando desde que la planificación nacional dejó de ser una prioridad de la alta política pública (a pesar de la presencia de planes diversos y de la formal institucionalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–).

El mencionado sistema publica la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. La de febrero de 2022 presenta los siguientes indicadores:

Grafica No.1
Estimaciones de la población al 30 de junio 2020

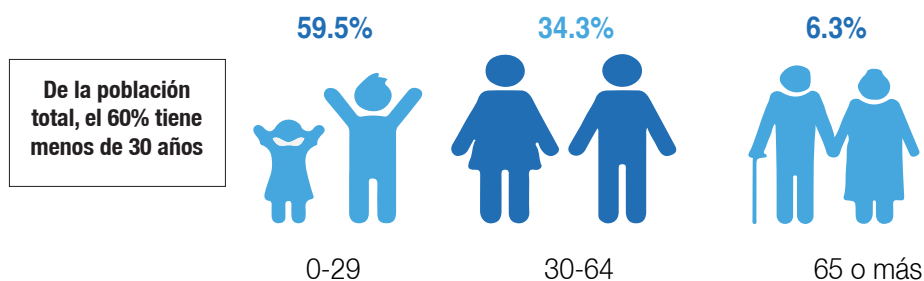


Fuente, ENI, febrero 2021

Derivado de las estimaciones del último censo de población y habitación, estamos hablando de una población de 17.2 millones de habitantes.

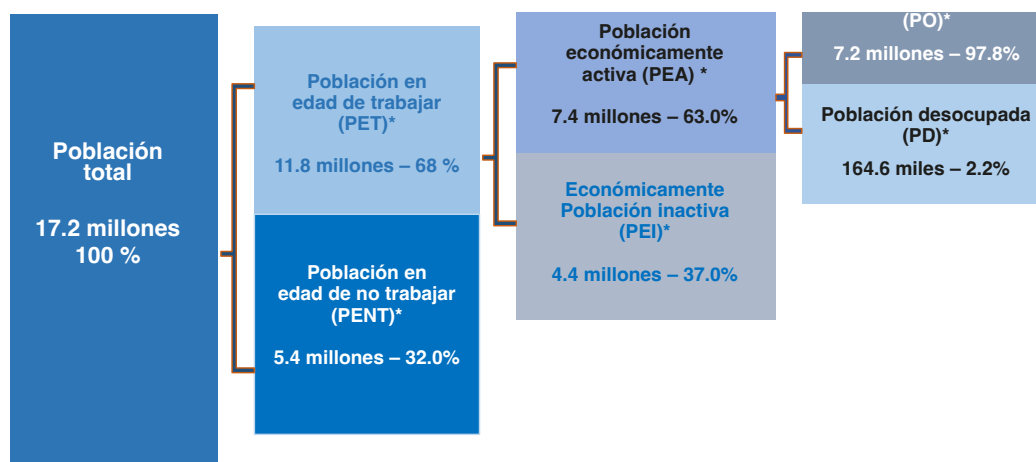
Para efectos de protección social, la estructura etérea nos está indicando una población aún joven, a diferencia de lo que acontece en Cuba, Uruguay o Costa Rica.

Grafica No.2
Características Poblacionales



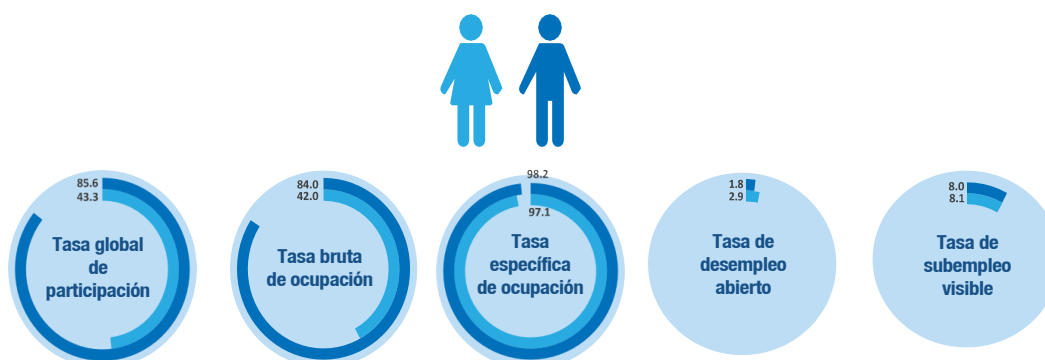
Fuente, ENI, febrero 2021

Grafica No. 3
Las características del mercado laboral por estudio personas de 15 años o mas



Fuente: ENEI.

Grafica No. 4
Principales Indicadores del mercado laboral por sexo



Fuente: ENEI

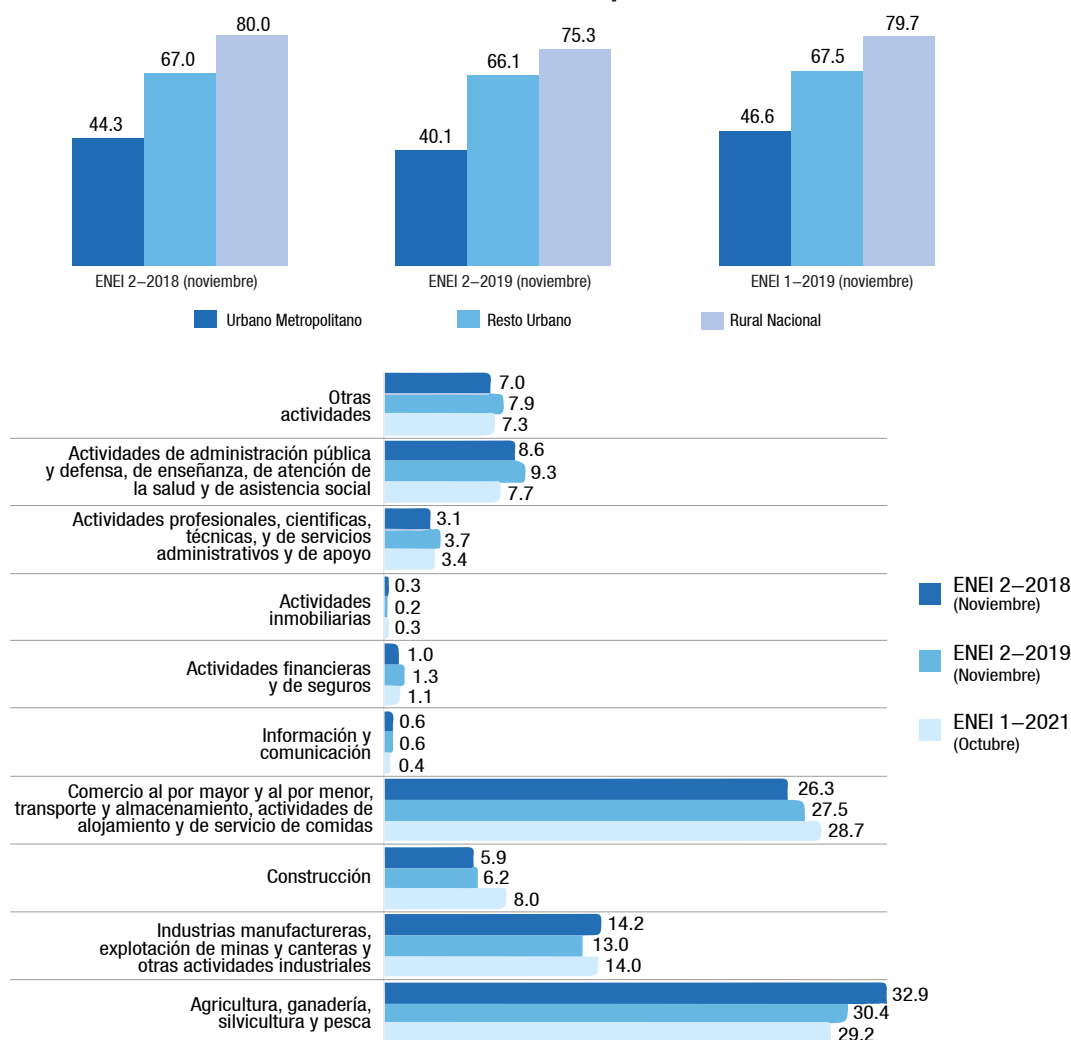
Ahora bien, en materia de informalidad es en donde debe empezar un análisis más cuidadoso. La ENEI define la informalidad y el sector, el que corresponde a los ocupados en las siguientes categorías:

- Empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 6 personas

- Trabajadores por cuenta propia o autónoma, excluyendo profesionales y técnicos
- Todos los familiares no remunerados
- Ocupados en el servicio doméstico

El indicador resulta siendo uno de los más altos de América Latina:

Grafica No.5
Estructura de la ocupación



Descripción del sistema de Seguridad Social de Guatemala: inquietudes de actualidad

Partimos de que protección social es un término más amplio que la seguridad social, la cual está institucionalizada en un sistema parecido a diversos países mesoamericanos cuyos pioneros recogieron en parte el modelo mexicano de la Constitución de 1917, sobresaliendo en este caso primero la Caja Costarricense de la Seguridad Social (CCSS) y luego en 1946 el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Este último conserva las funciones sustantivas de prestaciones pecuniarias a través del sistema de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS), y Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA).

Se trata de un régimen unitario y obligatorio, de conformidad con el sistema de protección mínima.

Uno de los órganos técnicos de mayor visión regional en el marco de los organismos vinculados con la seguridad social es el Consejo de Instituciones de la Seguridad Social de Centroamérica y República Dominicana (CISSCAD). Por ejemplo, el plan de trabajo planteado como hoja de ruta de la estrategia para 2028 plantea desafíos comunes de los países centroamericanos, que son propicios comentar es este análisis que se hace de la seguridad y la protección sociales.

En primer lugar, se tienen las bajas coberturas y la segmentación y fragmentación de los distintos

sistemas de seguridad social. (CISSCAD, 2019;5). Se propone abordar tales desafíos en base a la problemática de acceso a la cobertura, usando como referencia la estrategia para el acceso universal de salud de la Organización Panamericana de la Salud del 2014. Dicho marco considera cuatro líneas estratégicas interdependientes sobre las cuales avanzar: i) ampliar el acceso equitativo a servicios integrales; ii) fortalecer la rectoría y la gobernanza; iii) aumentar y mejorar el financiamiento, con equidad y eficiencia y iv) fortalecer la coordinación intersectorial.

Cada país viene haciéndolo a ritmos pausados y con muy poca coordinación entre sí. Las conquistas sociales luego de la etapa COVID-19 debieran ser amplias, pero al momento de escribir estas líneas se observan tan sólo muy tímidos avances como lo es la publicación en el Diario Oficial del Acuerdo Gubernativo Número 257-2022 que refrenda la presidencia y el ministro de Trabajo una Resolución de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), conocida como Acuerdo Número 1521 o Contribución Voluntaria por Cuotas Faltantes Para una Pensión por Vejez.

Resulta ser que la normativa del seguro social plantea un aporte de 240 cuotas para optar a la pensión por vejez. Innumerables apelaciones se entretienen en los tribunales laborales del país con relación al conteo de tales cuotas de las que, dicho de paso, muestran altos niveles de obsolescencia en su registro en la institución, siendo además que la laxitud de las regulaciones determina que muchas empresas, principalmente agrícolas no cumplan con tal obligación tributaria, o bien la interrumpan en algunos momentos.

Los considerandos se basan en normativas de prestaciones pecuniarias, como es el caso de que el Programa de Vejez y Sobrevivencia compensa mediante el otorgamiento de prestaciones en dinero, el daño económico resultante de la cesación temporal o definitiva de la actividad laboral.

Un Acuerdo anterior, que lleva el Número 1124 de la Junta Directiva, que establece el Reglamento Sobre Protección Relativa e Invalidez, Vejez y Sobrevivencia y sus modificaciones establece los requisitos mínimos para tener derecho a las pensiones que se

otorgan por esos riesgos, siendo uno de ellos el tener acreditado determinado número de contribuciones al Instituto.

Sin embargo, un porcentaje de tales contribuciones –que actualmente son 240– son denegadas por no reunir el número de contribuciones requeridas, por lo que es necesario establecer un mecanismo que permita a tal grupo que se considera vulnerable, acceder a esa prestación pagando las contribuciones faltantes.

Sin embargo, en el Artículo 1 se establece la prestación: “el objetivo del presente Acuerdo es permitir el pago de hasta doce contribuciones a los afiliados que, habiendo solicitado pensión por Vejez, no reúnen el mínimo de contribuciones.

Cabe indicar que, luego de una etapa de pandemia que ha sensibilizado a los estados y sus sociedades a ampliar coberturas y pasar de la mínima seguridad social, a la protección social, incorporando conquistas como la cobertura universal de la salud, tal medida resulta ser completamente insuficiente y poco digna de una política social activa.

Vale indicar, por experiencia propia de este escribiente, como miembro titular de la Junta Directiva del IGSS, que el trámite de la pensión resulta ser un proceso tortuoso y engorroso para el afiliado. El IGSS se encuentra en una etapa prehistórica en materia de entrega de servicios con eficiencia y tecnología –como debiera ser en una era de tecnologías de la información– entre contribución del trabajador y registro y acumulación del monto de las pensiones.

El afiliado debe llenar un formulario de inicio, indicándole al IGSS sus relaciones laborales y luego las oficinas centrales proceden a una constatación en archivos de millones de datos guardados en papel todavía.

Tal retraso pareciera no tener completamente sensibilizada a las autoridades de los avatares que enfrentan los pensionados, mientras que los intentos por modernizar y superar los retrasos pasan por graves deficiencias aún del sistema de adquisiciones guatemalteco y del IGSS. Un intento de reforma se trató de implementar durante el fallido y corrupto gobierno de Otto Pérez Molina, quien fue derrocado

gracias a los movimientos sociales denominados como La Plaza, que aglutinó a miles de guatemaltecos en las plazas para concretar finalmente la salida del presidente y vicepresidenta, por graves acusaciones de corrupción.

Uno de tales proyectos fue el del escaneo de datos de los afiliados, llevado a cabo por una firma de nombre NEXTEC y que derivó en graves acusaciones del Ministerio Público por sobrevaloración. Desde tal fecha, la decisión de las autoridades ha consistido en invertir en grandes costos laborales y contratación individual de personas para el escaneo de millones de datos, bajo contratos administrativos, ampliando así la carga administrativa y el costo laboral del IGSS; sin embargo, ello representa un proceso más lento, en perjuicio del afiliado.

Ahora bien, lo que llama la atención en materia de protección social es la carencia de una política más flexible para que afiliados que, por ejemplo, han repartido su tiempo de vida entre actividades del sector público y/o el privado, y han contribuido al IGSS en su financiamiento con una buena cantidad de cuotas, para llegar a las 240, pudieran tener más amplitud en el número de sus contribuciones, y con ello seguir financiando el presupuesto del IGSS. Sin embargo, la experiencia del autor en este sentido es que dos valladares tienen el IGSS para ampliar su mira: la rigidez del análisis actuarial, y la falta de apoyo del fisco con aportes no contributivos, expresamente contemplados en su Ley Orgánica.

Sin embargo, de esto último se habla frecuentemente, pero nada se concreta, bajo la égida de un Congreso de la República compuesto en estos momentos por diputados poco aptos y de poca fuerza moral social para arreglar esta y otras situaciones como la presentada, que atentan en contra de una amplia política de protección social, que apalanque el seguro social como principal pivote.

Otro tema de actualidad en la seguridad social es el del reconocimiento legal por parte del Estado guatemalteco del trabajo a tiempo parcial. En fecha reciente el Ministerio de Trabajo y Previsión Social emite el Acuerdo Gubernativo Número 239-2022 (16 de septiembre 2022) que aprueba en todo su contenido el Acuerdo Número 1520 de fecha 4 de agosto de 2022 emitido por la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS–.

El citado Acuerdo se emitió para tipificar ahora la naturaleza de las contribuciones a tiempo parcial y acuerda dictar las siguientes reformas al Acuerdo Número 1421 de Junta Directiva “Reglamento sobre Recaudación de Contribuciones al Régimen de Seguridad Social”.

Se estipula un monto base para el cálculo de la contribución social mínima a la Seguridad Social. El mismo se define como el monto resultante de multiplicar el salario mínimo fijado por el Organismo Ejecutivo, en jornada diurna de trabajo según la actividad económica que corresponda calculado sobre un mínimo de ocho horas diarias.

Cuadro No. 1
Factor de expansión según la siguiente tabla

Cuando el salario mínimo sea fijado por:	El factor de expansión a utilizar será el siguiente	Monto base para el cálculo de la contribución mensual mínima a la Seguridad Social
Hora	243.3333	Salario fijado por hora*243.3333
Día Mes	30.4167	Salario fijado por día*30.4167
	1.0	Salario fijado por mes*1

Luego viene la orden principal de la norma: El monto base para el cálculo de la contribución mínima mensual a la Seguridad Social será aplicable única y exclusivamente en los casos que el trabajador devengue un salario menor a dicha base.

Posteriormente la Junta Directiva del IGSS, y refrendado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social emite el Reglamento para la Protección de Trabajadores que laboran a tiempo parcial en aplicación del Convenio 175 de la Organización Internacional del Trabajo.

El reglamento indicado contiene una serie de disposiciones que se pueden considerar dañinas y atentatorias en contra de la protección social principalmente para el otorgamiento de la protección en los Programas Enfermedad, Maternidad y Accidentes: Los trabajadores que inicien relación de trabajo a tiempo parcial sin relación de trabajo de tiempo completo inmediata anterior y que únicamente se encuentren en una relación laboral a tiempo parcial, tendrán cobertura de atención médica sobre enfermedades profesionales, accidentes y

maternidad, como lo establece el nuevo reglamento vigente.

Ello constituye una acción de precarización del trabajo formal, dada la política de flexibilización laboral que se ha venido consolidando desde los tiempos del Ajuste Estructural. Lo referente al trabajo parcial ha sido adversado por las principales centrales obreras del país en virtud de que contradice diversa normativa que forma parte del Código de Trabajo. Aun así, la Corte de Constitucionalidad le dio vida, a pesar de diversas impugnaciones de sindicatos importantes.

Otro tema de precarización lo constituye la negativa de la Gerencia del seguro social a darle cobertura permanente a los trabajadores estacionales, en caso éstos adquieran diversas incapacidades, principalmente la que ha dado en llamarse *la nueva pandemia mesoamericana*, que consiste en la enfermedad renal no tradicional.

En diversas investigaciones realizadas por este escribiente¹, se busca un enfoque desde una perspectiva económica de costos, y previsión en la seguridad social, buscando la cobertura amplia de prestaciones pecuniarias en materia de discapacidad para los trabajadores de arduas tareas agrícolas estacionales, principalmente en la costa del Pacífico guatemalteco. El enfoque se efectúa desde el ámbito de la Economía Preventiva y las experiencias en costos sociales del autor.

Se concluye así que tal enfermedad se encuentra en ascenso y amerita de políticas de salud preventivas y curativas para impedir la incapacidad, principalmente en materia curativa los trasplantes renales. Pero, además, poner en ejecución una resolución de Junta Directiva de cubrir a los trabajadores aun cuando no se encuentren en la estacionalidad activa laboral y que hayan sido afectados por tal enfermedad como producto de la labor del corte de caña que, según investigaciones científicas es altamente responsable de la ocurrencia de graves problemas renales en personas muy jóvenes en plena edad laboral.

El estudio de los trabajadores rurales y estacionales es de larga data, siendo una de las investigaciones pioneras la de Figueroa Ibarra (1976). En el trabajo se expone la tesis de que, debido al bajo desarrollo del capitalismo agrario, el conjunto mayoritario de su fuerza de trabajo necesariamente tiene que ser un semiproletario que temporalmente se vincula a las grandes fincas. (Figueroa, 2022; xiii). Se trata así de los asalariados temporales, que llegados al 2023 no han sido adecuadamente cubiertos por el Seguro Social y que resulta sumamente raro que puedan completar las 240 cuotas para una jubilación, dada la faena extenuante que requiere el corte de caña.

Ya Figueroa Ibarra había identificado estos problemas, dada que su investigación es ampliamente respaldada con datos: *“Además de las enfermedades a las que están expuestos, los cuadrilleros y voluntarios que venden su fuerza de trabajo en las grandes fincas algodoneras² también sufren los efectos de las intoxicaciones ocasionadas por los pesticidas utilizados en esas unidades agrícolas”*. (Figueroa 1976;346).

Tanto Figueroa Ibarra en 1976 como Juan Alberto Fuentes (2022) le atribuyen una alta dosis de causalidad a la situación precaria del trabajador asalariado rural a la descomposición de la agricultura familiar. Fuentes habla de una explosión del número de jornaleros que han acudido al trabajo fuera del hogar como única opción. (Fuentes, 2022;93). En el nuevo siglo, los jóvenes dejaron de trabajar en actividades asociadas al hogar y se convirtieron principalmente en jornaleros, en un mercado laboral precario y desigual. (Fuentes 2022;93).

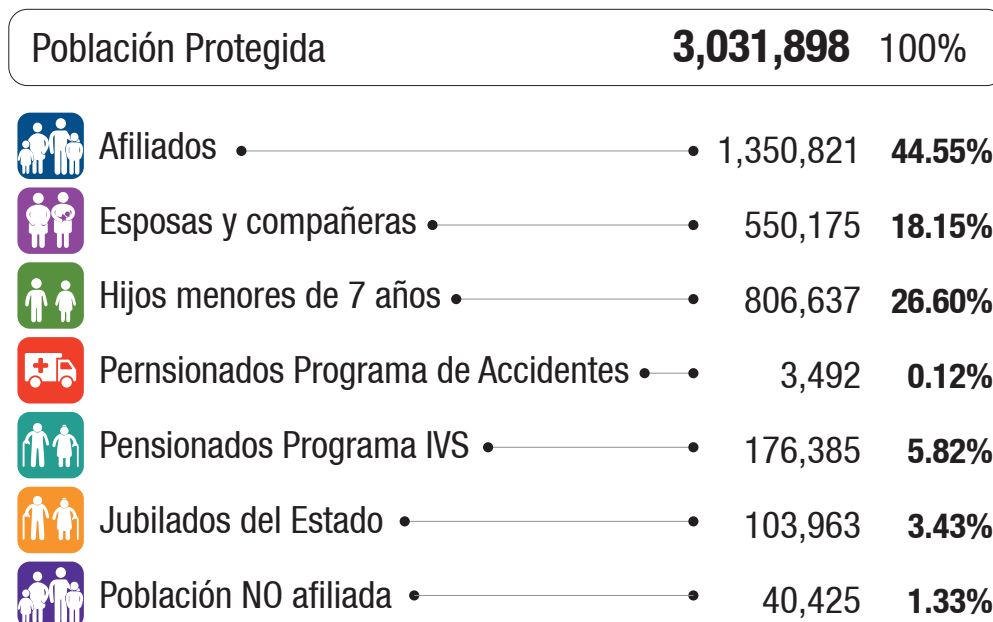
Lo importante de subrayar, coincidiendo con las conclusiones de Fuentes es que ello representa una gran bolsa agraria de mano de obra subocupada y una fuente potencial de migran

En cuanto al tema de la cobertura total de seguridad social del sistema, actualmente es el siguiente:

1 Ver a este respecto, por ejemplo: Balsells, Edgar (2020) La enfermedad renal crónica de causa no tradicional (ERCnT): una visión desde la protección social y la economía preventiva, Revista Ciencia, Tecnología y Salud, Vol.7 No.1, Dirección General de Investigación, Universidad de San Carlos de Guatemala

2 Cabe subrayar que a mediados de los 70's era el algodón la gallina de los huevos de oro de la exportación agrícolas. Tales terrenos, en la costa sur, ahora son ocupados por la caña de azúcar, y gradualmente por la palma africana.

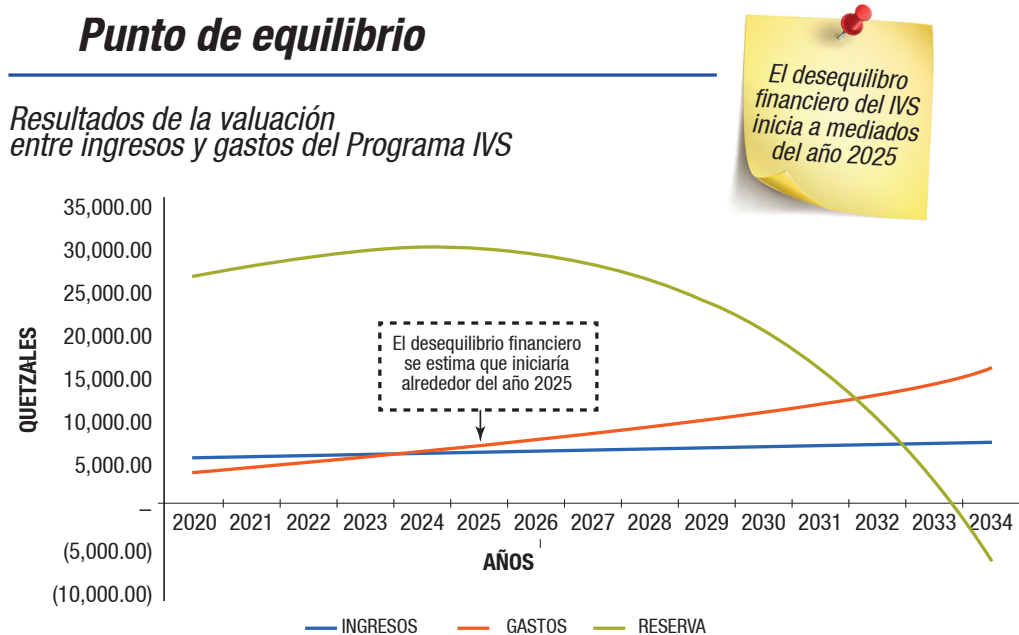
Imagen No. 1
Población Protegida



La pandemia, como era de esperarse provocó mermas en los ingresos, con la quiebra de diversas empresas y el acrecentamiento de la mora de pagos, incluyendo a un buen número de municipalidades del país.

La situación financiera del IGSS presenta una luz amarilla, que se puede observar en la siguiente gráfica:

Grafica No. 6
Resultados de evaluación de ingresos y Gastos del Programa IVS

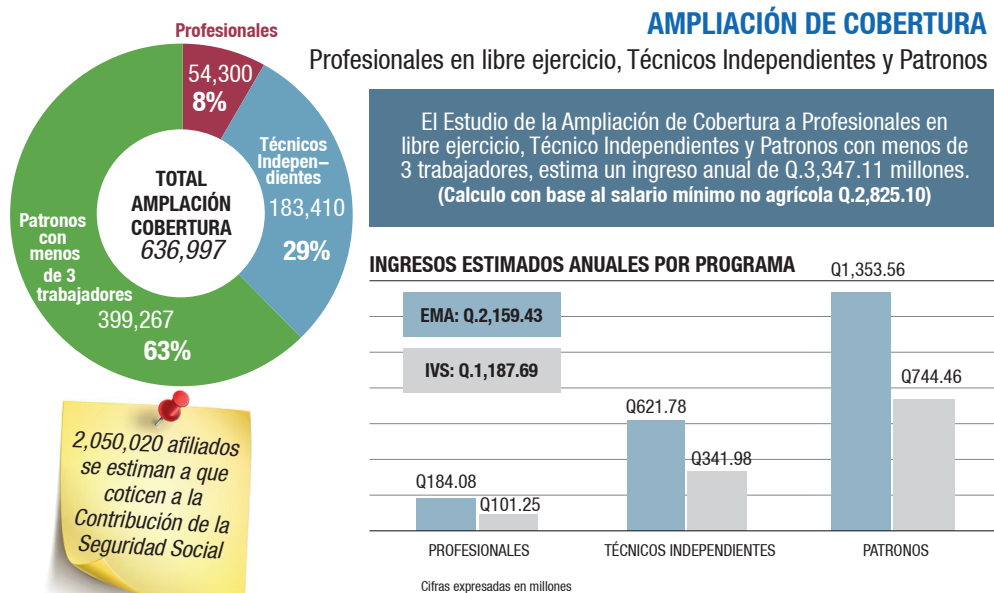


Fuente: IGSS, informes diversos.

No se cubre a los trabajadores informales, aun cuando se indica que los asalariados en empresas de más de tres trabajadores deben ser inscritos. Actualmente se plantea un programa de extensión de

cobertura, en donde se presenta información como la siguiente, basada en estimaciones que aún no han sido concretizadas:

Imagen No. 2
Estudio de la ampliación de cobertura



Fuente: IGSS

La ampliación de la cobertura comprende incorporar a profesionales independientes, técnicos y al sector informal. Sin embargo, dada la delicada situación actuarial del IGSS y la presencia de un alto pasivo contingente a cargo del Estado para afrontar los desafíos del envejecimiento y las enfermedades crónicas, así como la indexación de las pensiones (no se han actualizado desde 1995), la ampliación de la cobertura sigue siendo un desafío pendiente.

El problema de ampliación de la cobertura reside en que encontrándose ya la institución en un punto de fragilidad financiera por estas épocas, cualquier intento por incrementar prestaciones, o por tan sólo indexar pensiones³ es alertado con luces amarillas por los actuarios, siendo que el seguro social guatemalteco enfrenta el gran problema relativo a que el aporte del Estado para sí, conforme se incrementan los riesgos, es inexistente a pesar de que en la Ley Orgánica está contemplado de alguna forma, pero que

es evadida por el fisco aduciendo formalismos que reflejan una característica fundamental del Estado y la sociedad guatemalteca: su desconocimiento al Estado de Bienestar, a la Economía Preventiva y a las políticas de protección social de segunda generación, tal y como se observará a continuación con el Bono Familia, escogido como muestra de botón del darwinismo social que priva en el entorno.

Descripción de experiencia de política pública seleccionada

Durante la pandemia, en el primer semestre de 2020 la alarma mundial derivó en una importante coordinación entre el organismo ejecutivo y el legislativo impulsando un paquete importante de programas temporales que le hicieran frente a la grave amenaza pandémica.

Los mismos fueron analizados por diversos centros de pensamiento e instancias de la sociedad civil,

3 Vale indicar que las pensiones no han sido indexadas desde 1995.

siendo en su mayoría de un carácter fugaz, a pesar de que diversas instancias de importancia y conocimiento en el tema –como OXFAM Guatemala– y un conglomerado conocido como Paraíso Desigual insistieron en la continuación y perfeccionamiento del denominado Bono Familia, que tuvo un

financiamiento de Q.6,000 millones destinado a la población más vulnerable del país, principalmente hacia el área rural, pero ante el desorden y carencia de registros de hogares fueron aprovechados por alcaldes metropolitanos y gobiernos locales de ciudades intermedias.

Cuadro No. 2
Detalle de programas de apoyo a las familias y remesas ayuda impacto por el Covid-19

1. PROGRAMAS DE APOYO A LAS FAMILIAS Y EMPRESAS AYUDA IMPACTO POR EL COVID-19		
No.	Nombre programa	Fondos Q en millones
1.	Caja saldremos adelante	35 millones
2.	Apoyo al Comercio Popular. Decreto 12–2020 CHN (Fondo de Protección de Capitales) y MINECO (Fondo de las MIPYMES. Financiamiento deuda externa.	Q650 millones: Q250 millones del Fondo de Protección de Capitales y Q400 millones del Fondo de Apoyo a las MIPYMES.
3.	Programa de Alimentación Escolar (Decreto número 16–2017 y Acdo. Ministerial 825–2020). MINEDUC	Q 1,987 millones.
4.	Programa de Apoyo Alimentario. Financiamiento: Deuda externa. Base legal: Decreto 12–2020. 50% MIDES, 50% MAGA.	Q 700 millones.
5.	Fondo de Crédito para Capital de Trabajo. Base legal: Decreto 13–2020. Ejecutor: CHN. Financiamiento: Bonos del Tesoro BANGUAT.	Q 3 mil millones.
6.	Programa del Adulto Mayor. Decreto 12–2020. Ejecutor: MINTRAB. Financiamiento: Deuda externa.	Q 100 millones más a los Q 550 millones asignados inicialmente en el presupuesto.
7.	Fondo para la Protección del Empleo. Decreto 13–2020. Ejecutor: CHN bajo requerimientos de MINECO y coordinación con MINTRAB. Financiamiento: Bonos del Tesoro BANGUAT.	Q 2 mil millones.
8.	Subsidio a la Energía Eléctrica. Decreto 13–2020 + Q360 millones de ampliación presupuestaria, Decreto 20–2020. Ejecutor: INDE Financiamiento: Q270 millones en Bonos del Tesoro BANGUAT y Q 360 millones en Deuda interna.	Q630 millones: Q 270 millones del "Fondo de Crédito para Capital de Trabajo.
9.	Bono de Riesgo para el personal de Salud. Decreto 20–2020. Ejecutor: MSPAS Financiamiento: Deuda interna	Q 26 millones.
10.	Bono Familia. Decreto 13–2020. Ejecutor: MIDES Financiamiento: Bonos del Tesoro BANGUAT.	Q 6 mil millones.

En total, los fondos aprobados para enfrentar el COVID-19 suman Q14,106 millones, de los cuales, el 68% fue para subsidios y transferencias monetarias y en especie, 24% fue en fondos para proveer de capital de trabajo a las empresas y 8% para el fortalecimiento de las capacidades sanitarias

2.	PROGRAMAS, SUBSIDIOS, BONOS Y EQUIPO	MONTOS EN MILLONES Q
1.	Subsidios y transferencias monetarias y en especie	Q 9,530.00
2.	Fondo Bono Familia	Q 6,000.00
3.	Fondo para la Protección del Empleo	Q 2,000.00
4.	Programa de Apoyo Alimentario	Q 700.00
5.	Subsidio a la Energía Eléctrica –INDE–	Q 630.00
6.	Programa del Adulto Mayor	Q 100.00
7.	Programa de Agricultura Familiar	Q 100.00
8.	Fondos para proveer de capital de trabajo a las empresas	Q 3,380.00
9.	Fondo de Crédito para Capital de Trabajo	Q 2,730.00
10.	Fondo de Apoyo a las MYPIMES	Q 400.00
11.	Fondo de Protección de Capitales	Q 250.00
12.	Fortalecimiento de las capacidades sanitarias	Q 1,196.00
13.	Infraestructura, equipamiento e insumos hospitalarios	Q 700.00
14.	Ventiladores, pruebas, equipo, trajes COVID–19	Q 370.00
15.	Laboratorios y otros métodos de detección de COVID–19	Q 100.00
16.	Bono de riesgo para personal de salud	Q 26.00
Total		Q 14,106.00

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

El Bono Familia provino del Decreto 13–2020 del Congreso de la República denominado Ley de Rescate Económico a las familias por los efectos causados por el COVID–19.

Y se crea también el denominado Fondo Bono Familia que consiste en la entrega de aportes de hasta Q.1,000 por familia, con el objeto de apoyar a la población más afectada económicamente. Para su asignación se establecieron dos estratos:

- 90% o más de beneficiarios deben ser personas que habiten en una vivienda cuyo consumo eléctrico mensual sea de 200kW/h o menos
- 10% o menos de beneficiarios deben ser personas sin servicio de energía eléctrica seleccionados por su condición económica.

Como suele suceder a menudo en ese divorcio frecuente entre propuestas tecnocráticas y las de la clase política, se propuso un mecanismo de asignación de recursos, pero ante la carencia de un registro único de hogares y de otros instrumentos de política social

en la Guatemala de hoy –principalmente a partir de los gobiernos de la última centuria– el proceso de asignación tuvo mucho de discrecional, con la participación de los diversas autoridades edilicias y líderes comunales.

En relación con los diversos programas sociales, implementados, lo fueron a través de las carteras de desarrollo social y de agricultura, ganadería y alimentación, así como la de educación.

Sin incluir aquí las ayudas para el sector económico, a cargo del Ministerio de Economía, lo que se observó inicialmente fue:

- Una lenta ejecución y desorden, aparte de poderes discrecionales pujando por la obtención de la ayuda para sus coberturas clientelares.
- Una serie de confusiones en torno a los grupos meta y errores de cuantificación, incluso se evidenció que la publicidad gubernamental, no coincidió necesariamente con las programaciones presupuestarias, ni con la institucionalización de

los programas a través de decretos, acuerdos gubernativos y acuerdos ministeriales diversos.

- En un primer análisis (dos primeros meses) elaborado por este escribiente al respecto del bono familia se observó que el Ministerio de Desarrollo no había completado adecuadamente la lista focalizada de los 2 millones de hogares, en virtud de que en el Decreto respectivo se indica que se trata de grupos meta vulnerables, mientras que los técnicos del MIDES, vienen trabajando regionalmente un diseño basado en los datos de pobreza y pobreza extrema vinculados a información del Instituto Nacional de Estadística. En el MIDES, por ejemplo, la renuncia de la viceministra a cargo del programa y de varios funcionarios del Fondo de Desarrollo (FODES) reveló una causa importante del retraso: la alta rotación de altos cargos y las dificultades de la información registral, no digamos en términos de la logística de adjudicación.
- El Bono Familia tiene una particularidad más, que se prescribe en el Decreto respectivo de aprobación, relativa a que el 10% del monto debe ir focalizado en los hogares que carecen de cobertura eléctrica o tienen un mínimo de consumo para iluminación básica.
- El programa se trastocó con otro a cargo del Ministerio de Economía denominado Caja Saldremos Adelante. El programa de Caja Saldremos Adelante, que no contaba incluso con monto en la publicidad gubernamental respectiva, y que estuvo bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía, se dedicó a la economía informal, sin embargo, la logística gubernamental le encomendó a los alcaldes y concejos municipales presentar, bajo declaración jurada, un listado de los vendedores informales municipales.
- Una de las municipalidades más activas fue la de la ciudad capital, siendo ésta una de las preferidas por el organismo ejecutivo debido a diversas razones de naturaleza política que no se amplían en este documento, pero se relacionan con personalismos de pequeños países, dado que el actual Presidente de la República laboró en diversas oportunidades para el jerarca ya fallecido Álvaro Arzú, quien además fue el presidente que firmó los acuerdos de paz. La familia Arzú ha tenido un dominio antañón de la comuna capitalina.
- La ley también provocó confusiones para el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA–, que dicho sea de paso nunca ha tenido una cobertura social, sino en el último gobierno la tuvo asistencialista/clientelista, pero que en gobiernos pasados lo ha sido para favorecer intereses ganaderos y de la alta producción vinculada a la agroexportación, y así ha sido la proveniencia de sus principales autoridades.
- Los programas, todos ellos, no lograron cumplir con los tiempos operativos acuciantes de las afecciones de salud y del confinamiento y pérdida de ingresos y fueron víctimas de la tramitología y burocracia, de la lenta logística y su débil y pobre llegada al área rural, en donde dicho sea de paso la bancarización no supera el 25 por ciento de los hogares.
- Qué podemos concluir: se trata de un gobierno que ha heredado instituciones colapsadas, como lo son el Fondo de Desarrollo Social (FODES), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).
- Los equipos tecnocráticos no fueron necesariamente los más experimentados o bien engarzados en el Ejecutivo, como se observó con el fugaz reinado de Oscar Bonilla, un ganadero, en el MAGA, en los primeros días del nuevo gobierno, que luego fue reemplazado por José Ángel López un veterano líder indígena cooperativista que recientemente ha sido reemplazado de tal cartera por estar involucrado en manejos irregulares como parte de la Junta Directiva de BANRURAL, un banco semiestatal de alta importancia en el sector financiero.
- Además, fue evidente el bajo liderazgo del órgano encargado de la planificación nacional –SEGEPLAN– y del Sistema de Consejos de Desarrollo –SISCODE–. Dadas las estrategias y posturas conservadoras de los últimos tres gobiernos, la planificación nacional y coordinación ministerial a un nivel tecnocrático de prioridades del desarrollo sostenible es sumamente débil y ello

se reflejó al no activarse proceso ya madurados en años previos.

Proceso de diseño de la política pública

El 9 de marzo de 2020 las autoridades gubernamentales y el Congreso acuerdan decretar Estado de Calamidad Pública por 30 días, previniendo los encuentros masivos, aglomeraciones, reuniones y celebraciones con más de 150 personas, como medidas de prevención ante el posible ingreso de COVID-19 al país, el cual no tardó en ingresar y cuatro días después, el 13 de marzo, se declara el primer caso de COVID-19 positivo en Guatemala.

El panorama en Guatemala se dirigió a atender la crisis, por lo cual se declaran una serie de medidas en donde cabe resaltar el *toque de queda* parcial de 12 horas y una serie de decretos de emergencia para atención de la crisis, es así como en el mes de abril entran en vigor tres ampliaciones presupuestarias que fueron financiadas por deuda pública.

Las medidas que adoptaron los gobiernos, aun cuando son distintas en cada país, buscaban frenar la propagación de la epidemia, lo que llaman aplanar la curva, con el objetivo de reducirla

El denominado Decreto Número 12-2020 consistió en la puerta de entrada a la nueva intervención estatal en el plano de la salud. Se denominó “Ley de emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por COVID-19” y contiene la primera ampliación presupuestaria por una suma de Q3,667,500,000.

Dicha ampliación provino de financiamiento con deuda externa a través de organismos e instituciones regionales e internacionales. El decreto es el inicio de las nuevas formas de intervención estatal para amortiguar el embate de la pandemia, centrándose en la emergencia y en las acciones a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), que fue alimentado con una buena cantidad de fondos, y adicionalmente con proyectos de inversión y construcción hospitalaria, parcialmente financiados con recursos externos.

Se incluyen componentes sanitarios y regulatorios que van desde el control del acaparamiento de alimentos,

servicios, insumos alimenticios o de limpieza hasta el monitoreo de precios de los productos que integran la Canasta Básica Alimenticia (CBA) lo que se reguló mediante un listado de precios promedio publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

En lo que respecta al Bono Familia el mismo fue creado por el Decreto 13-2020, denominado “Ley de Rescate Económico a las Familias por los Efectos Causados por el COVID-19”, y contó con una asignación de Q.6,000 millones a través de una fuente de financiamiento no utilizada desde 1993 cuando una reforma constitucional impidió el financiamiento del Banco Central al fisco, salvo en situaciones catastróficas. El financiamiento contenido en el Decreto indicado fue de Q.11 mil millones, siendo el programa estelar el del Bono Familia que consistió en un aporte de Q.1,000 por tres meses dirigido a hogares con consumo de electricidad menor a los 200 kWh/mes.

Por medio de tal tipificación legal se reflejan las carencias de los instrumentos de política social en virtud de la falta de encuestas de hogares y de condiciones de vida actualizadas y de otros instrumentos propios de la planificación y la política social. El problema consistió más en el diseño que en la ejecución, en virtud de que, al no existir diagnósticos afinados ni indicadores, resulta difícil llegar hasta los hogares más vulnerables en un país con altos niveles de pobreza.

El Decreto norma la identificación de las familias a ser cubiertas por el Bono Familia:

- 90% o más de beneficiarios deben ser personas que habiten en una vivienda cuyo consumo eléctrico mensual sea de 200kW/h o menos
- 10% o menos de beneficiarios deben ser personas sin servicio de energía eléctrica, seleccionados por su condición económica.

Así, la atención al 90% está dado por el consumo energético. La entidad ejecutora fue el MIDES, y el reglamento fue emitido mediante Acuerdo Gubernativo 57-2020 en Consejo de Ministros.

Ahora bien, el ejercicio se tornó complicado debido a la velocidad necesaria para ejecutar el proyecto, siendo

este uno de los principales factores explicativos de la falta de Modernización del Estado en la Guatemala actual: la carencia de un servicio civil moderno, la rotación de personal y principalmente de un Sistema Nacional de Planificación, que contiene mucho de retórica y de buenas intenciones, pero poco de aplicación.

Un grupo de técnicos del MIDES propuso una serie de metodologías basadas en parámetros de estimación y sustento técnico basados en la cooperación técnica y financiera previa del Banco Mundial (2009), citándose el documento: Guatemala Evaluación de la Pobreza, Buen Desempeño a Bajo Nivel. Informe No. 43920—GT del 18 de marzo 2009, el cual forma parte del portal de SEGEPLAN desde el 2013 bajo el siguiente sitio: <http://www.segeplan.gob.gt/downloads/GuatemalaPovertyAssessmentSpanish.pdf>

Analizado el documento se observan elementos teóricos generales y el uso a nivel nacional de indicadores, pero con alta obsolescencia para intervenciones pragmáticas y de implementación inmediata. El documento mencionado introduce en el sector público, en las autoridades de gobierno y para discusión de la sociedad civil las bondades para Guatemala de un Programa ambicioso de Transferencias Monetarias Condicionadas. Sin embargo, el problema del momento consistió en la carencia de registros actualizados para el subsidio mencionado.

Un documento elaborado de forma urgente en el MIDES por dos técnicos del Viceministerio de Política, Planificación y Evaluación y del Viceministerio de Protección Social⁴ comenzó a estructurar una serie de lineamientos para la ejecución de la ayuda.

Vale aclarar que el modelo “proxy” de pobreza para acceder a las poblaciones fue parte de un ejercicio durante las primeras semanas del anuncio de la pandemia. Incluso una Viceministra conocida por su liderazgo indígena, de nombre Rutila Ajanel, en el MIDES, comenzó a conformar nexos estrechos con el Banco Mundial y entidades de cooperación

como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para perfeccionar el instrumento.

Sin embargo, la urgencia e improvisación que caracterizan a la política social en Guatemala, y la carencia de un moderno Sistema Estadístico Nacional, determinaron que el liderazgo fuera quedando en el Ministerio de Economía, al mando de un conocido intelectual orgánico de los sectores empresariales, de nombre Antonio Malouf. Al trasladarse la discusión de los decretos al Congreso privó la improvisación, y el modelo “proxy” se dejó de lado, e incluso se aceptó la renuncia de la Vice ministra Ajanel, por diversos motivos que no viene al caso explicar aquí. Es así como el tema de los contadores de energía eléctrica y el bajo consumo de energía de los hogares, sirve de instrumento para focalizar la política.

En julio de 2020 un documento de OXFAM⁵, señala una distribución desigual en la repartición de beneficios y subraya que al analizar el padrón reportado por MIDES destaca el hecho de que en 133 municipios el número de hogares beneficiarios es menos de la mitad del número de viviendas en condiciones de pobreza. Se resalta el hecho de que las asignaciones fueron aprovechadas por autoridades locales del área central o metropolitana del país.

No es propósito de este documento efectuar una extensa evaluación basada en documentos oficiales o de la sociedad civil, pero el siguiente mapa elaborado por OXFAM bien comienza a señalar una serie de deficiencias que nunca llegaron a un informe oficial de evaluación en virtud de la naturaleza de la gobernabilidad en el Congreso de la República, a quien el Decreto mencionado le asignó una clara tarea de evaluación final de las asignaciones y ejecución del dinero público.

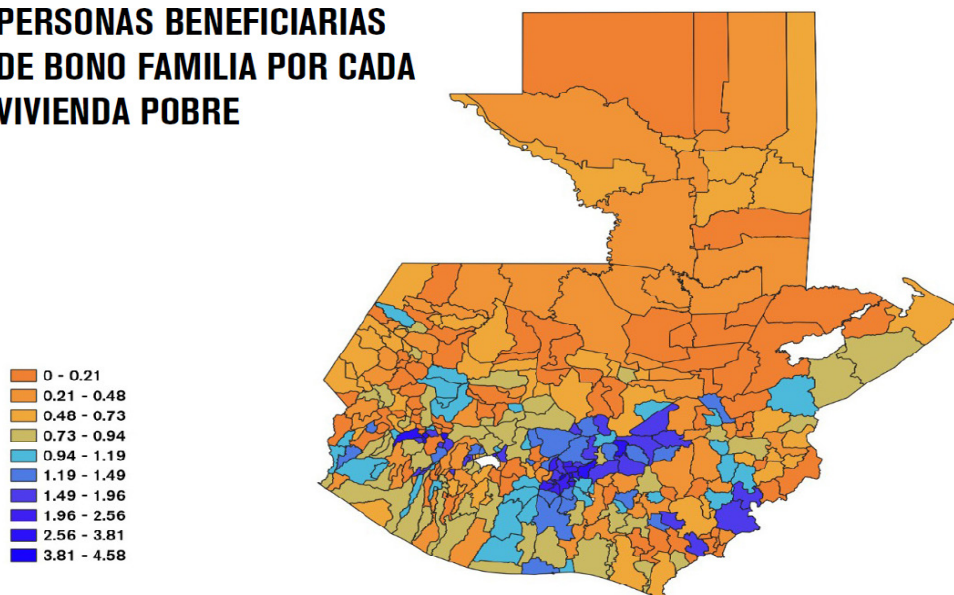
Obsérvese con color amarillo el abandono de las regiones más alejadas del norte y noroccidente del país, tema que hace pensar en los modelos regresivos de protección social que están a la orden del día en estos momentos en Guatemala.

4 Nos referimos al documento oficial de nombre Bono Familia elaborado por Sergio Armando Rosales Mazariiegos, Economista del Viceministerio de Política, Planificación y Evaluación y Rodolfo Leonel Linares Monzón Economista del Viceministerio de Protección Social, de fecha 16 de abril eleva a los altos decisores una serie de consideraciones técnicas entresacadas del documento metodológico del Banco Mundial pero por diversas circunstancias el mismo no sirvió de guía para un ordenamiento racional de la ejecución. Los fondos fueron asignados más bien de una manera clientelar a los beneficiarios de los diferentes programas del MIDES y a los alcaldes municipales.

5 Ver a este respecto: OXFAM (2020) Primer Informe Monitoreo Participativo del Bono Familia, julio.

Mapa No. 1
Personas Beneficiarias de bonos familiares por cada vivienda pobre

**PERSONAS BENEFICIARIAS
DE BONO FAMILIA POR CADA
VIVIENDA POBRE**



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de padrón de beneficiarios de MIDES e INCYT

El análisis de Oxfam bien señala las siguientes carencias que son motivo de reflexión para una futura política y planificación de la protección social en Guatemala:

- Si bien parecía simple el proceso de inscripción utilizado para acceder al programa y cobrar el aporte, la falta de educación formal y las brechas tecnológicas lo dificultaron, obligando a muchas personas a buscar apoyo a terceros, con frecuencia cobrado. Entramos aquí en el sempiterno problema del coyotaje y de la tramitología en la entrega de servicios del sector público guatemalteco. El tema fomenta la corrupción y encarece los costos de transacción.
- Si bien se opina que el Bono Familia si llega a la población meta, muchas encuestas reflejan una percepción de regresividad de este; es decir que la mayoría de los beneficiarios son personas que no lo necesitan
- Hay mucha preocupación que las familias más marginadas no queden incluidas en futuros desembolsos. El tema de los contadores eléctricos

ofrece muchas complicaciones en el área rural, pues hay contadores compartidos, y también conexiones directas vinculadas a procesos ilegales e informales de toma de energía. Hay zonas alejadas como la denominada Zona Reina que a dicha fecha no había recibido un solo beneficio.

- En varias comunidades se reportan abusos vinculados al recibo de la energía eléctrica por parte de las personas propietarias de las viviendas, incluyendo su robo. El problema estuvo relacionado con las familias que alquilan y no son propietarias de la vivienda.
- Hubo una alta confusión en materia de repartición de beneficios por parte de diez programas sociales diferentes. Ello muestra la alta fragmentación de la política pública, económica y social del país.

Resultados obtenidos

El Bono Familia se ejecutó en su totalidad y de acuerdo con autoridades de Gobierno, al mes de octubre, como un programa insignia. Consistió en brindar tan

sólo tres acreditaciones de hasta 1 mil quetzales y a partir del primer desembolso comenzó a tener varias afinaciones producto de la retroalimentación de grupos organizados y miembros del Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE).

En la diplomacia de la cooperación técnica y financiera altos funcionarios del Banco Mundial felicitaron a las autoridades gubernamentales y los reportes oficiales indican que se logró asistir a 2.5 millones de hogares en todo el país, además de reactivar la economía nacional. Sin embargo, a octubre de 2020 aún se llevaba un bajo presupuesto ejecutado, equivalente a Q662 millones.

Al mes de noviembre la situación cambia y las autoridades del MIDES indican que el 100% de los recursos fueron remitidos al sistema bancario, el que sirve de intermediario, y procedió a enviar tokens a los números de celular registrados en la plataforma tecnológica, o bien fueron los subsidios entregados personalmente en sobre de seguridad en las viviendas correspondientes, a quienes no contaban con teléfono móvil.

Diversos beneficiarios canjearon el token en cajeros automáticos, bancos del sistema o comercios autorizados con POS.

Evaluación de la política

El presente documento contiene una bibliografía que está siendo de gran utilidad para el autor para el diseño de nuevas propuestas alternativas, inicialmente política monetaria y antiinflacionaria, vinculadas con el análisis y presentación de propuestas integrales de política económica, como base de desarrollo de la política de desarrollo sostenible. En ellas, los mercados laborales son fundamentales, y es por ello por lo que se presentan aquí como un nuevo tema de sustento de investigaciones posteriores.

En la bibliografía se resaltan algunos documentos del Doctor chileno en Economía Sebastián Edwards quien aparte de ser reconocido en América Latina como una autoridad de la denominada modernización económica, vinculada en las décadas pasadas al

Ajuste Estructural, conserva su papel de alto Gurú ante las autoridades monetarias guatemaltecas, siendo que aún en sus propuestas conservadoras reconoce las graves deficiencias de las estadísticas, tanto laborales, como de registro de ingresos y hogares, que impiden no sólo el buen diseño y ejecución de políticas de desarrollo muy conocidas, sino incluso de la política monetaria y financiera que en estos tiempos modernos, dada la aún notoria influencia de las ideas neoclásicas sigue siendo en las mentes del mainstream de política económica el principal antídoto ante la inflación.

En estos tiempos de inflación, incremento de la pobreza en América Latina y pérdida del poder adquisitivo de la moneda, las investigaciones y discusiones de política pública y pobreza apuntan a los mercados laborales.

El autor en sus actividades de investigación en el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos (IPNUSAC), como en la docencia en FLACSO⁶ ha venido trabajando últimamente en temas de sociología económica y economía política vinculados con el impacto pandémico e inflacionario en las economías sociedades mesoamericanas, a propósito, también del complejo tema de las migraciones hacia el Norte.

En el seno del análisis de FLACSO y del IPNUSAC se ha venido insistiendo en esos temas, bajo el marco de enfoques heterodoxos, que plantean incluso la importancia de políticas de ingresos, que lleven a empresarios y trabajadores a la mesa de negociaciones para ponerle un freno a espirales inflacionarias, tema éste que viene siendo reconocido por economistas que no son conocidos por sus aportes a la economía estructural latinoamericana, como es el caso de Olivier Blanchard —ex Director del área económica del Fondo Monetario Internacional, quien en los últimos días de diciembre de 2022 y primeros de enero de 2023 sostuvo una interesante discusión con el conocido premio Nóbel Paul Krugman sobre el tema de las políticas de ingresos, los mercados laborales, las negociaciones y la inflación⁷.

6 Cabe indicar que ambos centros de pensamiento tienen un acuerdo de trabajo conjunto, aprobado por la Rectoría de la Universidad de San Carlos y la Dirección de FLACSO—Guatemala.

7 Ver a este respecto: Krugman, Paul (2023) The Football Game Theory of Inflation, The New York Times, January 3

Lo cierto para Guatemala es que urge afinar las estadísticas de trabajo, principalmente las correspondientes a lo que suele llamársele incluso desde las discusiones técnicas de la Oficina Internacional del Trabajo “Economía Informal”.

Se recomienda con insistencia la mayor coordinación del Instituto Nacional de Estadística con el Ministerio de Economía y el Banco Central en el diseño y ejecución de proyectos sobre el mercado laboral y la economía informal, siguiendo directrices y acompañamiento de oficinas diversas de las Naciones Unidas (SNU) y de la Organización Internacional del Trabajo.

La razón es que el INE es el encargado del censo de población y habitación y diversas encuestas como las de ingresos y gastos de familias urbanas y rurales. A la vez el Ministerio de Economía tiene la presidencia del INE y es responsable de las políticas sobre MiPymes y el Banco Central es el encargado de las cuentas nacionales, siendo este un tema que ha sido rebasado en América Latina en virtud de que no es precisamente la mencionada una responsabilidad más de los bancos centrales modernos. Pero, en positivo, la recomendación apunta a una mayor coordinación y la asignación de fondos para mejorar el sistema de indicadores.

Los ingresos de la economía informal se conocen en el ambiente de las cuentas nacionales como ingreso mixto bruto, y comprende lo que anteriormente se denominaba cuenta propia, pero que a raíz de una serie de discusiones entre los especialistas estadísticos de la OIT, se le ha venido incluyendo en un sector que no está inscrito en los sistemas registrales e impositivos de carácter mercantil convencional y agrupa en buena parte una especie de empleo disfrazado o subempleo, y que se ha venido etiquetando como *sector informal*. (Balsells, 2022;98).

En la subcomisión estadística de la OIT existe todavía un amplio descontento en tratar a una parte de la economía como sector informal. Ello obliga a que los países mesoamericanos afinen sus estadísticas y tratamiento teórico del tema para formular políticas importantes como las de empleo e ingresos y no digamos la política industrial y tecnológica, siendo que en Guatemala es un cliché el indicar que el 70 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) es informal, tema éste que debe ser matizado

de diversas formas, pero iniciando con indicadores e investigaciones cuantitativas y cualitativas modernas.

La metodología seguida aquí corresponde a un análisis deductivo y más bien cualitativo y orientado a políticas, pero se basa además en datos secundarios aportados principalmente por el sector oficial, correspondiente al Instituto Nacional de Estadística, al Ministerio de Trabajo y Previsión Social y al Banco Central.

Además, en lo correspondiente a la Seguridad Social también contiene información organizacional y para toma de decisiones que proviene de la participación del investigador como miembro de la Junta Directiva del Seguro Social durante el periodo 2015–2021, incluyéndose aquí numerosos diagnósticos internos y propuestas de mejoramiento del servicio, así como de restricciones financieras y demás.

Se trata entonces de aplicar diversas cajas de herramientas de análisis de política pública y política social, combinadas con elementos de sociología, economía política y política económica, incluidos todos ellos en un nuevo campo que se denomina Economía Preventiva y que el autor ha venido introduciendo en Guatemala, como parte de sus contactos académicos con la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social.

Cabe advertir como hallazgo de entrada que el análisis de la política pública escogida, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social no tuvo réplicas ni avances de segunda generación, dada la marcada tendencia conservadora del gobierno actual que priorizó la reactivación a toda costa, en detrimento de la salud y de la protección social, quedando entonces amplios grupos marginados, a nivel urbano y principalmente rural, desprotegidos incluso de la vacunación, no digamos de medidas sociales más amplias, siendo además Guatemala uno de los países que hasta el momento presenta la más baja tasa de población: cerca de un 30% de la población con al menos dos vacunas.

Se toman en cuenta principalmente las evaluaciones de la sociedad civil y de organizaciones como OXFAM, Paraíso Desigual y Pacto Ciudadano que focalizaron en este instrumento, publicando recomendaciones que nos trasladan a enfoques macro y micro de análisis

sociológico y de política social que tanto FLACSO como este escribiente han venido sistematizando a partir de la crisis pandémica y hoy también de la crisis inflacionaria y los ejercicios de construcción de modelos alternativos modernos.

De la evaluación de la política se desprenden diversas recomendaciones directas, y otras más generales:

- Debe existir una plataforma de instrumentos de protección social para aumentar con más rapidez los niveles de ejecución de políticas, incluyendo un proceso de segunda generación del Bono Social a través de un programa ordenado de Transferencias Monetarias Condicionadas, que no lo hay en este momento.
- Como en el caso de la seguridad social y la cobertura del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la protección social y sus instrumentos en hogares que carecen de seguridad social debe asegurar la inclusión de las familias con mayor necesidad. En el caso del Bono Familia el subsidio vinculado al consumo eléctrico tuvo diversas rigideces y malas prácticas. Se hace necesario, como bien lo asevera OXFAM revisar la política de acceso al programa por medio de los contadores, pues dejó fuera a una parte importante de la población meta y beneficia a otros fuera de dicha población meta.
- El tema de la comunicación social, la educación formal e informal resultan vitales, tanto para sensibilizar a la población sobre la importancia de la protección social, como para hacer llegar los mensajes a los sectores más alejados, a través de oficinas municipales o instancias comunitarias. En el caso de la salud pública, por ejemplo, ello tiene que ver con el denominado: primer nivel de atención en salud, cuyo fortalecimiento resulta vital en el enlace y coordinación entre políticas de salud y el resto de las políticas sociales.
- La sensibilización sobre el buen uso de estos subsidios es crucial: es vital educar a la población –tal y como asevera OXFAM– en el sentido de que tales subsidios no son dádivas o regalos, sino que forman parte de los derechos sociales y del proceso de forjar ciudadanía.

- Debe contarse con mecanismos ágiles de retroalimentación ciudadana y seguimiento de denuncias sobre procesos irregulares. Todo ello en coordinación con las autoridades comunitarias.
- Debe desarrollarse un programa único universal. Esta es una propuesta que también es compartida por diferentes programas de cooperación técnica y financiera que están funcionando en Guatemala. Por ejemplo, se viene insistiendo en la actualización de las encuestas de hogares y de pobreza diversas, así como de un solo programa de protección social universal.

BIBLIOGRAFIA

- Banco de Guatemala (1995) Orígenes del Problema Monetario Estructural y Posibles Soluciones, Dictamen CT–6/9, Guatemala
- Banco Mundial (2009) Guatemala Evaluación de la Pobreza Buen Desempeño a Bajo Nivel, Departamento América Central Unidad de Reducción de Pobreza y gestión Económica, Región de América Latina y el Caribe.
- Blecker, Robert y Mark Setterfield (2019) *Heterodox Macroeconomics: Models of Demand, Distribution and Growth*, Edwar Elgar publishing, MA
- Bresser Pereira, Luiz y Yoshiaki Nakano (1987) *The Theory of Inertial Inflation*, Lynne Rienner Publishers, Bouldes/London
- CISCAD (2018) Plan Estratégico 2018–2022, San José Costa Rica
- CISCAD (2018) Planificación operativa de la Ruta Estratégica del CISSCAD 2018–2028, Metas del Decenio, Guatemala, marzo de 2019
- CISCAD (2018) Metas del decenio en Seguridad Social para Centroamérica y República Dominicana, La Antigua Guatemala.
- Davidson, Paul (1998) Why money matters: lessons from a half–century of monetary theory, *Journal of Post–Keynesian Economics*, Fall N1/1998
- Dornbusch, Rudiger & Leslie Holmes –editores– (1988) *The Open Economy: tools for policymakers in developing countries*,

- Dornbusch, Rudiger (1976) Expectations and Exchange Rate Dynamics, *Journal of Political Economy*, 1976, vol 84, No.61
- Dornbusch, Rudiger (1980) *Open Economy Macroeconomics*, Basic Books, Inc. Publishers, New York
- Dornbusch, Rudiger (1988) Notes on Credibility and Stabilization, research in progress, Massachusetts Institute of Technology and National Bureau of Economic Research
- Edwards, Sebastian (1984) The Order of Intervention of The External Sector in Developing Countries, *Essays in International Finance*, N0.56, December, Department of Economics, Princeton University
- Edwards, Sebastian (1996) The Disturbing Underperformance of The Latin American Economies, paper presented at the Inter-American Dialogue's Plenary Meeting, Maryland, May.
- Edwards, Sebastian (2006) Política Monetaria en Guatemala 2004–2006: Evaluación y perspectivas futuras, informe especial preparado para el Banco de Guatemala
- Edwards, Sebastian y Shahid J Aved Burki (1996) Dismantling The Populista State: The Unfinished Revolution in Latin America and The Caribbean, The World Bank, Washington, D.C.
- Estrada, Julio Héctor (1999) Dolarización en Guatemala: Análisis y una propuesta formal, documento mimeografiado, sin referencias.
- Figueroa Ibarra, Carlos (1976) el proletariado rural en el agro guatemalteco, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.
- Franco, Jorge (2006) Banco de México, El Enemigo en Casa, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
- Frenkel, Jacob (1976) A monetary Approach To The Exchange Rate; Doctrinal Aspects and Empirical Evidence, *Scandinavian Journal of Economics* 78, No.2 (May).
- Fry, Maxwell (1988) Money, Interest, and Banking In Economic Development, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Fuentes Knight, Juan Alberto (2022) *La Economía Atrapada: Gestores de poder y Estado Encadenado*, F&G editores, Guatemala
- Gaba, Ernesto (1990) Criterios para evaluar el tipo de cambio de las economías centroamericanas, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México
- Girón Alicia, (2006) Obstáculos al Desarrollo y Paradigma del Financiamiento en América Latina, en Correa, Eugenia y Alicia Grión –Coordinadoras– Reforma Financiera en América Latina, ediciones CLACSO, Buenos Aires.
- Girón, Alicia –Coordinadora– Confrontaciones monetarias marxistas y post-keynesianos en América Latina, editorial CLACSO, Buenos Aires
- Gobierno de Guatemala, Ministerio de Desarrollo Social (2020) Fondo Bono Familia, 10% de beneficiarios sin energía eléctrica, aplicación del proxy means test para focalizar lugares poblados,
- Gopinath, Gita (2017) Rethinking International Macroeconomic Policy, prepared for conference on Rethinking Macroeconomic Policy IV, Peterson Institute on International Economics.
- Hirsch, Fred & John Goldthorpe –editors– (1978) *The Political Economy of Inflation*, Harvard University Press, Cambridge.
- Huerta, Arturo (2006) La Autonomía del Banco Central y la Pérdida de Manejo Soberano de Política Económica, en Correa, Eugenia y Alicia Grión –Coordinadoras– Reforma Financiera en América Latina, ediciones CLACSO, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística (2022) Resultados ENEI 2021, Guatemala
- Kaldor, Nicholas (1982) *The Scourge of Monetarism*, Oxford University Press, Great Britain
- Mántey, Guadalupe y Noemí Levy –coordinadoras– (2005) *Inflación, Crédito y Salarios: Nuevos Enfoques de Política Monetaria para Mercados Imperfectos*, Universidad Nacional Autónoma de México, editorial Porrúa, D.F.

- Mántey, Guadalupe y Noemi Levy –Coordinadoras– (2007) *Políticas Macroeconómicas para Países en Desarrollo*, editorial Porrúa, Mex
- Mussa, Michael (1976) The Exchange Rate, The Balance of Payments, And The Monetary and Fiscal Policy Under a Regime of Controlled Floating, *Scandinavian Journal of Economics*, 78, No.2 (May)
- Valenzuela, José (2009) *La crisis del capital: Trasfondo estructural e impacto en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, Méx.
- Viejo, Rafael (1990) Observaciones sobre el crecimiento del crédito al sector privado, Memorandum dirigido a los señores gerentes de las instituciones bancarias que operan en el país.

CAPÍTULO 9

Honduras: precariedad ante la emergencia sanitaria mundial

Cesar Castillo
Cintha Arteaga
FLACSO Honduras

Introducción y metodología

El siguiente capítulo tiene como propósito la identificación de la estructura de política pública de la seguridad social vinculada a enfrentar los efectos de la pandemia COVID-19 en Honduras. Analizando y comparando las experiencias de políticas públicas llevadas a cabo en el país para asegurar el acceso a protección social de la población trabajadora informal o desempleada durante la pandemia.

Ahora bien, si se suma a esta situación de informalidad el hecho de que este sector del mercado laboral tiene acceso limitado y desarticulado a los sistemas de protección social, esto refuerza las desigualdades y la precariedad de la población frente a estos fenómenos.

Es por eso que surge la necesidad de identificar, mapear y definir los esfuerzos políticos, económicos y sociales para abordar estos problemas en la región. En este contexto la pandemia generó una especie de experimentos naturales para estudiar estos temas en la región y hacer comparaciones entre las realidades de los países latinoamericanos.

El desarrollo de este análisis fue de enfoque mixto, con alcance descriptivo. El apartado cuantitativo se hizo, sobre una revisión de los datos del mercado laboral. En el apartado cualitativo se hizo revisión documental y entrevista a una especialista del país en temas de política social del Centro Hondureño de Estudios de Política de Estado en el Sector Social (CHEPES); de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Entre las fuentes de información utilizadas se destaca la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), se analizaron los datos de los diferentes indicadores vinculados al mercado laboral

para la discusión sobre la implementación de las políticas públicas, en un período de 2010 al 2021.

Descripción de datos y tendencias de empleo informal y desempleo en el país

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2003), el empleo informal hace referencia a todos los trabajos informales que se encuentren en empresas del sector informal, empresas fuera del sector informal o en los hogares. Bajo esa directriz sobre una definición estadística del empleo informal y tomando información de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) del Instituto Nacional de Estadística (INE) se estimaron las cifras de empleo informal.

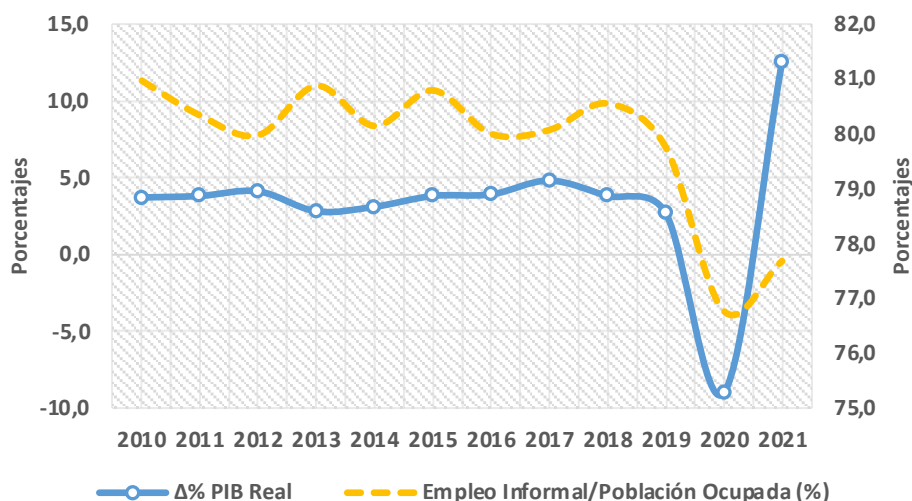
Tendencias de crecimiento económico, empleo informal, desigualdad y pobreza

Durante el período 2010–2019 la economía hondureña creció a una tasa media anual de 3.7%, con una tendencia a la baja, misma que se vio agudiza en el año 2020 con la pandemia COVID-19 y el paso de fenómenos climáticos extremos como los huracanes ETA e IOTA, factores que provocaron una contracción económica del 9% del PIB. En igual período, el empleo informal se mantuvo relativamente constante, en promedio se situó en 80%. El porcentaje de hogares en pobreza y en pobreza extrema disminuyó, de 60.0% a 59.3% y de 39.1% a 36.7%, respectivamente. Sin embargo, a partir de la crisis sanitaria y la ocurrencia de eventos climáticos como los huracanes ETA e IOTA, la pobreza incrementó registrando un 73.6% de hogares en pobreza y 53.7% en pobreza extrema. La desigualdad medida a través del coeficiente de Gini disminuyó de 0.54 a 0.52, en 2021 fue de 0.55.

En los últimos años el crecimiento económico se ha mantenido relativamente constante. Al compararlo con la evolución del empleo informal, sugiere que

niveles altos de informalidad influyen negativamente en la productividad y, por ende, en el PIB y su crecimiento.

Gráfico 1. Honduras: PIB y empleo informal

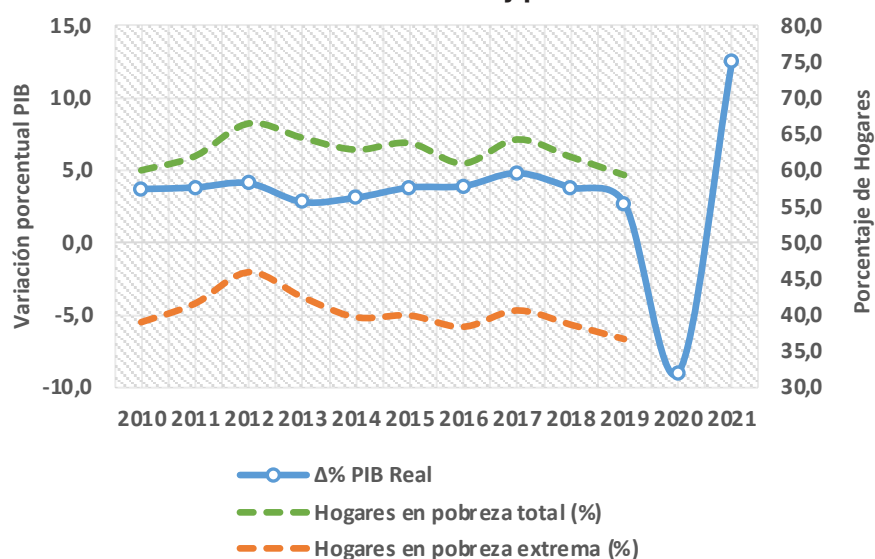


Fuente: Elaboración propia con cifras del BCH (PIB) y del INE–Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) empleo informal.

En la última década el crecimiento económico no ha sido suficiente para disminuir los niveles de pobreza, la evolución de los hogares en pobreza y hogares

en pobreza extrema, sugiere que el crecimiento económico alcanzado no ha sido inclusivo.

Gráfico 2. Honduras: PIB y pobreza

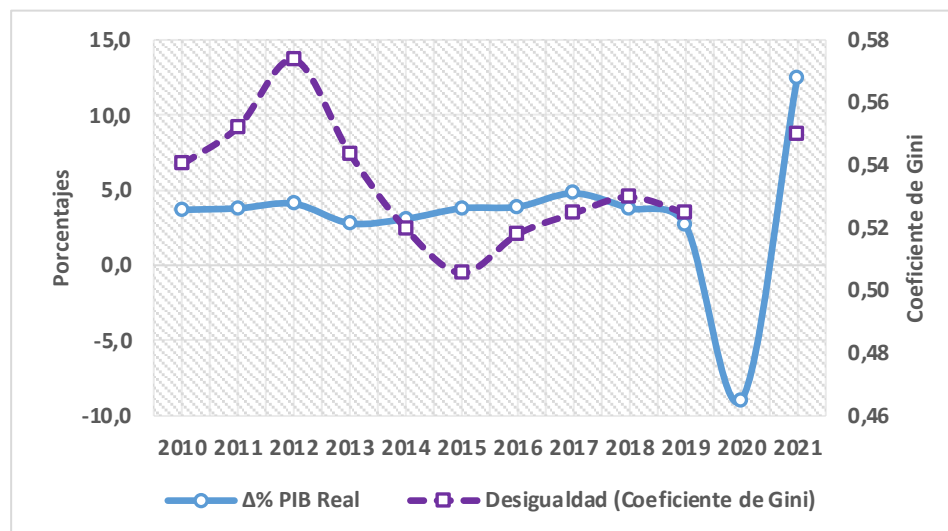


Fuente: Elaboración propia con cifras del BCH (PIB) y del INE–Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) pobreza.

Se esperaría teóricamente que mayores niveles de crecimiento económico permitirían disminuir la desigualdad en los ingresos de los hogares. Ahora bien, la evolución del coeficiente de Gini sugiere que la desigualdad en el país se ha situado en promedio en 0.53 y se acentúa por factores como la ocupación

y la fuente de ingresos. La elevada desigualdad socioeconómica limita el acceso a derechos sociales básicos como la salud, la educación, condiciones adecuadas de viviendas, la seguridad alimentaria, entre otros.

Gráfico 3. Honduras: PIB y desigualdad

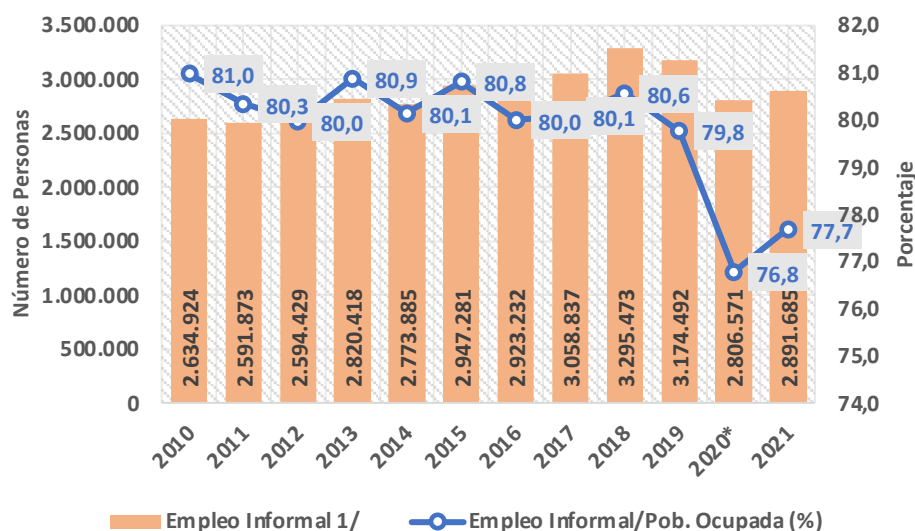


Fuente: Elaboración propia con cifras del BCH (PIB) y del INE–Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) coeficiente de Gini.

Situación de los trabajadores con empleo informal

En el período 2010–2021 las cifras de informalidad en el país como porcentaje de la población ocupada oscilaron entre 76% y 81%, situándose en promedio en 79.8 por ciento; denotando que aproximadamente

8 de 10 personas ocupadas se encuentran en condición de mayor vulnerabilidad, al no contar con seguridad social, al percibir bajos ingresos, principalmente en ocupados menos calificados y concentrados generalmente en unidades económicas pequeñas (MYPIMES).

Gráfico 4. Honduras: Número y porcentaje de trabajadores con empleo informal

Fuente: Elaboración propia con cifras del INE–Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). *Encuesta telefónica de empleo. 1/ De acuerdo con la OIT, el empleo informal hace referencia a todos los trabajos informales que se encuentren en empresas del sector informal, empresas fuera del sector informal o en los hogares. Estimación propia, usando las variables de referencia acorde a la definición de empleo informal de la OIT, 2003.

Situación de los trabajadores en el sector informal y formal

En el país la informalidad como porcentaje de la población ocupada pasó de 81.0% en 2010 a 77.7% en 2021, esto se tradujo en una tasa de disminución media anual de 0.4%, experimentando la mayor reducción en el año 2020 (3 puntos porcentuales respecto al año 2019).

Tabla 1. Honduras: Número y porcentaje de trabajadores con empleo informal, por sectores

Año	Ocupados	Empleo Informal ^{1/}				Como % de la población ocupada
		Total	Sector Informal	Sector Formal	Sector Hogares	
2010	3,253,980	2,634,924	1,414,757	698,104	522,063	81.0
2011	3,226,135	2,591,873	1,300,640	755,146	536,088	80.3
2012	3,243,877	2,594,429	1,453,144	640,515	500,770	80.0
2013	3,487,009	2,820,418	1,554,547	733,216	532,655	80.9
2014	3,460,911	2,773,885	1,408,248	864,358	501,279	80.1
2015	3,647,637	2,947,281	1,468,477	896,070	582,734	80.8
2016	3,653,787	2,923,232	1,402,784	1,008,105	512,343	80.0
2017	3,819,978	3,058,837	1,602,867	875,346	580,624	80.1
2018	4,090,651	3,295,473	1,651,439	979,321	664,714	80.6
2019	3,979,761	3,174,492	1,575,545	1,002,307	596,641	79.8
2020*	3,655,653	2,806,571	1,646,472	836,441	323,658	76.8
2021	3,722,370	2,891,685	1,426,860	1,094,593	370,231	77.7

Fuente: Elaboración propia con cifras del INE–Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). *Encuesta telefónica de empleo. 1/ De acuerdo con la OIT, el empleo informal hace referencia a todos los trabajos informales que se encuentren en empresas del sector informal, empresas fuera del sector informal o en los hogares. Estimación propia, usando las variables de referencia acorde a la definición de empleo informal de la OIT, 2003.

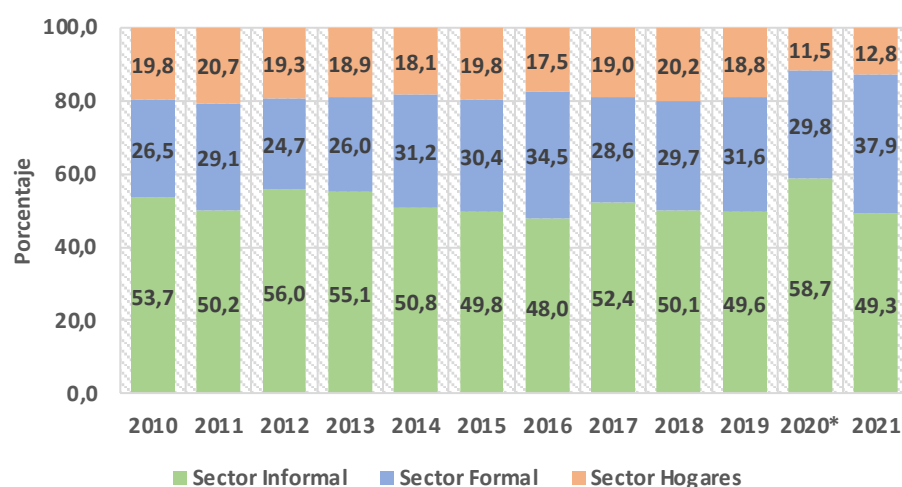
En el año 2015, se crea mediante Decreto 56–2015 la Ley Marco de Protección Social (LMPS) en donde queda segmentada la protección social en dos componentes: i) contributivo, es decir los trabajadores obligados y las empresas contratantes en el caso de los asalariados, o solo ellos en caso de trabajar por cuenta propia y ii) no contributivo, corresponde a los trabajadores que no contribuyen al sistema e individuos que no participan en el mercado laboral.

En términos sociales no resultó eficaz la cobertura de los trabajadores contra varios riesgos, de acuerdo con las cifras, ya que apenas un 20% de las personas que laboran contarían con seguridad social bajo

alguno de los regímenes establecidos por el Estado. Aunado al contar con menor cobertura a la deseada, muy probablemente implicaría estar redistribuyendo pocos recursos a los grupos más vulnerables, este comportamiento contribuiría a mantener la desigualdad y la pobreza en niveles altos.

Durante el período 2010–2021 el empleo informal en el sector formal incrementó, alcanzando una tasa de crecimiento media anual de 4.2%, pasando de 26.5% en 2010 a 37.9% en 2021. En promedio el 52% de la población ocupada en condición de informalidad se distribuyó en el sector informal, 30% en el sector formal y 18% en el sector hogares.

Gráfico 5. Honduras: Distribución porcentual del empleo informal, por sectores



Fuente: Elaboración propia con cifras del INE–Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). *Encuesta telefónica de empleo. 1/ De acuerdo con la OIT, el empleo informal hace referencia a todos los trabajos informales que se encuentren en empresas del sector informal, empresas fuera del sector informal o en los hogares. Estimación propia, usando las variables de referencia acorde a la definición de empleo informal de la OIT, 2003.

Evolución de las cifras de informalidad en los últimos 10 años

Sector informal

Entre los años 2010–2021 en promedio 1, 492,148 personas trabajaron en el sector informal; de los cuales alrededor del 49.3% laboraron en la actividad económica terciaria, 37.4% en la actividad económica primaria y 13.1% en la actividad económica secundaria. El 54.1% se encontraba en la zona rural, sin embargo en 2020–2021 la representación disminuyó y ahora el área urbana concentra más de la mitad de dicha población. La proporción de

hombres ronda el 59.2% tendiendo a ser inferior a este valor en 2020–2021. Por otro lado, 8 de cada 10 empleados del sector recibió menos de un salario mínimo, 58.7% apenas cursó la primaria y en cuanto a la edad 48.5% tenían entre 36 y 59 años.

Sector formal

Durante el período 2010–2021 en promedio 1, 592,909 personas trabajaron en el sector formal, siendo 86.1% asalariados privados y 13.9% asalariados públicos. Del total de trabajadores del sector formal alrededor del 54.5% registraron un empleo informal, es decir, pese a laborar en el sector

formal no contaban con seguridad social y demás beneficios según ley. Este grupo de trabajadores como porcentaje del total de empleo informal representó en promedio 30.2% y 43.9% respecto al total de la población ocupada.

Sector hogares

Entre los años 2010–2021 en promedio 518,650 personas trabajaron en el sector hogares (incluye asalariados domésticos y el trabajo familiar no remunerado); de los cuales alrededor del 51.0% laboraron en la actividad económica terciaria, 39.9% en la actividad económica primaria y 8.8% en la actividad económica secundaria. Sin embargo, esas proporciones han presentado cifras superiores a partir del año 2020, llegando a superar el 68% la rama de actividad terciaria y la rama primaria cayendo al 20%. A nivel de dominio, el 58.8% se encontraba en la zona rural, sin embargo en 2020–2021 la representación disminuyó y ahora el área urbana concentra más de la mitad de dicha población. La proporción de hombres

ronda el 48.7% tendiendo a ser inferior a este valor a partir del año 2020. Por otro lado, 6 de cada 10 empleados del sector cursó la primaria; en cuanto a la edad 23.8% tenían entre 15 y 24 años.

Situación del desempleo

Las cifras de desocupación han incrementado en el período 2010–2021, presentándose la mayor tasa en 2020, esto a raíz de la pandemia COVID–19 donde se tuvieron que tomar medidas como la cuarentena, restricción de movilidad, con el fin de reducir la propagación de la enfermedad entre la población y salvaguardar vidas.

El mercado laboral hondureño ha presentado en los últimos años tasas de desempleo en el área urbana superior a las tasas a nivel nacional; asimismo a partir de la pandemia las cifras de desempleo se han incrementado, agudizando las pérdidas de empleo, principalmente en el área urbana.

Tabla 2. Honduras: Número y porcentaje de la tasa de desempleo

Año	Población Económicamente Activa (PEA)			Desocupados			Tasa de Desempleo		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
2010	3,387,717	1,595,676	1,792,041	133,737	102,705	31,032	3.9	6.4	1.7
2011	3,369,919	1,603,305	1,766,613	143,783	109,018	34,765	4.3	6.8	2.0
2012	3,364,688	1,600,413	1,764,275	120,811	90,075	30,736	3.6	5.6	1.7
2013	3,628,733	1,760,094	1,868,639	141,724	105,090	36,634	3.9	6.0	2.0
2014	3,655,099	1,968,182	1,686,917	194,188	148,094	46,094	5.3	7.5	2.7
2015	3,935,335	2,121,726	1,813,609	287,698	186,791	100,907	7.3	8.8	5.6
2016	3,944,836	2,179,130	1,765,706	291,048	195,840	95,209	7.4	9.0	5.4
2017	4,093,474	2,233,507	1,859,967	273,496	182,967	90,529	6.7	8.2	4.9
2018	4,336,378	2,420,935	1,915,443	245,726	193,514	52,212	5.7	8.0	2.7
2019	4,220,294	2,360,109	1,860,185	240,533	184,975	55,557	5.7	7.8	3.0
2020*	4,103,427	2,350,013	1,753,414	447,774	263,808	183,966	10.9	11.2	10.5
2021	4,071,227	2,509,129	1,562,099	348,858	245,561	103,297	8.6	9.8	6.6

Fuente: Elaboración propia con cifras del INE–Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). *Encuesta telefónica de empleo.

En 2020 entre las medidas implementadas ante la crisis sanitaria por COVID-19, el Gobierno de Honduras instruyó a que se estructurara una aportación solidaria de L 6,000 por un mes a los trabajadores formales que

se queden sin trabajo (sector restaurantes, turismo, etc) como una indemnización; la misma estaría compuesta por aportes del Régimen de Aportación Privada (RAP), Empleadores y Gobierno.

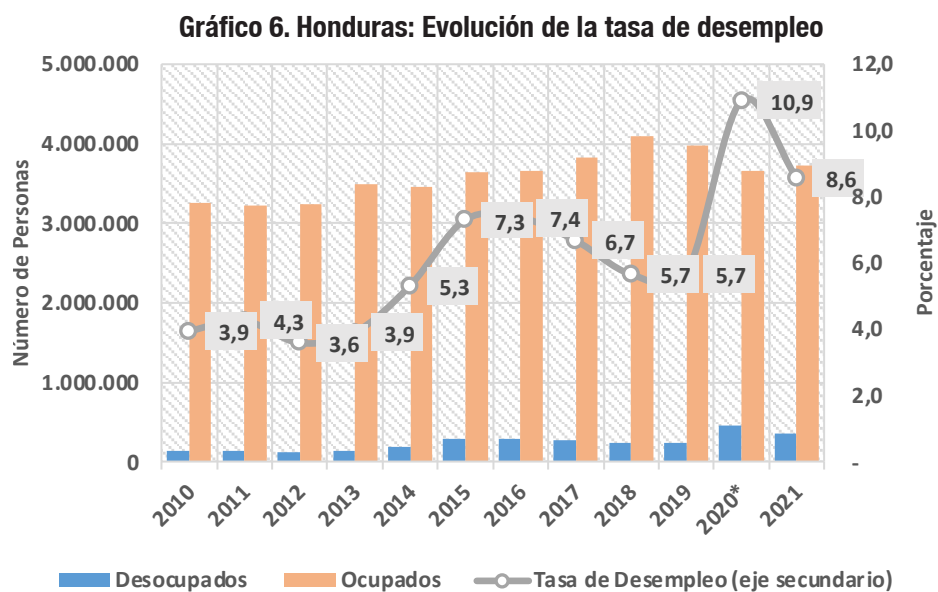
Entre otras medidas adoptadas se encuentran:

- i) Apoyo a familias: Moratoria en los reembolsos de préstamos— Apoyo de todos los bancos para congelar por 3 meses las cuotas en financiamientos,
- ii) MIPYMES: postergar hasta el 30 de junio las obligaciones de declaración y pago, (sin multas e intereses) del Impuesto sobre la Renta, Aportación Solidaria y Activo Neto, Contribución del Sector Social de la Economía, Alquileres, iii) Obligados Tributarios Pequeños y Medianos que realicen declaración al 30 abril de 2020 podrán gozar de un descuento del 8.5%, del impuesto a pagar; para los grandes contribuyentes la presentación y pago del impuesto sobre la renta vence el 30 de abril, iv) Obligados Tributarios (OT): si los OT no operan dentro de los meses decretados como estado de emergencia, se les otorga prórroga de los plazos de presentación y pago de la Declaración de ISV; y los OT que están operando con o sin salvoconducto deberán presentar y pagar sus obligaciones en los plazos establecidos por la Ley (Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social SEDIS–EUROSOCIAL, 2020).

Evolución de la tasa de desempleo en los últimos 10 años

Analizando la evolución de la tasa de desempleo del país se encuentra que entre 2010–2019 registró en promedio un 5.4% a nivel nacional, misma que a partir del año 2020 se duplicó alcanzando un 10.9%; esto a raíz de la pandemia COVID–19, donde la cantidad de personas ocupadas disminuyó.

En 2021, la tasa de desempleo se situó en 8.6%, cifra que continúa siendo superior al promedio mostrado antes de la crisis sanitaria (5.4%), lo cual estaría denotando que el sistema económico no ha podido crear los suficientes puestos de trabajo y absorber personas en edad de trabajar que se incorporan al mercado laboral y/o a las personas que habían perdido sus puestos de trabajo, resultado de la pandemia COVID–19.



Fuente: Elaboración propia con cifras del INE–Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM).

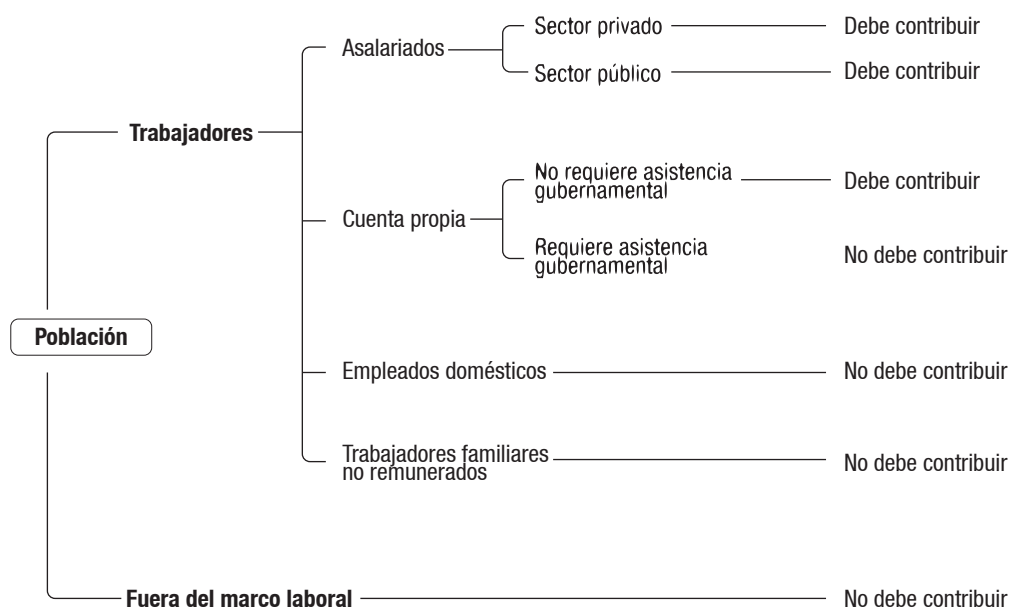
*Encuesta telefónica de empleo.

Descripción del sistema de protección social del país

De acuerdo con cifras del INE, en el año 2019 Honduras contaba con una población total de 9,151,940 personas, siendo 4,416,020 hombres

y 4,735,920 mujeres, de los cuales únicamente 1,779,644 se encontraban aseguradas, es decir, que la cobertura nacional se situó en 19.4%, según estadísticas del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS, 2019).

Ilustración 1. Marco jurídico de la protección social en Honduras



Fuente: Tomado de Ham y Membreño (2022).

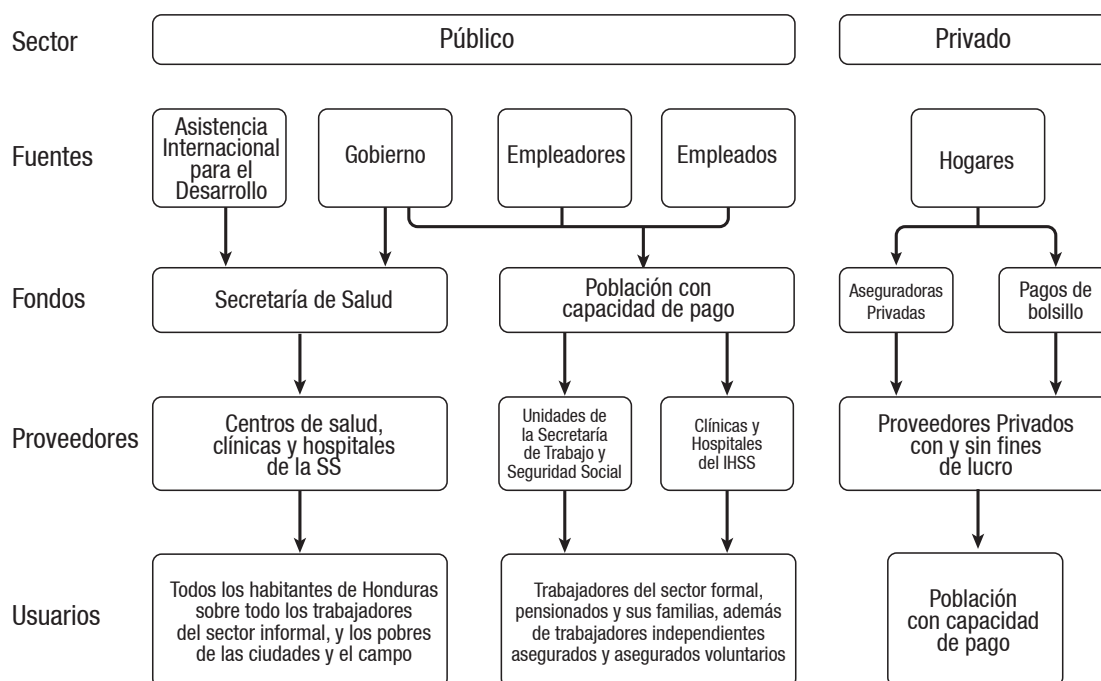
El Sistema de Salud en Honduras se compone de un sector público y un sector privado, tal y como se muestra en la ilustración 1. De la ilustración en mención se puede definir que el sector público se compone de la Secretaría de Salud (SESAL) y el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), incluida las Fuerzas Armadas como un régimen especial de aseguramiento. El Decreto 65–91, Código de Salud, enuncia en su artículo 3 que le corresponde a la SESAL la definición de la política nacional de salud, la normalización, planificación y coordinación de actividades públicas y privadas en salud; en los niveles departamentales y municipales actuando por medio de las jefaturas regionales y áreas sanitarias.

El único programa no contributivo en funcionamiento es el programa de salud pública que provee la SESAL; dado que cualquier persona puede acudir a un hospital público para ser atendido

y recibir tratamiento médico, sin distinción por características, las personas reciben el mismo servicio. En ese sentido, el sistema de salud no contributivo cumpliría redistribuyendo. El financiamiento del programa es a través de impuestos recaudados, donde el que más gana es el que más paga.

La existencia de un sistema de salud contributivo y no contributivo al mismo tiempo genera un impuesto al trabajo formal y un subsidio a la informalidad. Esta situación no es ideal por varias razones, dado que no todos los trabajadores formales ganan más que los informales, no todos los trabajadores informales requieren asistencia estatal, esta división en servicios de salud contributivos y no contributivos crea un dilema para el gobierno, desde el punto vista de protección social (Ham & Membreño–Cedillo, 2021).

Ilustración 2. Sistema de salud en Honduras



Fuente: Tomado de Bermúdez, Sáenz y Acosta (2011).

Si bien es cierto, en el Modelo Nacional de Salud se contempla una amplia cobertura poblacional que garantice el acceso a los servicios de salud, a través de los esfuerzos institucionales, públicos y no públicos del Sistema Nacional de Salud, es importante recordar el principio de progresividad de los derechos el cual implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento,¹ y siendo el derecho a la seguridad social el que pretende elevar los niveles de vida para los trabajadores y sus familias,² el sistema de protección social en salud se encuentra en procesos de desarrollo y aumentar su cobertura.³

Puesto que actualmente el acceso a los servicios según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS), en 2021 de una población de 9,500,257 de habitantes, de los cuales 4,071,227 representan la población económicamente activa y 3,722,370 los que trabajan; hay 1,489,384 afiliados a los cinco Institutos Públicos de Previsión Social y las cinco Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías del país (Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, FIAP, 2022, septiembre 9).

1 Comisión Nacional de los Derechos Humanos—México (2016, p. 11).

2 Mendizabal Bermudez, G. y Dávila Soto, J. (2021).

3 IHSS. Historia de la seguridad social en Honduras (2009).

Tabla 3. Honduras: perfil de la pea por categoría ocupacional año 2021

	Asalariados sector público	Asalariados sector privado	Empleados domésticos	Cuenta propia	Trabajadores no remunerados	Contratista dependiente	PEA
Porcentaje	5.8	41.5	3.0	27.4	6.1	7.6	100.0
Mujeres	8.2	28.9	6.5	32.6	8.5	4.7	42.6
Años de estudio promedio	13.1	8.2	6.9	7.2	6.6	6.4	7.7
Vive en zona urbana	7.4	43.0	3.5	25.4	5.3	5.5	61.6
Ingreso promedio mensual	13,445	6,385	3,372	4,883		3,359	6,054

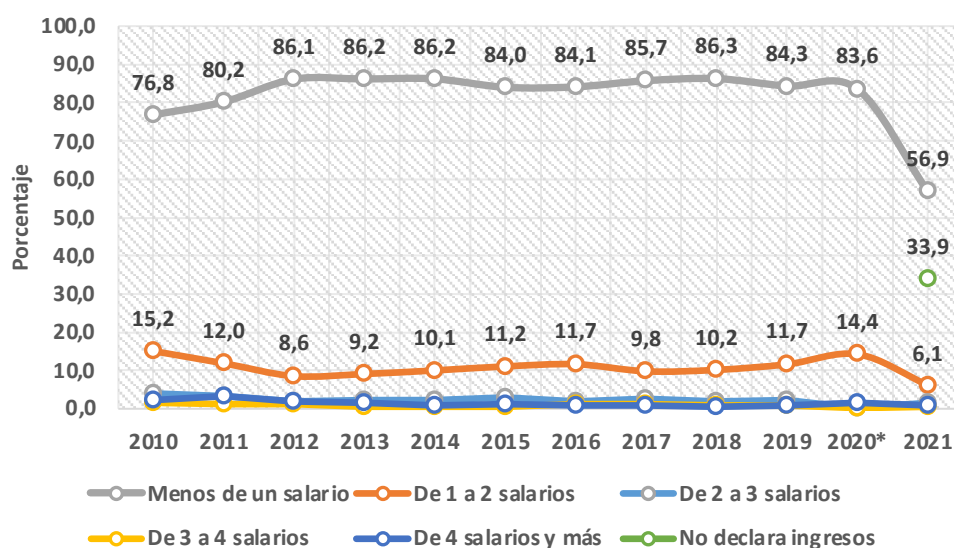
Fuente: Elaboración propia con cifras del INE—Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM).

Los asalariados del sector privado representan el 41.5% de la PEA, los trabajadores por cuenta propia 27.4% y 31.1% se distribuye entre asalariados públicos, empleados domésticos, contratista dependiente y trabajadores no remunerados. Casi un tercio de las mujeres que forman parte de la fuerza laboral se encuentran en la categoría de cuenta propia (32.6%), seguido del sector privado (28.9%). El sector público registra un ingreso promedio mensual superior respecto a las demás categorías ocupacionales; lo mismo ocurre en los años de estudio promedio, 13.1 para el año 2021.

En cuanto al cumplimiento del salario mínimo, entre 2010–2020 el 80% de los trabajadores del sector

informal no gozan de al menos un salario mínimo, situación que viene a deteriorar sus posibilidades de acceso a alimentación, salud, vivienda, actividades de recreación, entre otras, para poder salir de la pobreza y tener una vida digna. Las causas detrás del incumplimiento con los salarios mínimos pueden obedecer a diversos factores como valores altos de los mínimos que generan desincentivos a pagarlos por parte de los empleadores, particularmente cuando en el sector informal en gran mayoría suelen ser MYPIMES. En 2021, el porcentaje de trabajadores que recibieron menos de un salario mínimo fue de 56.9%, cifra explicada en parte por la disminución en la población ocupada.

Gráfico 7. Honduras: porcentaje de trabajadores en el sector informal, según número de salarios mínimos



Fuente: Elaboración propia con cifras del INE—Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM).

*Encuesta telefónica de empleo.

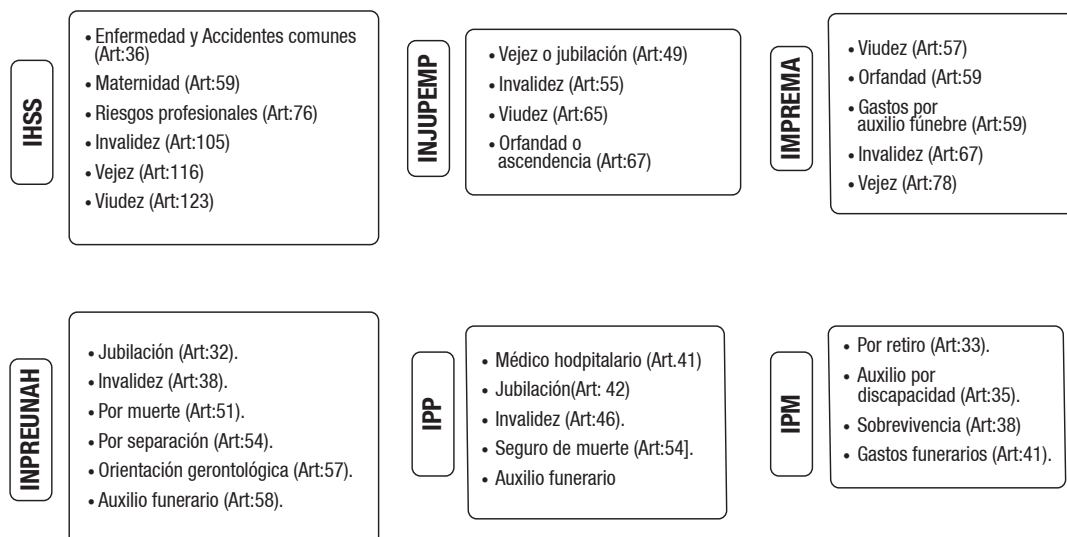
En Honduras la informalidad es alta, tal y como se mostró en la sección II, 8 de cada 10 personas sufren de esta condición de empleo; aunado a salarios mínimos altos, provocan que los pisos salariales difícilmente logren su objetivo.

Pensiones en Honduras

Una pensión es el beneficio, en especie o en dinero, que un asegurado que haya adquirido derechos, percibe en forma periódica temporal o vitalicia por motivo de disminución o pérdida de la capacidad de trabajo como consecuencia de los riesgos cubiertos

por el seguro (Art. 4.33 Reglamento de la Ley del IHSS), renta pagadera con periodicidad mensual y de conformidad a las leyes. Honduras cuenta con distintos sistemas de pensiones de seguridad social, como por ejemplo el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA), Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP), Instituto de Previsión Militar (IPM), Instituto de Previsión Social de los Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH), tal y como se muestra en la ilustración 3.

Ilustración 3. Honduras: sistemas de pensiones de seguridad social



Cada una de las instituciones en la ilustración 3 cuenta con su ley de la cual regulan las prestaciones que ofrecen, financiamiento, beneficiarios, cotizantes y en general el funcionamiento de su sistema de pensiones. Asimismo, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) es la encargada de las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (AFP), mediante el cual las organizaciones privadas pueden prestar servicios de administración e inversión de un fondo particular mediante aportaciones voluntarias de los afiliados.

Derechos adquiridos a través de la seguridad social

La seguridad social abarca principios como la universalidad con la función de proteger al ser humano, la solidaridad que debe tener toda la

población para contribuir al financiamiento de dicha protección, la unidad mediante el cual todo debe funcionar congruente y coordinadamente entre las distintas entidades que brindan protección, la igualdad, recordando la evolución progresiva de la seguridad social, la concordancia con la realidad económica, la participación social, la integralidad, la inmediatez llegando de forma oportuna al beneficiario.

A través de los distintos sistemas de seguridad social, podemos identificar que algunos de los derechos que contemplan son prestaciones y servicios, siendo la primera el objetivo primordial y la segunda no representa un pago por parte de la institución (Art. 47 Ley del INPREMA), algunos de estos servicios son préstamos hipotecarios, préstamos personales.

Financiamiento de la seguridad social

Cada uno de los sistemas de previsión social tienen sus mecanismos de financiamiento, que conforman su patrimonio, en su mayoría se constituyen de: 1) cotizaciones pagadas por patronos y trabajadores, incluyendo el Gobierno, 2) utilidades de las inversiones, 3) el producto de las multas y recargos, 4) los bienes muebles e inmuebles y recursos, 5) las herencias, legados y donaciones, 6) subvenciones o subsidios y aportes por parte del Estado (Art. 54 Ley del IHSS), 7) la ganancia actuarial y productos financieros de programas de protección crediticia (Art. 27 Ley del INPREMA).

**Política pública de Honduras:
programa Vida Mejor**

Su origen, cómo se gestó o por qué razones

Con el objetivo de implementar la Política de Protección Social (PCM-008-2012, publicado en La Gaceta el 22 de febrero de 2014) y La ley Marco de Políticas Públicas en Materia Social (Decreto 38-2011, publicada en La Gaceta el 13 de junio de 2013) se crea mediante Decreto Ejecutivo PCM-001-2014 el Programa Vida Mejor, siendo una iniciativa del Gobierno de Honduras como una alternativa de salud, economía y ambiente para las familias que viven bajo la línea de pobreza en el país. El programa consiste en acciones que promuevan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en general, incentivando la solidaridad y proporcionando ecofogones, implementando huertos familiares en áreas pequeñas que generen disponibilidad suficiente de alimentos, mejoramiento de viviendas con pisos y techos saludables, con el fin de reducir infecciones parasitarias, diarreas, anemias, así como fomentar el bienestar de los adultos mayores.

Posteriormente a través del Decreto Ejecutivo PCM-065-2015 publicado en La Gaceta el 14 de septiembre de 2015 se establece la Estrategia Plataforma de Gestión Vida Mejor, misma que de acuerdo con el artículo 1 desde su nacimiento debe incorporar al menos los siguientes programas y proyectos:

- a) Bono Vida Mejor (Transferencias Monetarias Condicionadas a hogares en situación de pobreza, al cumplimiento de salud y educación debidamente focalizados;

- b) Desarrollemos Honduras (Programa de Ingresos Complementarios para hogares en situación de pobreza y pobreza extrema);
- c) Programa de Alimentación Escolar (Complemento de al menos el 30% de la ingesta nutricional requerida por los menores que asisten a centros educativos públicos focalizados);
- d) Programa Alimento Solidario para el Adulto Mayor (Ración equivalente a un mes para personas mayores de 60 años en situación de pobreza extrema debidamente focalizadas);
- e) Programa Alimento Solidario para personas en situación de vulnerabilidad (ración equivalente a un mes para personas en situación de pobreza extrema y situación de vulnerabilidad debidamente focalizadas);
- f) Vivienda Saludable (piso, techo, letrina, ecofogón, filtro de agua y/o vivienda completa para hogares en situación de pobreza y pobreza extrema);
- g) Generación de Oportunidades (dirigido al fomento de microempresas de alimentos, artesanía, y servicios a personas focalizadas por su situación de pobreza);
- h) Acompañamiento y Fortalecimiento Social (Generación de oportunidades de ingreso complementario a personas en situación de pobreza extrema y relativa que desarrollan labores de acompañamiento, formación y capacitación a hogares que participan de la Plataforma Vida Mejor);
- i) Programa Escuelas Saludables destinado a brindar servicios de atención integral a la niñez en la escuela y comunidad); y,
- j) Programa de Promoción Seguridad Alimentaria, Desarrollo Económico e Inclusión Social (PROSADE).

Instituciones que implementan el programa

El Programa Bono Vida Mejor funciona bajo la dirección, coordinación de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), mediante la Subsecretaría de Integración Social (SSIS); siendo responsable de la ejecución operativa, financiera y administrativa del Programa de Asignación Familiar (PRAF) adscrito

a la SSIS, Acuerdo Ejecutivo No. SEDIS-003-2015, publicado en La Gaceta el 7 de febrero del año 2015.

El Programa cuenta con un Comité Técnico conformado por:

- Subsecretaría de Integración Social (SSIS), preside el comité
- Secretaría de Salud (SESAL)
- Secretaría de Educación (SEDUC)
- Secretaría de Finanzas (SEFIN)

Dicho Comité analizará los aspectos técnicos y operativos del Programa que impliquen modificaciones en su diseño, población objetivo, estructura de las transferencias, mecanismos de recolección de corresponsabilidades en Salud y Educación y otros que designe la autoridad competente.

Período de creación

Este programa anteriormente se denominaba Bono 10,000 se debía a que el programa hacía entrega de 10,000 lempiras anuales en Educación o la combinación de los bonos de Salud y Nutrición.

El Programa Vida Mejor realiza una innovación incorporando participación ciudadana y contraloría social a través de los Comités Escolares Comunitarios, compuestos por representantes de los sectores Educación (profesores/as), Salud, Líderes Religiosos (católicos y evangélicos), Presidentes de las Asociaciones de Padres y Madres de Familia, representantes comunitarios de la Junta de Agua,

patronatos y representantes indígenas. A partir de 2014, las familias usuarias del programa reciben servicios de acompañamiento familiar por parte del Programa Guías de Familias (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, s.f.).

Objetivo de la política pública

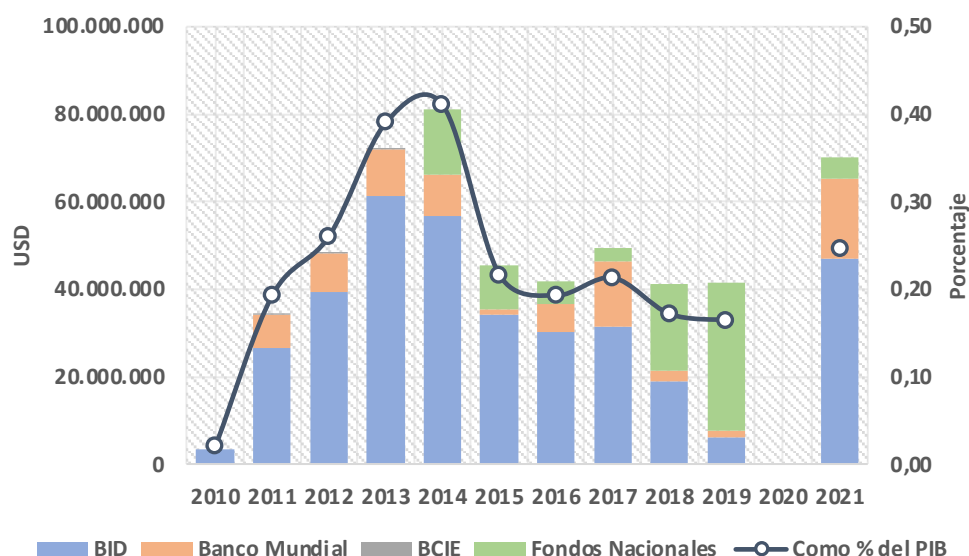
Contribuir con la ruptura del ciclo inter-generacional de la pobreza a través de la creación de oportunidades, desarrollo de capacidades y competencias en la educación, la salud y la nutrición de las familias en extrema pobreza. En consecuencia, este bono busca promover estrategias y acciones intersectoriales para la educación, la salud y nutrición, así como para la coordinación con otros programas sociales relacionados con empleo, ingreso y ahorro familiar.

Grupo objetivo de la política pública

El grupo objetivo son las familias en condición de pobreza o extrema pobreza. Cabe destacar que la cobertura de este programa es a nivel nacional.

Financiamiento del programa

El financiamiento del programa es el Gobierno de Honduras, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM) y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Como se aprecia en el gráfico 8, el programa ha sido financiado mayormente por fondos externos, específicamente por organismos internacionales, principalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El financiamiento del Bono Vida Mejor (BVM) como porcentaje del PIB se situó en promedio en 0.23 por ciento.

Gráfico 8. Honduras: evolución del financiamiento del bono vida mejor por fuente

Fuente: Elaboración propia con cifras publicadas BID, a partir de datos de la SEDIS–SSIS.

Cualquier otro aspecto relevante

Dentro del Plan Estratégico de Gobierno 2014–2018, en los resultados sectoriales se identifica entre los indicadores sectoriales vinculados a la pobreza de ingresos el número de familias atendidas por los programas del Gobierno de la República: Plataforma Vida Mejor y Corredor Seco, teniendo asociado el indicador número de familias en extrema pobreza beneficiadas con transferencia condicionada. De la plataforma Vida Mejor. Asimismo, se vinculan a la pobreza medida por NBI, las acciones orientadas a incrementar la cobertura de servicios de agua potable y de saneamiento básico, y programas de apoyo a la vivienda social, particularmente el bono vida mejor; asociado el indicador sectorial número de familias con apoyo del Programa de Bono de Vivienda para una Vida Mejor.

En el Plan Estratégico de Gobierno 2018–2022, con el objetivo de reducir la pobreza extrema, mediante una estrategia multisectorial, que incluya programas amplios y focalizados de protección social y la creación de oportunidades para los más pobres, se estableció ampliar la cobertura de la Estrategia Plataforma de Gestión Vida Mejor (EVM), con mayor efectividad y focalización. El indicador asociado es Número de familias beneficiadas con la Plataforma Gestión Vida Mejor.

La focalización del Bono Vida Mejor se realiza en primer lugar mediante región geográfica (las zonas más pobres del país) y segundo mediante un algoritmo que asigna un puntaje de vulnerabilidad a los hogares, diseñado por el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), perteneciente a la SEDIS; el CENISS capta dichos datos mediante el Registro Único de Participantes (RUP). Las variables que se usan para calcular este puntaje son características de la vivienda e indicadores que no pueden ser manipulados por las personas que responden la encuesta. Por lo tanto, excluye variables laborales, lo que implica que tener un trabajo formal o informal no afecta si los hogares reciben transferencias condicionadas.

Los hogares seleccionados reciben la transferencia hasta que se vuelven no elegibles. Esto puede suceder por dos razones (Ham & Membreño–Cedillo, 2021):

- i) Si alguno de los adultos jefe (a) de hogar consigue trabajo en el sector público con contrato superior a 3 meses e ingresos de un salario mínimo o más.
- ii) Cuando el puntaje calculado por el algoritmo muestra que los hogares ya no son vulnerables.

Al graduarse de vida mejor se les brinda fortalecimiento en habilidades socioemocionales y otras ayudas para reforzar los beneficios que recibieron durante el programa y garantizar su sostenibilidad.

Proceso de diseño de la política pública

El diseño e implementación de la Estrategia de Vida Mejor (EVM) coincide con un esfuerzo importante para racionalizar y hacer más eficiente el gasto público, con énfasis en el gasto social. Así, en diciembre de 2013 se aprobó una reforma fiscal integral, que incluye aumento en la carga tributaria, medidas para la racionalización, control y gestión de exoneraciones, gasto y deuda pública, así como fortalecimiento de la administración tributaria. La reforma define una aportación solidaria para financiar el gasto social, enfatiza la importancia de la focalización, y crea el Fondo de Solidaridad y Protección Social para el Combate a la Pobreza Extrema.

El Gobierno de Honduras contempló también un reordenamiento del Poder Ejecutivo, reduciendo el número de Secretarías de Estado y creando instancias coordinadoras para cada una de las prioridades sectoriales. Para la política social la instancia rectora será el Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social, que coordinará a las Secretarías de Desarrollo Social (SDS), Educación (SE) y Salud (SS). También se plantea fortalecer el rol rector y ejecutor de la SDS, y se planea consolidar instituciones (como el Instituto de la Juventud, el Instituto Nacional de la Mujer y la Secretaría para el Desarrollo de Pueblos Indígenas y Afrohondureños, entre otras) y racionalizar el gasto de estos programas sociales al ser ejecutados por la SDS. Con esto se espera implementar una visión estratégica coherente desde la SDS, y reducir duplicidades programáticas y gastos administrativos (Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2014).

Resultados obtenidos de la política pública

De acuerdo con resultados publicados por el Despacho de Comunicaciones y Estrategia Presidencial mediante nota de prensa se enuncia que la plataforma Vida Mejor ha beneficiado a 3.5 millones de hondureños desde el 2014. Según las cifras de la Secretaría de Trabajo, el Gobierno hondureño genera anualmente un promedio de 200,000 empleos y oportunidades. Promoviendo grandes transformaciones en el modelo productivo nacional, dándole un apoyo histórico para impulsar nuevos emprendedores y pequeñas empresas que dinamizan la economía informal. En ese sentido, a través del Servicio Nacional de Emprendimiento y Pequeños Negocios (SENPRENDE), el Gobierno

destinó más de 3,000 millones de lempiras para brindar asistencia técnica, desarrollo empresarial, capacitaciones, ruedas de negocios, planes de negocio, formalización de negocios, vinculaciones financieras y acceso a mercados, declaró. Mediante el programa Crédito Solidario el Gobierno ha otorgado 58,675 préstamos a nivel nacional.

El programa Vida Mejor según estadísticas del Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), indican que los programas de Vida Mejor han llegado a 3.5 millones de personas a nivel nacional. Los beneficios sociales que el Gobierno hondureño otorga a través de la plataforma Vida Mejor contemplan viviendas saludables, techos, pisos saludables, ecofogones, letrinas, pilas y filtros de agua. A noviembre de 2019, el CENISS reportaba la entrega de 3,610 viviendas sociales, 39,645 filtros de agua, más de 65,500 letrinas, un total de 193,660 pisos, 45,838 techos, cerca de 58,000 pilas, 186,449 ecofogones y 115,459 proyectos de agricultura familiar con huertos escolares, familiares y comunitarios. Asimismo, contempla la entrega de bonos Vida Mejor, mediante los cuales se ha llegado a más de 1.4 millones de personas a nivel nacional.

En el año 2020 el país se vio afectado no solo por la pandemia COVID-19, sino también por los huracanes ETA e IOTA. A raíz de estos eventos el Producto Interno Bruto (PIB) de la economía hondureña decreció 9%; por consiguiente, también se vio impactado negativamente el déficit del sector público no financiero, que alcanzó una cifra de 5.5 como porcentaje del PIB. Antes de la crisis sanitaria, Honduras había registrado en el período 2010–2019 un crecimiento económico promedio de 3.6%. Sin embargo, no ha sido suficiente para mitigar los problemas sociales. En el año 2021, 73.6% de los hogares vivían en condición de pobreza, cifra que presenta un aumento de 14.3 puntos porcentuales respecto al año 2019 (59.3%), siendo más pronunciada la pobreza extrema que se incrementó principalmente en el área urbana pasó de 21.0% a 44.3%; en el área rural pasó de 57.2% a 66.1%.

Según el Análisis de Inseguridad Alimentaria Aguda de la CIF Diciembre 2021 – Agosto 2022, realizado por la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria (UTSAN) y el PROGRESAN–SICA, en el país alrededor de 2.2 millones de personas se encuentran en Crisis

o Emergencia alimentaria, que viven en hogares con deficiencia importante en el consumo de energía alimentaria que solo pueden enfrentar mediante el agotamiento de sus activos y recurriendo a estrategias de afrontamiento y consumo consideradas de crisis o emergencia.

Los factores determinantes de la inseguridad alimentaria son: la lenta recuperación de empleos (principalmente en el sector informal, turismo, industria, construcción, maquila, transporte y agrícola); la reducción de áreas de siembra, a fin de recuperar las tierras de cultivos afectadas por Eta e Iota; las pérdidas de granos básicos y otros cultivos (hortalizas, caña, entre otros); asimismo, la reducción de las reservas de granos básicos en el hogar; el aumento en los precios de los combustibles, de insumos agrícolas y otros insumos que favorecen la productividad; la tendencia al aumento de precios de granos básicos; y el paulatino crecimiento de la disponibilidad de mano de obra y del comercio informal. Estas limitaciones están mayormente asociadas al avance de la vacunación y al surgimiento de nuevas variantes de la COVID-19 que provocan el ausentismo laboral a nivel nacional (UTSAN, PROGRESAN-SICA, 2022).

Los hogares en crisis o emergencia generan sus ingresos principalmente mediante el ofrecimiento de su mano de obra, el trabajo de jornal, pesca artesanal, comercio informal y la participación en actividades relacionadas al turismo y agricultura. Estos grupos de hogares son los que generalmente gastan una mayor proporción de su ingreso en alimentos, y coinciden con los hogares pobres extremos y que tienen un mayor porcentaje de necesidades básicas insatisfechas.

En el sector educación, la pandemia obligó a las autoridades hondureñas a establecer la metodología virtual para que los alumnos se mantengan conectados. Sin embargo, durante el 2020 solamente unos 800 mil estudiantes lograron recibir clases virtuales, pero no todos pudieron conectarse a esta nueva modalidad, pues los recursos de las familias hondureñas son limitados por los altos niveles de pobreza y desigualdad social en el país (Presencia Universitaria, 2022, febrero).

Para enfrentar la emergencia nacional, el Gobierno de Honduras implementó un plan de auxilio económico,

con el objetivo de beneficiar a los grupos más vulnerables, el personal de asistencia médica, los productores, el sector privado y la ciudadanía en general. Entre otras medidas, de abril a diciembre del 2020, se pusieron en funcionamiento programas de protección social como respuesta a la población vulnerable, que incluyen ayudas puntuales y transitorias (SEDIS-EUROSOCIAL, 2020). En adición a estas intervenciones puntuales, el principal programa del Gobierno de Honduras para responder a la crisis socioeconómica del país es el Programa Bono Vida Mejor (PBVM). En 2021, la cobertura del PBVM alcanzó 335,471 hogares, principalmente en las áreas rurales (85%).

Entre marzo 2020–septiembre 2021 las acciones implementadas ante la crisis sanitaria por la pandemia COVID-19 más destacadas son (SEDIS y CEPAL, 2021, p. 22–23):

i) *Estrategia institucional de atención para la prevención y contención de la pandemia del COVID-19 en los grupos vulnerables.*

a. Entrega de ración de alimento solidario a grupos vulnerables.

Se realizó la entrega de 329,814 raciones de alimento solidario, con un monto global de L94,119,667.00 priorizando los sectores de discapacidad, adulto mayor, pueblos indígenas y afrohondureños, personas LGTBIQ–VIH, migrantes retornados.

b. Centros de atención a personas con capacidades especiales y adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

Se brindó una atención integral a 26,701 adultos mayores y 12,262 personas con discapacidad, con un monto global de L45,289,134.00.

c. Campañas de prevención y protección a través de brigadas médicas solidarias.

Se atendieron 33,339 personas, con un monto global de L1,301,696.98.

ii) *Operación “Honduras Solidaria”. A familias en extrema pobreza, pobreza relativa y vulnerabilidad.*

a. Acompañamiento interinstitucional de apoyo social.

Por medio de las Fuerzas Armadas de Honduras, los Guías de Familia de la SEDIS acompañaron la entrega masiva de raciones de alimentos de la canasta básica, con un total de 869,097 bolsas

entregadas, 1,186,015 mascarillas para personas con discapacidad, adultos mayores y población en general, 68 acompañamientos en campañas de abatización como prevención del dengue, que tiene carácter estacional. Estos costos los sufragó la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional (SEDENA).

iii) Intervenciones para la atención de grupos vulnerables en las emergencias y contingencias; operación interinstitucional “No Están Solos”.

a. Entrega de paquetes de ayuda humanitaria.

Se benefició a 60 mil familias, damnificadas por los fenómenos naturales ETA e IOTA, a través de los paquetes de ayuda humanitaria conformados por 6 kits de insumos básicos: kit de insumos de higiene personal, kit de insumos para cocina que incluyó una estufa de gas con su respectivo tanque de gas LPG, insumos para aseo del hogar, kit de platos, kit de insumos para bebé y un kit humanitario, que consiste en una cama matrimonial, una cama unipersonal y un filtro para agua. Se entregaron en total 47,144 paquetes de ayuda humanitaria, con una inversión de L.678,874.00.

iv) Entrega de transferencias monetarias “Bono por Emergencia a Damnificados”.

a. Bono por emergencia a damnificados.

Se creó para beneficiar a los hogares damnificados por ETA y IOTA, y como medida para dinamizar la economía local en los territorios afectados. Se beneficiaron 56,014 hogares con una inversión de L.366,106,000.00.

v) Proyecto “Comida caliente en atención a los albergues”.

Dicho proyecto consistió en la entrega de un desayuno, un almuerzo o una cena preparados con todas las medidas de bioseguridad. Se prepararon entre 1000 y 3000 platos semanales, beneficiándose un total de 28,800 personas con una inversión de L.12,761,000.00.

vi) Entrega de ración de alimento solidario a grupos vulnerables.

Se entregaron 262,924 raciones de alimento solidario con una inversión de L.101,610,836.32.

vii) Oportunidades productivas de la Plataforma Vida Mejor (Maquinaria, insumos y herramientas) entregadas a participantes para la generación de ingresos y seguridad.

Se implementó 381 proyectos en campo para paliar los grandes daños en la infraestructura causados por los desastres naturales ETA y IOTA. Fueron 351 proyectos de gallinas (14 gallinas y 1 gallo); 20 proyectos de cerdos (9 hembras y 1 macho) y 10 proyectos de cabras (9 hembras y 1 macho). El monto invertido fue de L.6,260,764.05 (Dólares XXXXX).

El Programa Bono Vida Mejor implementó entre 2018–2019 la iniciativa Emprendiendo una Vida Mejor (EoVM), que buscaba fortalecer las capacidades productivas de los hogares beneficiarios a través de la inclusión financiera y el desarrollo productivo.

Este proyecto surge como respuesta a las políticas de protección social del gobierno hondureño y es implementado por Fundación Capital con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Mediante esta iniciativa, 845 hogares del PBVM recibieron, además del BVM, una transferencia monetaria por la cantidad de US\$350, junto con entrenamiento en emprendimiento, educación financiera. Un año después de la intervención, la evaluación externa de esta experiencia piloto encontró importantes aumentos en el consumo y ahorro de los hogares, impactos en su generación de ingreso, y un efecto positivo con respecto a la equidad en los roles de género, aumentando la resiliencia de los hogares en el contexto de la pandemia (BID, 2021).

Desde la perspectiva de los ingresos, el Programa EoVM incrementó significativamente los ingresos de los hogares por las actividades de servicios propios (pulperías, restaurantes, etcétera), pasando de US\$8.23 a US\$ 28.48 de ingresos mensuales (342.2% de incremento). Desde un enfoque de pobreza, el Programa presenta resultados positivos sobre el porcentaje de hogares en condiciones de pobreza, observando una reducción del porcentaje de hogares pobres en un 2.83% y en extrema pobreza en 3.69%, esta reducción también se encuentra al estimar los efectos sobre la pobreza multidimensional donde se obtiene una reducción 2.51 % (BID, 2021).

Evaluación de la política pública

En el período 2014–2021 la Plataforma de Gestión Vida Mejor (PGVM) constituyó la principal apuesta social del Gobierno de Honduras para atender los problemas sociales del país, el mismo buscaba ofrecer garantías, por ciclo de vida, para una vida digna a los hogares, que se encuentran viviendo en pobreza y vulnerabilidad extrema. En el transcurso de ese tiempo se incorporan nuevos programas y otros fueron excluidos de la oferta institucional de la PGVM.

El Programa Bono Vida Mejor (PBVM) fue el principal instrumento de política para apoyar al ingreso y fomentar la acumulación de capital humano de la población en pobreza extrema. Consistió en otorgar una Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) al cumplimiento de corresponsabilidad en salud, educación y nutrición. El programa se complementa con estrategias sectoriales para fortalecer la atención primaria en salud mediante el Modelo de Gestión Descentralizada (MGD) financiado por el “Programa de Apoyo a la Red de Inclusión Social con Prioridad en Occidente” (3723/BL–HO), y la ampliación del Tercer Ciclo de la Educación Básica (TCEB) mediante el “Programa de Apoyo al Sistema de Protección Social” (3371/BL–HO). El Programa “Apoyo al Sistema Integral de Protección Social” (5008/BL–HO) promueve la consolidación del modelo de intervención integral, financiando el PBVM y ampliando los servicios del MGD y del TCEB en los mismos municipios (BID, 2021).

En el proceso investigativo no se encontró documentación si se realizó alguna evaluación del PBVM, esto es porque en muchos casos las políticas públicas, los instrumentos que las operacionalizan no suelen ser evaluados de manera formal o mediante metodologías estandarizadas.

Cabe mencionar, que existen evaluaciones de impacto del PBVM donde se ha mostrado su éxito en contribuir a la acumulación de capital humano al mejorar la demanda y resultados de los servicios de salud y educación, y al aliviar las condiciones de pobreza. Al ser también utilizado este modelo por el Gobierno de Honduras para contribuir a la protección de los hogares contra los choques climáticos y sanitarios en 2020; el BID una de las principales fuentes de financiamiento del programa, realizó una simulación de resultados del bono vida mejor 2021

en la *plataforma criteria* y utilizando el escenario económico proyectado por el Banco Mundial para obtener el ingreso anualizado del año 2020, a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019. Se construyeron escenarios antes y después del shock COVID–19/ETA/IOTA haciendo una comparación con y sin BVM.

En la simulación de evaluación se estimó que la transferencia del Programa Bono Vida Mejor (PBVM) a los hogares beneficiarios reducía la intensidad de la pobreza extrema en el área rural en 6.8 puntos porcentuales, 17% de la brecha (BID, 2021).

Como se mencionó, en la PGVM se incorporaron programas y otros se excluyeron. Considerando los hogares beneficiarios del programa de transferencia Bono Vida Mejor que estaban próximos a salir del programa, porque sus hijos están próximos a cumplir los 18 años de edad; se crea entre 2018–2019 el Programa Emprendiendo una Vida Mejor (EoVM), con el objetivo de fortalecer los activos productivos, financieros, humanos y sociales de las receptoras del Bono Vida Mejor, particularmente de los hogares cuyos hijos están llegando a la mayoría de edad (18 años). Teniendo este programa como entidad gubernamental responsable a SEDIS, mediante la Subsecretaría de Integración Social, como entidad implementadora a Fundación Capital, entidad financiadora al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La cobertura del programa eran municipios seleccionados de los departamentos de Copán, Lempira y El Paraíso; con 800 hogares participantes.

El Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de Los Andes a través de la Plataforma de Evaluación y Aprendizaje para el Programa de Graduación en América Latina desarrolló una evaluación de impacto del programa.

A finales del 2019 culminó la implementación y en 2020 se recogió información de los hogares tratados antes y después de recibir la intervención EoVM, ya que en 2018 se recolectó la información de Línea Base del programa. Además, dentro de la evaluación llevada a cabo por el CEDE con la financiación del International Development Research Centre (IDRC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se obtuvo información de hogares que no fueron intervenidos y, por lo tanto, fueron utilizados como contrafactual válido de la evaluación de impacto. La información de

la línea final iba a ser recolectada en abril de 2020; sin embargo, la pandemia del COVID-19 aplazó la recolección de la información hasta principios del mes de octubre. En la evaluación realizada se analizaron componentes cuantitativos y cualitativos.

Entre los objetivos principales de esta evaluación, además de conocer el impacto del programa EoVM, evaluar las repercusiones de la pandemia sobre las variables de interés y las posibles consecuencias de mediano plazo sobre los hogares beneficiarios. Igualmente, se convierte en una oportunidad única para evaluar la capacidad del programa de dotar de resiliencia a los hogares participantes ante choques externos que afectan de manera sistémica a toda la población.

En cuanto a la metodología utilizada para la evaluación, con el objetivo de identificar el efecto que tiene recibir el programa EoVM sobre los hogares beneficiarios, se diseñaron dos ejercicios de evaluación ligados al RCT (Randomized Control Trial). Haciendo énfasis que dicha metodología compara dos grupos de hogares que son seleccionados de manera aleatoria para participar o no en el programa evaluado: hogares tratados (hogares que reciben EoVM) y hogares controles (hogares que no reciben EoVM). Por otro lado, la presencia de un choque exógeno y sin precedentes como lo es la pandemia de la COVID-19, vuelve necesario presentar una caracterización de los hogares al momento de realizar la encuesta, donde se busca indagar su situación antes de que iniciara la pandemia (momento en el que estaban por terminar o habían terminado su participación en EoVM) y durante la cuarentena o confinamiento decretado por el gobierno nacional. De esta manera, se puede tener una visión del impacto que tuvo este choque sobre los hogares beneficiarios.

Apartir de los resultados de la evaluación del programa EoVM, al ser una intervención integral que involucra componentes desde la transferencia de capital semilla hasta la realización de capacitaciones en habilidades técnicas y habilidades para la vida, ha demostrado tener un efecto positivo en las condiciones de vida de los participantes. Esto es especialmente relevante en un contexto donde los hogares, predominantemente rurales, se enfrentaron a dos importantes choques durante la implementación del programa: la peor sequía sufrida por el país en los últimos años, en

septiembre de 2019, y la crisis sanitaria causada por el COVID-19 a lo largo del 2020. El ejercicio de evaluación encuentra que el programa EoVM tuvo éxito en su objetivo de reducir las barreras externas e internas para reducir la pobreza en varios aspectos.

Reflexiones y discusión en torno a la política analizada

El objetivo original de programas como Vida Mejor es invertir en capital humano de la próxima generación para superar la pobreza persistente, lo cual hace un supuesto implícito que las personas más educadas obtienen buenos empleos con ingresos suficientes. A lo largo de los últimos diez años, si bien se han obtenido mejoras y varios hogares han mejorado sus condiciones de vida a través de estos programas, a pesar de los recursos invertidos en programas de combate a la pobreza las cifras de pobreza no han disminuido en la cuantía esperada, esto suele obedecer a que la cobertura de los programas existentes es baja; similar sucede en la desigualdad de los ingresos, aunado las evidencias sobre los efectos a largo plazo de las transferencias sugieren que no todas las personas logran obtener un empleo formal, que es el mecanismo clave para salir de la pobreza.

En Honduras existen niveles altos de informalidad (80%), esto reduce significativamente la cantidad de personas que pueden acceder a seguridad social; aunado el sistema de seguridad social no resulta en una cobertura eficaz de los trabajadores contra diversos riesgos, ni redistribuye suficientes recursos hacia los menos favorecidos; dado que el sistema segmenta entre trabajadores que deben contribuir y otros que no. Sin embargo, el diseño mismo de protección social premia el incumplimiento de las normas y por eso resulta en que pocos trabajadores coticen el sistema. Es necesario un rediseño del sistema de protección social para que exista una visión congruente entre sus objetivos y el funcionamiento del mercado laboral. Con un enfoque de articulación, lo que limite el efecto de la fragmentación o el sistema de dos componentes.

Por otro lado, existe menor certeza si los programas de transferencias condicionadas lograrán su objetivo de largo plazo de reducir la persistencia de la pobreza intergeneracional y de insertar a niños beneficiados en buenos empleos, esto responde en gran medida

a la interacción entre el mercado laboral y el sistema de protección social. Otro aspecto que influye son los salarios mínimos que se fijan en niveles altos donde la mayoría de empresas, particularmente pequeñas y medianas, no pueden pagar y la regulación laboral aumenta los costos de la formalidad.

Es necesario que a partir de las lecciones aprendidas en los últimos años de las distintas estrategias, programas y/o proyectos implementados en el combate a la pobreza, se complementen los esfuerzos y se trabaje por contar con un sistema integral de protección social, para lo cual es importante contar con una institucionalidad fuerte, con capacidades rectoras, articuladoras y gestoras, así mismo desde las entidades gubernamentales relacionadas al ámbito social, que se cumplan en la magnitud y calidad debidas.

Es fundamental contar con diseños organizacionales y capacidades institucionales que permitan combinar ambas funciones de modo exitoso según una apropiada división de tareas entre sectores y niveles de gobierno. Esto es particularmente crítico al momento de repensar el rol de los Ministerios de Desarrollo Social (o nomenclatura equivalente según cada país), en tanto este tipo de organismos suele aumentar mucho su oferta programática focalizada en situaciones de pobreza y pobreza extrema, perdiendo protagonismo en la articulación con otras áreas sociales del Estado, incluyendo su eventual rectoría (SEDIS y CEPAL, 2021, p. 19).

Es clave realizar los procesos de evaluaciones de impacto de las políticas públicas, y de los instrumentos utilizados para operacionalizar dichas políticas, a fin de cuantificar los resultados de impacto alcanzados, el valor público generado, y que a su vez sirvan de historias de éxito para la elaboración de futuros programas, y así desarrollar propuestas más eficientes, eficaces en el cumplimiento de los objetivos, y que eso se vea reflejado en las condiciones de vida de la población. En ocasiones estos procesos no se realizan por débiles capacidades de gestión interna en la institución, falta de profesionalización del talento humano, sobre todo en áreas de planificación, monitoreo y evaluación, así como escasas capacidades analíticas y conceptuales, limitado presupuesto, entre otros. Claro ejemplo de la relevancia de la evaluación, es el Programa Emprendiendo una Vida Mejor, donde el ejercicio de

evaluación evidenció que el programa tuvo éxito en su objetivo de reducir las barreras externas e internas para reducir la pobreza en varios aspectos.

A pesar del crecimiento económico, las inversiones en protección social y en el combate a la pobreza, la informalidad, la desigualdad y la pobreza se mantienen altas en Honduras; es decir, el país no ha logrado un crecimiento inclusivo, éste hace referencia a generar trabajo decente, igualdad de oportunidades a los diferentes grupos de la población, y mejores niveles de vida. Lo que evidencia que, la precariedad persistente en varios aspectos de la implementación de la política de seguridad social y otros elementos institucionales generan efectos sobre las variables vinculadas a la informalidad y sus consecuencias sobre el acceso a mecanismos para mitigar los efectos de fenómenos que inciden sobre el bienestar de los actores involucrados.

Comentarios finales

Es indudable que el éxito de las intervenciones estatales para afrontar los retos económicos y sociales, va muy ligado a la voluntad política, contar con una institucionalidad fuerte, en base al quehacer institucional delegar la rectoría, coordinación, desarrollo de políticas a la entidad correspondiente y la operatividad de los programas a las entidades con ventaja comparativa, para la implementación de los mismos.

Existen evaluaciones de impacto del PBVM donde se ha mostrado su éxito en contribuir a la acumulación de capital humano al mejorar la demanda y resultados de los servicios de salud y educación, y al aliviar las condiciones de pobreza. En el caso de Honduras, pese a no contar con una evaluación del programa, simulación de resultados 2021 realizada por el BID muestran en el contexto de los shocks COVID-19/ETA/IOTA, que las transferencias del Programa Bono Vida Mejor (PBVM) a los hogares beneficiarios reducía la intensidad de la pobreza extrema en el área rural en 6.8 puntos porcentuales, 17% de la brecha (BID, 2021). Cabe destacar la importancia, por tanto, de diseñar mecanismos articulados que limiten los efectos de la precariedad con que muchas veces se implementan las políticas públicas de seguridad social frente a la dinámica de efectos externos sobre la población que está cubierta bajo un mecanismo y aquellos que no lo es

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). Programa de Apoyo al Bono Vida Mejor y a la Estrategia Vida Mejor. Recuperado de <https://ewdata.rightsindevelopment.org/files/documents/93/IADB-HO-L1093.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2021). Resumen de la evaluación de impacto del Emprendiendo una Vida Mejor, evaluación realizada por UNIANDES-CEDE, 2021.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2021). Programa de apoyo a sistema integral de protección social II. Recuperado de https://socialprotection.org/es/discover/legal_policy_frameworks/programa-de-apoyo-al-sistema-integral-de-proteccion-social-ii
- Banco Interamericano de Desarrollo (2021). Resultados Simulación Bono Vida Mejor 2021 en plataforma Critería.
- Bermúdez-Madriz JL, Sáenz MR, Muiser J, Acosta M. (2011). SistemadesaludenHonduras. Recuperado de <https://www.scielo.org/article/spm/2011.v53suppl2/s209-s219/#:~:text=La%20estructura%20sanitaria%20del%20pa%C3%A9s,hospitales%20departamentales%20y%20hospitales%20regionales>
- Código de Salud (1991). Decreto número 65-91. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10636.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (s.f.). Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=37>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos-México (2016). Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37023.pdf>
- Despacho de Comunicaciones y Estrategia Presidencial (s.f.). Con el nuevo método de medición: Programas sociales y de generación de oportunidades serán focalizados. Recuperado de <https://www.sefin.gob.hn/con-nuevo-metodo-de-medicionprogramas-sociales-y-de-generacion-de-oportunidades-seran-focalizados/>
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (2022, septiembre 9). Noticia, Honduras: El 85% de la población de Honduras no tiene acceso a la seguridad social (sistema de reparto). Recuperado de <https://www.fiapinternacional.org/honduras-el-85-de-la-poblacion-de-honduras-no-tiene-acceso-a-la-seguridad-social-sistema-de-reparto/>
- Ham, A. y Membreño-Cedillo, S. (2021). ¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?. Recuperado de <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/cuan-efectiva-es-la-proteccion-social-en-honduras>
- Instituto Hondureño de Seguridad Social (2019). IHSS en cifras. Recuperado de https://ihssh-my.sharepoint.com/:x/g/personal/francisco_franco_ihss_hn/EVW72-8yDABDhD9zFBD9MgBxH6Ob-RXvec6Eup1fv091w?rt=DP0zrf92kg
- Instituto Hondureño de Seguridad Social (2009). Historia de la seguridad social en Honduras 1959-2009. Recuperado de <https://www.paho.org/hon/dmdocuments/HISTORIA%20DE%20LA%20SEGURIDAD%20SOCIAL%20EN%20HONDURAS.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas (2010-2021). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples. Recuperado de <https://www.ine.gob.hn/V3/ephpm/>
- Mendizabal Bermudez, G. y Dávila Soto, J. (2021). La justiciabilidad del derecho humano a la seguridad social desde las resoluciones de la corte interamericana de derechos humanos y el caso
- México. Estudios constitucionales [online]. 2021, vol.19, n.1 [citado 2023-03-03], pp.205-235. Recuperado de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002021000100205#:~:text=La%20Corte%20IDH%2C%20toma%20los,los%20trabajadores%20y%20sus%20familias.

- Organización Internacional del Trabajo (2003). Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Recuperado de <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf>
- Plan Estratégico del Gobierno de Honduras 2014–2018.
- Plan Estratégico del Gobierno de Honduras 2018–2022.
- Presencia Universitaria (2022, febrero 21). La dura realidad del sistema educativo nacional. Recuperado de <https://presencia.unah.edu.hn/noticias/la-dura-realidad-del-sistema-educativo-hondureno/#:~:text=La%20pandemia%20del%20COVID%2D19,protecci%C3%B3n%20de%20la%20ni%C3%B1ez%20y>
- Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). Hacia una política social coherente y ordenada para cerrar las brechas de desigualdad en Honduras. Pág. 22–23.
- Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social y EUROSOCIAL (2020). La protección social en Honduras. Recuperado de <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/05/Medidas-implementadas-en-HON.pdf>
- Universidad de Los Andes (2021). Evaluación de impacto del proyecto emprendiendo una vida mejor: resultados finales del análisis cuantitativo. Recuperado de <https://plataformagraduacionla.info/wp-content/uploads/2021/06/Informe-Cuantitativo-linea-final-Honduras-EVM-Mayo-2021.pdf>
- Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria (2022). Análisis de Inseguridad Alimentaria Aguda de la CIF Diciembre 2021 – Agosto 2022. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/honduras/honduras-lisis-de-inseguridad-alimentaria-aguda-de-la-cif-diciembre-2021-agosto-2022>

CAPÍTULO 10

Mercado de trabajo y protección social en el contexto y post emergencia sanitaria por la COVID-19 en México

Nelson Florez Vaquiro
FLACSO México

Graciela Bensusán
UAM-Xochimilco (TC) FLACSO (TP)

Introducción

En este documento se analizan las características, la estructura y las condiciones del mercado de trabajo en México, así como los principales esfuerzos, orientaciones y acciones de política para contrarrestar los efectos de la pandemia por Covid-19 sobre la población joven desempleada, disponible e informal.

Este análisis toma en cuenta las transformaciones experimentadas bajo el proceso de globalización, que en las últimas décadas han llevado al deterioro de la calidad de los empleos, tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo. En el caso particular de México, el bajo crecimiento económico, la fuerte heterogeneidad en la estructura productiva y la ineffectividad de los marcos regulatorios han contribuido, entre otros aspectos, al rezago en la provisión de empleo formal y protegido.

En este documento se ofrece un diagnóstico de la situación del mercado laboral en México que considera las principales tendencias del desempleo y el empleo formal e informal en los últimos años. Además de se realiza una breve descripción del actual sistema de protección social. Se presentan las características, los resultados, las evaluaciones y el fortalecimiento en el contexto de la pandemia por Covid-19 de la principal política de inclusión social y laboral del país: el programa denominado “Jóvenes

Construyendo Futuro” (JCF). Finalmente se realiza una reflexión crítica de esta política.

El estudio del mercado de trabajo se realiza principalmente a partir de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE, ETOE, ENOE^N de INEGI), comparando la evolución de los principales indicadores estratégicos en los últimos años¹. De esta forma se pueden observar las tendencias más recientes y sus implicaciones para el diseño de la política pública. Para analizar las características, cobertura y alcance del programa JCF se recurrió a los registros administrativos del programa publicados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como las evaluaciones llevadas a cabo por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Se sostiene que el mercado laboral mexicano es altamente flexible, predominando una baja tasa de desempleo acompañada de una extendida informalidad y, en un sentido más amplio, precariedad laboral, debido a bajos ingresos, jornadas extensas, inestabilidad en el empleo y falta de acceso a la seguridad social. Factores individuales como el sexo, el grupo de edad, el nivel de escolaridad junto a la estructura heterogénea del mercado de trabajo, la posición en la ocupación, la ubicación regional, el tamaño y el sector de actividad inciden en la calidad de los empleos.

¹ Ante la dificultad de realizar entrevistas cara a cara en el periodo inicial de pandemia, en INEGI se aplicaron encuestas telefónicas en los meses de abril, mayo y junio del 2020 (ETOE), posteriormente se combinó una estrategia cara a cara y de encuestas telefónicas, lo cual llevo a denominar a la ENOE como ENOEN (Nueva edición) y generar información mensual en julio y agosto de 2020. A partir de ese momento la encuesta lleva el apellido de ENOEN, Nueva edición. Para mayor información véase Nota Técnica INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Nueva edición. ENOEN. Diseño conceptual. 2021 https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_notas_tecnicas_0820.pdf

Es de resaltar que la precariedad laboral, las brechas de género y la población disponible para trabajar, se vieron acentuadas por las medidas de contingencia para contener la propagación del virus Sars–Cov–2. Hasta la fecha no se han logrado recuperar estos indicadores.

Contexto

El gobierno mexicano en marzo de 2020² declaró la denominada Jornada Nacional de Sana Distancia, dividiendo la actividad entre aquellas consideradas esenciales y no esenciales, además de promover en la población un confinamiento voluntario y de corta duración (dos meses) a través del programa Quédate en casa, las Jornadas de Sana Distancia y el posterior establecimiento de semáforos epidemiológicos a nivel subnacional. Estas medidas sumadas a los efectos y evolución de la pandemia a nivel mundial, ocasionaron una fuerte reducción de la oferta y demanda de la actividad productiva. A su vez, el consumo se vio restringido y reflejado en una fuerte caída del Producto Interno Bruto (PIB). Este indicador registró en el segundo trimestre de 2020 un desplome del –18.6% con relación al mismo trimestre del año anterior, afectando fuertemente el sector industrial manufacturero, la construcción, los servicios turísticos, hotelería y el sector restaurantero (INEGI³; Banco de México:2020, 2021). Las medidas sanitarias impuestas en la pandemia temprana se flexibilizaron rápidamente ya que el 14 de mayo de 2020, el gobierno anunció planes para comenzar la normalización de las actividades económicas. Se permitió el restablecimiento de la movilidad de las personas y en especial de la actividad productiva esenciales, vinculada a las cadenas globales de valor, la industria manufacturera de exportación y en menor medida el comercio, servicios y turismo (Castro et al:2021). Sin embargo, el sector educativo

se mantuvo en modalidad virtual hasta junio de 2021. Para el segundo trimestre de 2021 el PIB ya había presentado una recuperación del 19.9% y de apenas de 2.1% para el IIT de 2022⁴.

Según datos de la Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID–19 en las Empresas (ECOVID–IE) 2020, en su segunda edición⁵, se estimó que el 86.6% (de un total de 1,873,564 empresas a nivel nacional) presentó alguna afectación por la pandemia mientras el 79.2% de las empresas manifestó que la disminución de los ingresos y la baja demanda (51.2%) fueron los principales daños ocasionados. El 23.1% de estos negocios expresó haber adoptado cierres temporales o paros técnicos; el 94% no recibió ningún tipo de apoyo durante el mes de agosto (de acuerdo con la primera edición de ECOVID–IE de abril de 2020, el 92.2% no recibió ningún tipo de ayuda), considerando que el principal soporte que requerían para enfrentar la pandemia eran los apoyos fiscales (61.3%), que no se llegaron a otorgar. Esta fue una de las mayores críticas hacia el gobierno mexicano ya que no se implementaron acciones, políticas específicas y estímulos fiscales para mitigar el impacto de la pandemia de mediano plazo en forma de ayudas económicas a la población y a las empresas durante la crisis económica por el COVID–19 en México (Castañeda–Navarrete et al:2020; CEPAL y OIT: 2020; FMI:2022). Sin embargo, durante el período de suspensión de actividades no esenciales, se pidió a los empleadores que no hubiera despidos, cuestión que se dificultó al no darse ayudas a las empresas y ser insuficientes los recursos para la fiscalización de esta medida. Según el FMI el gasto en atención sanitaria y apoyos fiscales a los hogares y empresas escasamente representaron el 0.7% del PIB⁶, muy por debajo de los niveles observados en el resto de economías de América Latina (Chile 11.7%; Brasil 8.6% y Argentina 5.6%).

2 Decreto Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020#gsc.tab=0

3 <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>

4 INEGI. comunicado de prensa núm. 415. Estimación oportuna del producto interno bruto en México durante el segundo trimestre de 2022. Del 29 de julio de 2022.

5 INEGI. Comunicado de prensa núm. 617. El levantamiento de información fue del 1° de septiembre al 16 de octubre de 2020, con una muestra de 5 671 empresas grandes y MIPyMES del país con instalaciones fijas que realizan actividades económicas correspondientes al sector industria (minería, electricidad, suministro de agua y gas, construcción y manufacturas), comercio y servicios (incluye transportes). Se excluyen las actividades relacionadas con agricultura, cría y explotación de animales, pesca, acuicultura y gobierno.

6 <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#M>

Paralelamente, sin vinculación con la pandemia, se dio un viraje a la política laboral de la anterior administración, especialmente en materia de salarios mínimos, y se hicieron reformas a la legislación laboral encaminadas a mejorar la calidad de la representación sindical y la negociación colectiva (2017–2019) a proteger a grupos vulnerables, como las trabajadoras remuneradas en el hogar (2019), a la par que se prohibió la subcontratación de personal (2021) y se reguló el teletrabajo (2021). Al mismo tiempo, se incrementaron los recursos de los programas sociales precedentes, como fue el caso de las pensiones universales no contributivas para adultos mayores y se adoptó el programa para jóvenes que no estudian ni trabajan (PJCF) al que ya se hizo referencia. Los aumentos desde 2019 del gasto en programas sociales posiblemente contribuyeron a amortiguar el mayor impacto social de la pandemia.

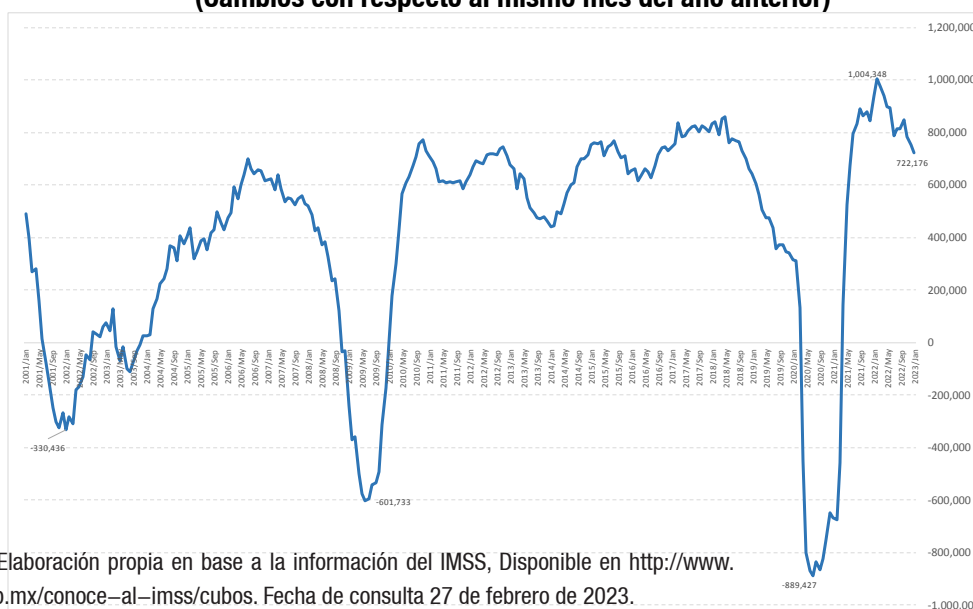
De esta forma, la manera en que México enfrentó la pandemia se explica en parte por la corta duración del confinamiento y su relativa flexibilidad y se caracterizó principalmente por hacer un uso extendido de la política social (viejos y nuevos instrumentos, aunque no relacionados con este fenómeno), sin adoptar medidas específicas para proteger el empleo formal, las empresas o a los trabajadores informales, lo que se tradujo en graves afectaciones en el mercado de trabajo, como se muestra a continuación.

Tendencias en el empleo informal y desempleo en el país

Principales características

Como efecto de la pandemia y en concordancia con la caída del PIB, la PEA registró sus niveles más bajos en términos absolutos y relativos considerando las dos primeras décadas del siglo XXI. El choque se vio reflejado a partir del mes de abril de 2020, cuando se produjo una fuerte reducción de la ocupación (12.5 millones de empleos), en su gran mayoría en el sector informal (10.4 millones) (Ver cuadro 1). La pérdida de empleos formales durante la crisis sanitaria por la Covid–19 y posterior crisis económica fue mucho mayor a la observada a inicios del siglo XXI y la crisis financiera de 2008–2009; sin embargo la permanencia de la merma de empleos formales derivada de la pandemia fue mucho menor, con una duración de 12 meses consecutivos (abril de 2020 hasta marzo de 2021), en julio de 2020 se estima que se perdieron cerca de 900 mil empleos formales registrados en el IMSS en relación con el mismo mes del año anterior; en los meses siguientes se observa una recuperación paulatina hasta alcanzar su nivel más alto de un millón de empleos en febrero de 2022. (Ver gráfica 1).

Gráfica 1. Ganancias y pérdidas de empleo registrados en el IMSS 2001–2022.
(Cambios con respecto al mismo mes del año anterior)



Fuente: Elaboración propia en base a la información del IMSS, Disponible en <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/cubos>. Fecha de consulta 27 de febrero de 2023.

Esta disminución de la ocupación durante el primer año de la pandemia, no sólo se vio reflejada en los niveles de desempleo, sino que, dadas las características de la epidemia y la necesidad del confinamiento que restringía la salida a trabajar— y por ende a la búsqueda de empleo— impactó fuertemente en la inactividad, acompañada del incremento de las personas que tenían disponibilidad para trabajar. Es así como la tasa de desempleo llegó al 5.5% para junio de 2020, porcentaje menor al nivel más alto alcanzado por la crisis financiera, cuando se ubicó en 6.1% el tercer trimestre de 2009. Sin embargo, la tasa de desocupación abierta, por sí sola, no refleja adecuadamente los problemas del mercado laboral mexicano, teniendo en cuenta los altos niveles de

informalidad y precariedad que presenta el país. Por otro lado, una característica del desempleo es que es mayor en contextos más urbanizados y menor a medida que se reduce el tamaño poblacional del ámbito geográfico. Debido a las múltiples causas del desempleo y la heterogeneidad según grupos de edad y género, este indicador debe analizarse con precaución, y más aún en las condiciones de la pandemia (Heath:2021).

La tasa de disponibilidad⁷ de la población no económicamente activa llegó a representar el 25% en el III T de 2020 y en los momentos más álgidos de la pandemia se ubicó en el 39.8% (Abril de 2020), niveles nunca antes vistos en el país. En

Cuadro 1. México. Indicadores estratégicos del Mercado de Trabajo. 2019–2022

Año	Trimestre/ Mes	Tasa de participación	Tasa de desocupación	Población No económicamente. Activa disponible para trabajar (%)	Tasa de subocupación	Tasa de ocupación en el sector informal (TOSI 1)	Tasa de informalidad laboral (TIL 1)
2019	ENOE I	59.5	3.4	14.7	6.7	27.8	56.7
	ENOE II	60.3	3.5	14.9	7.6	27.8	56.2
	ENOE III	60.5	3.7	15.5	7.8	27.6	56.4
	ENOE IV	60.5	3.4	15.3	7.6	27.4	56.1
2020	ENOE I	59.9	3.4	14.9	8.4	27.5	55.9
	ETOE Abril	47.5	4.7	39.8	25.4	20.7	47.7
	ETOE Mayo	47.4	4.2	38.5	29.9	23.6	51.8
	ETOE Junio	53.1	5.5	29.3	20.1	24.6	53.0
	ENOE ^N III	55.6	5.2	25.1	16.9	26.9	54.2
	ENOE ^N IV	57.6	4.5	21.5	15.2	27.8	55.4
2021	ENOE ^N I	57.1	4.4	20.1	13.8	28.0	55.1
	ENOE ^N II	59.0	4.2	19.8	13.3	28.6	56.2
	ENGE ^N III	59.4	4.2	19.5	12.9	28.7	56.3
	ENOE ^N IV	59.7	3.7	18.8	10.6	28.8	55.8
2022	ENOE ^N I	58.7	3.5	18.6	9.0	28.3	55.2
	ENOE ^N II	59.9	3.2	18.8	8.9	28.7	55.7
	ENGE ^N III	59.9	3.4	14.6	8.1	28.2	55.6
	ENOE ^N IV	60.4	3.0	13.7	7.5	28.1	55.1

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva

⁷ Población disponible para trabajar que ha desistido de buscar empleo o disponible para trabajar que no busca empleo por considerar que no tiene posibilidades.

ese mismo sentido, si se analiza el cambio en la tasa de desocupación extendida –que incluye a las personas catalogadas como desempleadas y a aquellas no activas pero que se declaran disponibles para trabajar– se observa que esta pasó del 12% en marzo a niveles en torno a 33% en abril y mayo de 2020 con un posterior descenso del 21% para el IIIT de 2020. (Heath:2021; INEGI:2020).

Otro indicador estratégico para conocer de los efectos en el mercado laboral de la crisis económica desatada por la pandemia por Covid-19 es el fuerte incremento de la tasa de subocupación, que pasó de 8.4% en el IT de 2020 al 16.9% en el IIIT de 2020. Lo anterior equivale a un incremento de más de 8.6 millones de personas subocupadas y se asocia con la mayor cantidad de trabajadores que declararon desempeñar una menor jornada laboral a la habitual o aquellos ocupados ausentes con vínculo laboral. En este mismo sentido, la brecha laboral –que incorpora la suma de la desocupación abierta, la disponibilidad y la subempleada– aumentó de manera considerable al 34.3% de la población activa e inactiva disponible para trabajar (22 millones de personas).

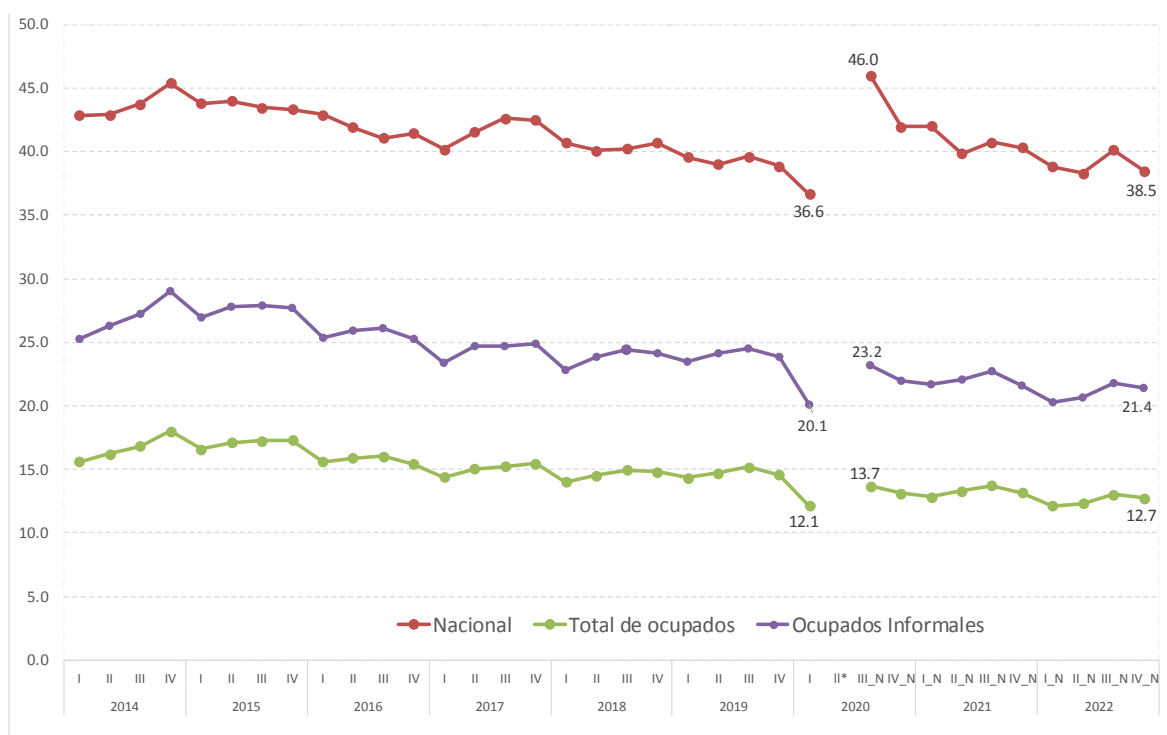
Sumado a las afectaciones de la población económicamente activa en el contexto de la emergencia sanitaria por la COVID-19, sus ingresos también se vieron drásticamente reducidos; observando la evolución de la pobreza laboral (el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al valor monetario de la canasta alimentaria), en el tercer y cuarto trimestre de 2020 se alcanzaron los niveles más altos de la población nacional (46%), ocupados (13.7%) y los trabajadores informales (23.2%) (ver gráfica 2). Estas afectaciones de la pobreza laboral en los ocupados empeoraron las condiciones de vida de grupos poblacionales que

típicamente han presentado las mayores desigualdades y brechas en el trabajo remunerado, por ejemplo: en el tercer trimestre de 2020 la pobreza laboral de las mujeres (16.5%) fue mayor en relación a los hombres (12.5%); cerca de uno de cada dos ocupados residentes en municipios indígenas (45.4%) no logra cubrir con sus ingresos por trabajo el valor de la canasta básica en relación a los municipios no indígenas (11.0%); los jóvenes de 12–17 años (52.3%) y de 18–29 años (12.6%) en relación a los adultos de 30–64 años (10.5%). A partir del I trimestre de 2021 se observa una disminución de manera intermitente de la pobreza laboral, quizá se debe al mayor número de personas ocupadas y al mayor restablecimiento de las jornadas de tiempo completo⁸; es de resaltar que a lo largo de los últimos tres años este indicador aún no regresa a los niveles pre pandémicos.

Un aspecto que llama la atención lo podemos observar que, entre el segundo y tercer trimestre de 2022, la pobreza laboral nuevamente aumentó a nivel nacional, al pasar de 38.3% a 40.1%. Lo anterior se explica debido a una caída en el ingreso laboral promedio de los trabajadores estimulada por la inflación, en especial de alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar. La inflación general promedio del tercer y cuarto trimestre de 2022 se ubicó en 8.5% y 8.0% respectivamente, una de las más altas de las últimas décadas; al parecer la política salarial de los últimos 4 años que ha estimulado incrementos paulatinos del salario mínimo real, ha contribuido a amortiguar los posibles mayores efectos de la inflación en la canasta básica.

8 Coneval. Indicadores de pobreza laboral. Febrero de 2023. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/ITLP_IS/2022/4T2022/Indicadores_pobreza_laboral_nacional_y_estatal_Febrero_2023.pdf

Gráfica 2. México. Porcentaje de la población, ocupados e informales con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria¹ (pobreza laboral) 2014–2022.



Fuente: Elaboración propia, con base en Coneval. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_pobreza_laboral.aspx

Aunque la posterior recuperación del empleo ha sido rápida en comparación con las crisis anteriores, por momentos se ha visto interrumpida por la dinámica de la pandemia que ha obligado a contraer la circulación de la población y la actividad en distintos momentos. En abril de 2022 el gobierno nacional declaró la nueva normalidad, eliminó los semáforos epidemiológicos a nivel estatal y emitió nuevos lineamientos de seguridad sanitaria en los lugares de trabajo. Para el IV trimestre del 2022 la población económicamente activa (PEA) en el país fue del 60.4% de la población en edad de trabajar (15 años y más, IV trimestre de 2022), niveles muy similares a los presentados a los trimestres previos a la pandemia, alcanzando un total de 59.4 millones de personas. Otro hecho a destacar de la oferta laboral mexicana es la marcada diferencia en la presencia hombres y mujeres dentro de la PEA (77.1% y 42.7% respectivamente)⁹; brecha

que ha sido recurrente a lo largo de los años. Por otro lado, tasa de desempleo (3.0%), disponibilidad para trabajar (13.7%) subocupación (7.1%) ya encuentra por debajo de los niveles observados en el año prepandémico de 2019; sin embargo, los niveles de informalidad (55.1%) y de ocupación en el sector informal (28.1%) se mantienen inamovibles, evidenciando que gran parte del empleo generado descansa en estas actividades.

En suma, las características particulares de esta crisis económica derivada de la pandemia llevó a una caída de la participación laboral, junto a incrementos drásticos en el desempleo, la población inactiva que manifiesta estar disponible, la subocupación, la brecha laboral y en la pobreza laboral. Igualmente, se produjo una afectación inicial mayor en el empleo informal, como se muestra a continuación.

⁹ Aspecto que se encuentra asociado a la fuerte carga de trabajo de cuidados no remunerados que realizan las mujeres en los hogares.

Informalidad laboral y Covid-19

La informalidad laboral incluye la ocupación no protegida en el sector informal y formal de la economía¹⁰. Este enfoque¹¹ fue ratificado en 2006 y 2010 por el grupo de Delhi y adoptado desde diciembre del 2012 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Se ha llegado a un consenso entre la OIT y expertos internacionales en cuanto a que el **concepto de informalidad tiene dos dimensiones**¹²:

1. *La primera se refiere al **tipo o naturaleza de la Unidad Económica**: cuando ésta se dedica a la producción de bienes y/o servicios para el mercado operando a partir de los recursos de un hogar y sin llevar los registros contables básicos, se puede hablar de un **Sector Informal** o de negocios en pequeña escala no registrados y de empleo vinculado a dicho sector.*
2. *La segunda dimensión es una **perspectiva laboral** y se refiere a todo trabajo que se esté realizando sin contar con el amparo del marco legal o institucional, no importando si la unidad económica que utiliza sus servicios son empresas o negocios no registrados de los hogares o empresas formales, por lo que se puede hablar de “**empleo informal**”.*

Considerando lo anterior y siguiendo los criterios del INEGI, para los efectos de este documento, existen dos medidas sobre las condiciones de la informalidad: a) la tasa de ocupación en el sector informal hace referencia a la “proporción de la población ocupada que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que los ingresos, los materiales y equipos que se utilizan para el negocio no son independientes y/o distinguibles de los del propio hogar”; y b) la tasa de informalidad que representa la “proporción de la población ocupada que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por

la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo” (fundamentalmente identificados por no tener acceso a la seguridad social (INEGI, Glosario ENOE).¹³

Es de resaltar que la informalidad laboral en la pandemia temprana mostró un comportamiento contracíclico, contrario al papel de amortiguador del desempleo y la inactividad presentado en crisis anteriores, debido a las restricciones iniciales impuestas para detener la propagación del virus. También fueron estos empleos los que se recuperaron más rápido siguiendo el comportamiento cíclico. La tasa de informalidad pasó del 56.4% al 54.1% entre el IIIT de 2019 y el IIIT de 2020. Incluso con datos de la ETOE de abril de 2020 (Hualde:2021) se observa la fuerte caída de los informales (47.7%) que pasaron de 31 millones de trabajadores a 20.7, lo cual supone una disminución de 10.3 millones de puestos de trabajo. Además, se confirma el aumento de la precariedad debido al aumento de los trabajadores que ganan hasta dos salarios mínimos (aunque ya habían iniciado la recuperación del poder adquisitivo) o el incremento en las jornadas laborales de menos de 35 horas, en los primeros meses de la pandemia.

En cuanto a la proporción de población ocupada que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar ésta se ubicó en 26.9% mientras para los trabajadores subordinados fue del 27.3%. Estos últimos se vieron disminuidos en un 2.2% en IIIT de 2020, comparado con el mismo trimestre de 2019.

A partir de 2021 se observa una recuperación rápida de los niveles de informalidad llegando a los valores previos a la pandemia debido a la reanimación de las actividades de los inactivos disponibles y los empleados ausentes. La posterior recuperación de la actividad económica estuvo así acompañada de la recuperación del empleo informal, llegando a representar el 55.9% de la población ocupada para el IIIT de 2022.

10 Por lo anterior, el término “empleo informal”, como señala la OIT, incluye tanto al empleo en el sector informal (definido por las características de las unidades de producción) y al empleo informal fuera del sector informal (definido por las características de los puestos de trabajo) (OIT, 2014a).

11 Este enfoque proviene de la XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET, 2003).

12 México: Nuevas estadísticas de Informalidad Laboral – Inegi

13 <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENOE15>

A continuación, se presentan las principales tendencias de la informalidad laboral en el país, poniendo de manifiesto los factores asociados a su mayor o menor presencia. Además, se resaltan las brechas existentes entre el trabajo informal y formal.

Como se muestra en el cuadro 2, en el país existen 32.4 millones de informales (55.9% de los ocupados). Es de resaltar que como efecto de la pandemia con datos de la ETOE para abril de 2020 la tasa de informalidad se ubicó 47.7%.

Al analizar el porcentaje de la población ocupada formal e informal por sexo se encuentra que el

porcentaje es muy semejante para hombres y mujeres (56%). Además, la informalidad tiene un mayor peso en entre los grupos de edad de los jóvenes de 15–19 (85.5%) y de 20–29 años (53.6%) y de adultos mayores de 60 años (71.0%).

La informalidad laboral afecta más a quienes presentan menores niveles de escolaridad. El 85.5% de aquellos que cuentan sólo hasta con la primaria son informales, en contraste, el 73% de los ocupados con educación profesional son formales. Como se observa existe una polarización en términos educativos entre los trabajadores informales y formales y al interior de los informales.

Cuadro No. 2. México, trabajo formal e informal según características sociodemográficas. Tercer Trimestre de 2022 (porcentajes)

Características	Informal	Formal	Total
	32,426,015	25,506,426	57,932,441
Sexo			
Hombre	56.0	44.1	100.0
Mujer	56.0	44.0	100.0
Grupos de edad			
De 14 a 19 años	85.5	14.5	100.0
De 20 a 29 años	53.6	46.6	100.2
De 30 a 39 años	48.9	51.1	100.0
De 40 a 49 años	50.9	49.1	100.0
De 50 a 59 años	54.3	45.7	100.0
De 60 años y más	71.0	29.1	100.0
Edad no especificado	47.2	52.8	100.0
Nivel de instrucción			
Ninguno, Primaria	82.2	17.8	100.0
Secundaria	65.2	34.8	100.0
Preparatoria/Normal/técnica	50.6	49.4	100.0
Profesional y más	27.0	73.0	100.0
No sabe	62.7	37.3	100.0

Fuente: Elaboración propia con base a la información de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). IIIT–2022

En relación a la estructura ocupacional el 52.9% del total de informales son trabajadores asalariados y cerca de uno de cada tres son trabajadores por cuenta propia, mientras que en el caso de los ocupados formales el 86.2% son subordinados y el 7.4% cuenta propia. La estructura ocupacional no sólo

es segmentada en función al acceso a la seguridad social sino por posición ocupacional (Ver cuadro No.3). El 57.5% de los informales se concentra en el sector terciario (servicios y comercio) tomando importancia las ventas ambulantes y el trabajo doméstico remunerado – 2.1 millones de mujeres

**Cuadro No. 3. México, estructura ocupacional según trabajo formal e informal.
Tercer Trimestre de 2022 (porcentajes)**

Características	Tipo de Inserción		
	Informal	Formal	total
	32,426,015	25,506,426	57,932,441
Posición ocupacional	100.0	100.0	100.0
Trabajadores subordinados y remunerados	52.9	86.2	67.6
Empleadores	4.0	6.5	5.1
Trabajadores por cuenta propia	34.7	7.4	22.6
Trabajadores no remunerados	8.5	0.0	4.7
Sector de actividad	100.0	100.0	100.0
Construcción	11.1	3.4	7.7
Industria manufacturera	10.8	23.7	16.5
Comercio	20.9	18.0	19.6
Servicios	36.6	49.7	42.4
Otros	0.1	1.5	0.7
Agropecuaria	19.5	3.6	12.5
No especificado	1.0	0.2	0.7
Tamaño del establecimiento	100.0	88.2	82.7
Ámbito agropecuario	19.5	3.6	12.5
Micro Sin establecimiento	37.3	3.2	22.3
Micro Con establecimiento	22.6	12.9	18.3
Pequeños establecimientos	7.7	23.4	14.6
Medianos establecimientos	1.3	19.9	9.5
Grandes establecimientos	0.6	20.9	9.5
Gobierno	1.2	7.4	3.9
Otros	7.6	0.4	4.5
No especificado	2.1	8.3	4.8
Nivel de ingresos	100.0	100.0	100.0
Hasta un salario mínimo	45.6	14.7	32.0
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	26.8	41.2	33.1
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	5.6	16.6	10.4
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	1.3	7.2	3.9
Más de 5 salarios mínimos	0.4	2.6	1.4
No recibe ingresos?	11.0	0.1	6.2
No especificado	9.3	17.7	13.0
Duración de la jornada de trabajo (%)	100.0	100.0	100.0
Ausentes temporales con vínculo laboral	1.7	3.6	2.5
Menos de 15 horas	10.0	0.8	6.0
De 15 a 34 horas	23.5	8.0	16.7
De 35 a 48 horas	37.5	59.5	47.2
Más de 48 horas	26.0	27.5	26.7
No especificado	1.3	0.5	1.0

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. IT-2020.

Nivel de precisión de las estimaciones:

Alta, CV en el rango de (0, 15)

Moderada, CV en el rango de [15, 30)

En relación al tamaño de la unidad económica se observa una marcada concentración del trabajo informal en unidades micro (60%), la mayoría de ellas sin establecimiento, seguido de las actividades agropecuarias, en especial como jornaleros agrícolas. La participación en medianos y grandes establecimientos es insignificante. En contraste los ocupados formales se concentran en unidades medianas y grandes (40.8%), pequeños establecimientos (23.4%), micro con establecimientos (12.9%) y en el gobierno (7.4%).

El trabajo informal se caracteriza por ser de tiempo parcial. Uno de cada tres trabajadores labora menos de 35 horas semanales en contraste con el 8.8% de los formales. Sólo el 37.5% de los informales y el 59.5% de los formales, desempeñan una jornada que puede considerarse como completa (entre 35 y 48 horas semanales,) dentro de los márgenes que estipula la ley. Es de resaltar que el 26.7% de la población ocupada desempeña su actividad en una jornada que excede la duración legal (48 horas semanales).

En cuanto a las condiciones laborales encontramos una gran precariedad por ingresos ya que el 45.6% recibe sólo hasta un salario mínimo, ingreso que escasamente logra cubrir el monto de la canasta básica. Cerca de uno de cada cuatro informales apenas logra percibir más de 1 y hasta 2 SMLV (Salario Mínimo Legal Vigente); en contraste esta proporción de los formales es del 41.2% y aquellos que perciben más de 2 SMLV es del 26.4%; mientras que en los informales es apenas del 7.3%. Cabe señalar que a medida que aumenta el monto, como viene sucediendo desde 2016, es mayor el número de personas que reciben uno y dos SMLV, mientras disminuyen los que ganan tres o más.

La extendida presencia de informalidad laboral se asocia, por un lado, con la falta de acceso a la seguridad social y se debe al bajo crecimiento económico que ha presentado el país en los últimos años, la marcada desigualdad en los niveles de productividad entre regiones, sectores de actividad y

entre unidades económicas. Esto se debe al enorme peso de los micronegocios y pequeñas empresas, que abarcan más de la mitad de la ocupación. Ampliar los esquemas de protección del ingreso a los trabajadores informales es un gran reto que ayudaría a mitigar el acentuamiento de la precariedad observado en el periodo pos pandémico.

Jóvenes y Trabajo: juventudes que no estudian ni trabajan

Es bien conocido que los jóvenes son un grupo poblacional que siempre se ha visto afectado por los ciclos económicos, que se suman a la precariedad y desigualdades que históricamente han presentado, como las dificultades para su inserción laboral en términos de desempleo, con mayor propensión a trabajar en condiciones inseguras, sin protección social, en la informalidad, con bajos ingresos y sin representación adecuada (Weller, 2006; Pacheco, Florez, Hincapie:2022).

Cerca de tres millones de jóvenes de 15 a 24 años (13.5% del total) en el país no estudian ni trabajan (Ver cuadro No.4), el 87.2% son mujeres, una de cada cuatro mujeres del total de este grupo de edad se encuentra en esta condición. La situación de estas jóvenes ha estado en debate en diversos ámbitos; uno de los cuestionamientos principales sobre este indicador (jóvenes que no estudian ni trabajan) es que un subgrupo importante de este conjunto de persona son mujeres que sí están trabajando, pero de manera no remunerada, realizando trabajo doméstico y de cuidado en sus hogares (Navarrete, et al., 2021), adicional de las barreras que el mercado laboral le impone a las jóvenes para lograr una inserción la tasa de participación laboral de las mujeres es del 38%; presentan trayectorias laborales más intermitentes entre la actividad e inactividad ocupacional; se suman la baja cobertura de guarderías y la inexistencia de un sistema de cuidados; mismas que se combinan con la fuerte desigualdad de género que impide que ellas logren conciliar las responsabilidades personales, familiares, educativas y/o del trabajo remunerado.

Cuadro No. 4. México Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que no estudian y no trabajan 2010–2022 (%) según sexo

Año	Total	Hombre	Mujer
2010	15.7	1.6	29.2
2019	14.3	2.9	25.8
2020	13.5	3.0	23.9
2021	14.6	4.6	25.0
2022	13.5	3.5	23.4

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los microdatos de la ENOE. Primer Trimestre 2010–2022. INEGI

Las juventudes siguen siendo las más afectadas por el problema del desempleo. En 2022 IIIT el 37% de los desempleados eran jóvenes, con una tasa de desempleo abierto del 6.1%. Al mismo tiempo con niveles de informalidad del 85.5% para los jóvenes de 14–19 años, y del 53.6% para el grupo de 20–29 años, convirtiéndose en la puerta de entrada al mercado laboral de un número importante de jóvenes. Pacheco, Florez e Hincapié (2022), encuentran que para 2019 en México, el 80.5% de los jóvenes eran trabajadores asalariados, con una fuerte presencia en pequeñas unidades productivas; en el comercio y los servicios (60.3%) y en el sector secundario (27.9%). Trabajan de tiempo completo, en promedio 41.2 horas a la semana. La inserción y trayectoria de los jóvenes en el mercado del trabajo asalariado se caracteriza por ser de alta rotación y precariedad (61%) en términos de inestabilidad del empleo (64.9%), sin acceso a la seguridad social derivada del trabajo (61.7%) y con ingresos menores al salario mínimo (38.2%); como veíamos anteriormente con altos niveles de pobreza laboral.

El empleo juvenil guarda una estrecha relación con el comportamiento del mercado laboral en general (Amarante:2011) así como las acciones del estado para estimular su permanencia en el sector educativo y la dinámica económica “crecimiento económico y la adopción de políticas macroeconómicas que lo alienten, la mayor incidencia del fenómeno entre los jóvenes obedece a causas y factores que ameritarían ser atendidos con políticas más específicas hacia ese colectivo” (OIT, 2013). La heterogeneidad del mundo juvenil y el bono demográfico actual hacen necesario adoptar políticas y programas para atender las problemáticas de cada uno de los grupos específicos

en donde la ampliación de programas centrados en la formación de capacidades para el trabajo es una herramienta a fortalecer. Por este motivo es de nuestro interés centrarnos en adelante en la política socio–laboral de inserción para los jóvenes que no estudian ni trabajan adoptada en México en diciembre de 2018: Programa Jóvenes Construyendo Futuro.

Descripción del sistema de protección social del país

Como plantean Valencia y Jaramillo (2019), en los países de la región las instituciones estatales de protección social no coinciden con la típica caracterización del Régimen de Bienestar en tanto deben incluirse en este régimen tanto los hogares y comunidades como las políticas sociales que se destinan a enfrentar los riesgos sociales (Valencia y Jaramillo, 2019, p. 116). En consecuencia, en este apartado presentaremos brevemente las características principales del régimen de bienestar mexicano y de las políticas sociales adoptadas por la actual administración (2018–2024).

De acuerdo a estos autores, existe consenso entre los especialistas en caracterizar al régimen de bienestar mexicano como uno de naturaleza dual, segmentado y jerarquizado, desde que emerge en el periodo de industrialización a través del modelo de sustitución de importaciones hasta las reformas de mercado de los años ochenta. Sus principales características son: 1) la inclusión selectiva y asimétrica en el sistema de seguridad social con base en contribuciones tripartitas (salud, pensiones, guarderías, riesgos laborales y vivienda) a partir del acceso a un empleo formal y la exclusión de quienes carecen de éste (campesinos y pobres urbanos) a quienes se ofrece una protección débil de tipo no contributiva ; 2) educación primaria gratuita y con tendencia hacia la universalización, 3) trabajo de cuidado relegado a los hogares, con mayor dedicación de las mujeres y 4) Beneficios diferenciados según acuerdos corporativos, en grandes sindicatos de empresas privadas o del Estado con prestaciones diferenciadas y diversas instituciones generales: IMSS, ISSSTE e ISSFAM. (Ibid, pp. 119–120)

Para fines de los años noventa se estimó que solo un tercio de la población (32.3%) accedía al sistema de seguridad social, correspondiendo principalmente a

zonas urbanas. La segmentación que caracterizó al sistema de salud se profundizó en el caso del sistema de pensiones integrado por los de tipo general recién indicados a los que se agregaron otros de empresas públicas, instituciones públicas financieras y universidades (Ibid, pp. 119–120 y 125–128). Estimaciones de Barba (2021), con base en diversas fuentes, señalan que en 2018 la cobertura de la población protegida en el sector formal incluía a un 1% de la población a través de seguridad social y privada, mientras un 43,4% solo tenía seguridad social fragmentada. La población que experimentaba una “inclusión inferiorizante” en el sector informal era de 45%, recibiendo asistencia social con paquetes básicos de salud y transferencias de ingreso (Barba, 2021, p. 103).

Para la década del 90 del siglo pasado y la siguiente, las reformas de mercado incluyeron la privatización y capitalización individual del sistema de pensiones, primero en el caso del IMSS (1995) y después de los servidores públicos (ISSSTE, 2007), junto a programas de transferencias condicionadas. El más importante fue el Programa Progresá Oportunidades Prospera (iniciado en 1997 como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades), considerado como un programa social que incluía educación, salud y alimentación y tenía una orientación hacia la formación de capital humano con condicionamientos y focalización (menores de dos años, madres embarazadas y lactantes, así como niños desde tercero de primaria a secundaria). Se buscaba evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza y se extendió del ámbito rural original hacia el urbano. De acuerdo a la evaluación realizada por Coneval en 2014–2015, la Población Objetivo eran los “hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de bienestar mínimo, cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación”. Llegó a atender en 2014 a más de 6 millones de familias con un presupuesto que superó en 2014 los 65 mil millones de pesos (CONEVAL, 2015).

Al llegar la nueva administración en 2018 se enfrentaba a la deuda social resultante de las políticas neoliberales precedentes en términos de un bajo crecimiento económico, caída de la participación del

trabajo en la distribución funcional del ingreso (que llegó a menos del 27% en ese año), una política de salarios mínimos que llevó a la pérdida del 75% del poder adquisitivo alcanzado en 1976 y altos niveles de informalidad y precariedad laboral. Se registró también una menor participación económica de la mujer ante la ausencia de una política de cuidados, todo lo cual llevó a incrementos de la pobreza y la indigencia. La inclusión a partir de políticas asistencialistas y minimalistas fue la respuesta de los gobiernos neoliberales, generando una “ciudadanía de segunda categoría”, afectando en mayor medida a la población indígena. Además, el porcentaje de adultos mayores de 65 años que tenía una pensión contributiva era solo del 30.9%, si bien desde 2007 se adoptó a nivel nacional una pensión no contributiva de bajo monto (Barba, 2021).

En su estudio sobre el régimen de bienestar mexicano Barba (2021) muestra las principales medidas de política social impulsadas por la nueva administración a partir de 2018 en las que identifica cambios y continuidades. En primer lugar, menciona el viraje en la política de contención salarial adoptada desde los años ochenta, y su reemplazo por una activa política de recuperación de los salarios mínimos desde diciembre de 2018 que llevó a un incremento del poder adquisitivo del orden del 66% para 2022 (CONASAMI, 2022). Otra modificación fue dar por terminado el Seguro Popular (que permitía el acceso a la salud a la población no inscrita en la seguridad social contributiva) y la creación en su lugar del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, lo que complicó la atención de salud en medio de la pandemia. Esta modificación reproduce la dualidad en el sistema de seguridad social, al generar un sistema separado para la población que no tiene acceso a la salud derivada de su inserción laboral. En materia de pensiones, continuando el programa adoptado en 2007, se otorgó un apoyo universal para los adultos mayores de 68 años (luego se redujo a 65 años) previendo un incremento anual de los montos en relación a los anteriores y alcanzando una cobertura de 6 millones 560 mil adultos mayores en 2021 (población objetivo 8 millones). A la vez, se adoptaron dos programas con orientación universalista (los dos primeros que se mencionan a continuación) y otros dos focalizados: 1) **Sembrando vida**, destinado a apoyar la agricultura campesina, aumentar el bienestar de hogares rurales

y satisfacer necesidades básicas de alimentación vía la autoproducción, comercialización y generación de empleos. Este programa tuvo un presupuesto de 28 mil 929 millones de pesos en 2021 (cercano al del PJCF, 2019) y benefició a 430 mil personas. 2) **Becas para el Bienestar Benito Juárez** para jóvenes en edad de cursar la educación media (5 millones 320 becarios en 2019) que incluye el programa **Jóvenes Escribiendo Futuro**, que busca la permanencia de los que están inscritos en instituciones de educación superior a través de una beca bimestral por 10 meses, priorizando a estudiantes de bajos ingresos, mujeres, afromexicanos, indígenas y víctimas de violencia, superando la meta de 300 mil becarios en 2019, con un presupuesto de 776 millones de pesos en 2020 y 4) **Jóvenes Construyendo Futuro**, del que nos ocuparemos a continuación. (Barba, 2021, pp. 114–115).

Lo importante a destacar es que, si bien estos programas y otros programas no tenían como propósito atender las consecuencias de la emergencia sanitaria, sin duda contribuyeron a evitar un aumento mayor de la pobreza que el que se experimentó como resultado de esa contingencia. Sobre todo, debido a que no se adoptaron medidas específicas destinadas a proteger los empleos y las empresas, tales como subsidios o prórrogas de impuestos o de otro tipo. Así, entre 2018 y 2020 el aumento de la pobreza en México fue de 1.9% y en el caso de la pobreza extrema de 1.5% (CEPAL, 2021; CEPALSTAT, 2022).

El Programa de Jóvenes construyendo Futuro

El PJCF (Programa Jóvenes Construyendo Futuro) fue concebido como un modelo de corresponsabilidad social entre los sectores público, privado y social. Cubre un vacío en la política pública de administraciones anteriores, con escasos y fallidos programas para favorecer el empleo de los jóvenes. Si bien se originó antes de la pandemia, por su amplia cobertura se convirtió en uno de los programas sociales más importantes al proteger a las familias vulnerables en la emergencia sanitaria, junto con el programa de pensiones no contributivas para adultos mayores. Es además el principal programa a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Coneval, 2022, p. 170).

Nació en diciembre de 2018 al llegar al gobierno una nueva administración que, desde la campaña electoral en la competencia por el Poder Ejecutivo, prometió ocuparse de la situación de marginación y vulnerabilidad social de los jóvenes. Inició el 10 de enero de 2019 cuando se dieron los primeros apoyos y buscó atender a los “Jóvenes de 18 a 29 años en condiciones de exclusión social y laboral”. En sus primeros lineamientos se señalaba que México era uno de los países de la OCDE con una mayor proporción de jóvenes que no trabajaban ni estudiaban ni tampoco recibían capacitación, lo que equivalía al 22% de la población joven vs un 15% en promedio en el caso de los países de la OCDE. Además, se señalaba que el 87% de los jóvenes potencialmente beneficiarios del programa estaban en condiciones de pobreza extrema y moderada, además de que eran vulnerables.

Como veremos en un siguiente apartado al analizar su diseño, el programa comenzó sin reglas de operación y fue evolucionando en los años siguientes. Por ejemplo, a partir de las primeras reglas de operación (2020) el propósito se vinculó a otras problemáticas, como la presencia de jóvenes ocupados en el sector informal de la economía, las dificultades que experimentaban las empresas para encontrar personal calificado y la exclusión de alrededor de 2 millones 300 mil jóvenes de los procesos económicos productivos. En consecuencia, el objetivo del programa fue lograr la vinculación entre las personas jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan y los centros de trabajo (en el ámbito privado, social o público) para que éstos les provean de capacitación, recibiendo aquellos una beca mensual equivalente a un salario mínimo¹ y un seguro médico facultativo en el IMSS, durante un período máximo de 12 meses. Las jornadas son de entre 5 y 8 horas durante cinco días a la semana. La prioridad en la atención se da a quienes habiten en municipios de alta y muy alta marginación, con altos índices de violencia, así como a los integrantes de grupos que han sufrido históricamente discriminación (STPS, 2020; CONEVAL, 2020).

A pesar de ser considerado como parte integrante de la política social en el PND (2019–2024), a

¹ Los becarios de este programa se han beneficiado del incremento constante del SMLV durante esta administración. Cabe señalar que a partir del 1 de enero el SMLV que recibirán equivaldrá a 321 dólares mensuales.

cargo de la Secretaría del Bienestar, es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la responsable de este programa de becas para jóvenes aprendices. Para ello se creó la Unidad encargada de dicho programa, responsable de coordinar su diseño e implementación, integrada por tres direcciones generales: Evaluación, Vinculación y Desarrollo de Habilidades; Operación e Innovación y Asistencia Territorial. De acuerdo al DOF del 10/1/2019 (STPS, 2019), “no tendrá la calidad de trabajador en ninguna circunstancia” (artículo segundo, inciso II). Esto es importante porque, al terminar el programa, no existe compromiso alguno de contratación, si bien con posterioridad se agregó un treceavo mes destinado a favorecer la transición del programa hacia un empleo o aquellos que decidan emprender podrán solicitar un microcrédito a la palabra, en una primera etapa por un monto cercano al salario mínimo, una vez cubierta esta deuda podrá solicitar tres renovaciones más con incrementos sucesivos en los montos de los créditos, segundo, tercer y cuarto crédito por 10 mil, 15 mil y 20 mil pesos respectivamente. De lo anterior se deriva el carácter híbrido de este programa, que se ubica entre uno de carácter asistencial, a la vez que se relaciona con la capacitación, la inclusión productiva y, en cierta forma, la vinculación laboral, por lo que se consideraría parte de una política activa de mercado de trabajo y de una política social. No sería estrictamente un programa de intermediación laboral propiamente dicho porque no existe el compromiso de empleo por parte del centro de trabajo (o persona física) receptor al terminar los doce meses.

Inicialmente se buscó beneficiar a 2.3 millones de jóvenes en esta modalidad. Se encuentra dirigido a los jóvenes de 18 y 29 años que desean iniciar su carrera laboral en ocho áreas: artes, deportes, administrativa, ventas, servicios, agropecuario—medio ambiente, oficios, industrial y electricidad. No se requiere experiencia en ninguna de las áreas y al terminar se otorga un certificado que acredita la capacitación.

Las empresas que participan en el programa reciben un distintivo que otorga la STPS que las acredita como empresas con responsabilidad social. Es importante señalar que el programa no imparte capacitación, sino que facilita que ésta se realiza en los centros de trabajo, con base en un plan de capacitación

que elabora dicho centro y constituye un requisito para participar en el programa, validado por dicho programa y comunicado a los jóvenes previamente a su vinculación con el centro de trabajo.

La capacitación se describe en los lineamientos iniciales del programa de enero de 2019 como un “proceso continuo de enseñanza —aprendizaje que se desarrolla con la participación de un/una tutor(a) directamente en el proceso productivo del Centro de Trabajo, orientada a la adquisición o reforzamiento de la experiencia laboral y desarrollo de habilidades técnicas y blandas que incrementen las posibilidades de colocación de los jóvenes en un puesto de trabajo” (artículo segundo, fracción III), (STPS, 2019). En cuanto a las habilidades blandas que busca promover este programa, se definen como “las competencias, actitudes, conocimientos y valores que permiten a la persona la resolución de los problemas o una respuesta pertinente a una situación nueva o específica, principalmente en el medio laboral, además de hábitos de trabajo y habilidades socioemocionales básicas relevantes para la capacitación para el trabajo” (Ibíd., fracción IX). Por su parte, las habilidades técnicas se refieren a “los conocimientos y habilidades propias del oficio o actividades propias de capacitación” (Ibíd., fracc. X). Cabe señalar que el objetivo de adquirir habilidades técnicas y blandas desapareció en 2020 y la capacitación fue diluyéndose en las siguientes reglas de operación, como veremos con más detalle en el siguiente apartado.

Para la operación del PJCF se diseñó, como lo estableció el DOF del 6 de diciembre de 2018 (STPS, 2018), una plataforma digital, caracterizada como “el medio electrónico que albergará toda la información y que, de manera automática, realizará los cruces para poder asociar los perfiles de los / las jóvenes de acuerdo a sus intereses y lugar de residencia, con los espacios disponibles en los centros de trabajo. De igual forma servirá para monitorear los avances de cada persona beneficiaria y dar seguimiento al desempeño del programa”. (Ibíd, fracción XVII).

De acuerdo a los lineamientos iniciales se propusieron cuatro objetivos generales y otros tantos específicos, como la inclusión laboral y social de los jóvenes a través de la adquisición de habilidades. Entre los primeros, además de “integrar a los jóvenes en

actividades de capacitación para una vida mejor”, se plantea alejarlos del desempleo y del “camino de conductas antisociales”, así como prepararlos para actividades productivas esperando que en el futuro exista un mayor crecimiento económico. También se propuso “incluir al sector privado en actividades de responsabilidad social para el desarrollo productivo de los jóvenes”.

Desde el principio, este programa tuvo una cobertura nacional incluyendo las 32 entidades federativas. Cabe señalar que pueden participar como receptores de los jóvenes, no solamente las empresas y organizaciones de la sociedad civil sino también las “personas físicas”. Se prevé que mensualmente se realice una evaluación mutua, del tutor hacia el becario y al revés, cuyo resultado debe proporcionarse al programa, además de que se podrá hacer seguimiento a través de la supervisión física de los centros de trabajo. (Ibid, artículo 10, fracción III)

Proceso de diseño de la política pública

Los nuevos programas sociales creados por la administración en diciembre de 2018 fueron adoptados sin una planeación adecuada dado que se quiso implementarlos de manera inmediata para atender necesidades urgentes de los sectores más vulnerables de la población. El Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 incluyó el PJCF dentro de la política social, junto a otros programas como “Jóvenes escribiendo el futuro” y reconoció el “derecho de los jóvenes a un lugar en el mundo” (STPS, 2019). Sin embargo, no se ofreció en ese documento una justificación de las razones que dieron lugar al PJCF, lo que se hizo por primera vez en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (2020–2024).

Puesto que el PJCF empezó a operar apenas un mes después de iniciada la nueva administración en diciembre de 2018 a partir de un Decreto presidencial y sin reglas de operación, su diseño fue realizado por miembros del equipo del presidente electo, conducido por la que sería posteriormente

designada como Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Así, en distintas oportunidades entre el mes de julio (elección) y diciembre de 2018, se realizaron reuniones con diversos especialistas y funcionarios de organismos internacionales como la OIT y CEPAL donde se discutieron los objetivos y características del programa. Sin embargo, como ya se dijo, dada la insuficiente planeación previa y la premura con que se puso en funcionamiento, tuvieron que realizarse en los siguientes años diversas modificaciones en las reglas de operación del programa, como sucedió con otros programas de esta administración (Barba, 2021, p.115)².

El diagnóstico detallado de la situación de los jóvenes en el país, que dió fundamento a esta importante medida de política pública cuando ya se estaba implementando, se encuentra en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (2020–2024). Allí se señalaba que la falta de atención de este sector de la población en administraciones anteriores había desaprovechado el bono demográfico y provocado la ruptura del tejido social y derivado, entre otras consecuencias, en “desempleo, crisis de violencia e inseguridad”. Los datos ilustraban la gravedad de la situación. En total, los jóvenes entre 18 y 29 años representaban a 24.3 millones, de los cuales 19.1 millones habitaban en áreas urbanas. El 38% de estos jóvenes pertenecía a la PNEA, con una mayor proporción de mujeres (72%). Dentro de la PEA había casi un millón de jóvenes desocupados, que buscaban empleo, pero no trabajaban. Para el IV trimestre de 2018, 2.3 millones de jóvenes no se encontraban trabajando ni estudiando (incluyendo tanto a los jóvenes desocupados e inactivos que no estaban inscritos en la escuela). Se señalaba que, aunque el desempleo de jóvenes era relativamente bajo (6.9% en 2018, sus empleos eran precarios, con bajos ingresos y con alta rotación, muchos de ellos en la informalidad (la tasa de informalidad de jóvenes era de 62.4% vs 56.8% de los mayores de 30 años). Otros aspectos que daban justificación al Programa era que las mujeres no estaban disponibles para trabajar por tener que dedicarse a labores domésticas o de cuidado, lo que afectaba al 72.5% de

2 Los cambios más importantes del PJCF quedaron establecidos en Los Lineamientos de Operación del Programa de junio de 2019; las primeras reglas de operación del 10 de febrero de 2020; la publicación del acuerdo que modifica las ROP del 3 de septiembre de 2020; la publicación de las nuevas ROP el 23 de diciembre de 2020, la publicación del acuerdo que modifica y adiciona las ROP del 19 de marzo de 2021 y el Acuerdo que adiciona el decreto por el que se expiden las ROP del 20 de agosto 2021 y las ROP publicadas el 20 de diciembre de 2021. DOF, 29 de diciembre de 2021.

ellas vs solo 5.7% de los hombres, lo que impedía su inserción laboral. Además, acumulaban desventajas, ya que el 35% de ellas no estudiaba ni trabajaba. Por otra parte, se mencionaban que existían altas tasas de deserción escolar, (OCDE) junto la dificultad que experimentaba la mitad de las empresas para encontrar personal capacitado. Finalmente, independientemente de la preocupación por crear oportunidades para una mejor inserción laboral de los jóvenes en el futuro, se establecía la vinculación entre la problemática descrita y el riesgo de que los jóvenes sean capturados por el crimen organizado, formado principalmente por jóvenes— al igual que las víctimas— de entre 19 y 24 años, predominantemente hombres con escasa escolaridad o desertores del sistema escolar (Presidencia de la República, 2019, p. 11 y 12).

De los cinco objetivos prioritarios del PSTyPS (2020–2024) el primero se refería justamente a la inclusión de los jóvenes mediante capacitación para el trabajo para atender la problemática antes expuesta. Una innovación respecto de otras formas de intervención fue generar una alianza entre el sector público, privado y social para ofrecer a los jóvenes el “desarrollo de habilidades, competencias, buenos hábitos de trabajo y experiencia” de modo que se facilitara su futura inserción laboral. El programa se concebía como “un semillero de talento para las empresas que, sin la participación del PJCF como agente vinculator, continuaría desapercibido”. Otra innovación respecto de las tradicionales bolsas de empleo fue que en este programa serían los jóvenes quienes eligen dónde y en qué capacitarse.

En junio de 2019 se hicieron las primeras modificaciones a los lineamientos del Programa. El cambio más importante fue la definición de un solo objetivo general que se refería a “Aumentar la empleabilidad y la inclusión de los jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, propiciando la vinculación de estos con las unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo”. De esta manera, la capacitación se mantiene como una posibilidad, pero

ya no se asegura que ésta se adquiera a través de esta vinculación, la que se convierte en el fin más importante del programa.

Desde 2020, los jóvenes son considerados como “aprendices” (en lugar de becarios), si bien se trata de un aprendizaje a partir de la práctica en el centro de trabajo sin que se hagan evaluaciones o se certifiquen las competencias adquiridas, aunque sí se otorga una constancia de capacitación.

Como ya se dijo, a partir de aquel año, el programa se focaliza en los que se encuentran en municipios de alta o muy alta marginación, con altos índices de violencia o que pertenecen a grupos históricamente discriminados que no cuentan con oportunidades para desarrollar actividades productivas.

Una de las últimas innovaciones del programa adoptada en 2021 fue la conocida como “estrategia mes 13”, que en coordinación con el Servicio Nacional del Empleo se orienta a promover una “transición exitosa de la capacitación hacia la construcción y consolidación de un plan de vida y trabajo digno” (STPS, 2020). Especialmente se dirige a los jóvenes que no lograron ser contratados por el centro de trabajo por lo que se les dan herramientas para acceder a un empleo o autoempleo vía emprendimientos productivos. Entre esas herramientas se encuentra la posibilidad de acceder a cursos en línea durante otros 12 meses para posteriormente certificar sus competencias, mejorando su empleabilidad.

De acuerdo a las Reglas de Operación 2022, el programa mantiene los tres apoyos originales: la capacitación en el centro de trabajo; el apoyo mensual de un salario mínimo hasta por 12 meses y un seguro médico que cubre las enfermedades, la maternidad y los riesgos de trabajo. Es importante señalar que el incremento del salario mínimo real año con año para recuperar la pérdida del poder adquisitivo y el acceso a un seguro médico constituyen un incentivo para que los jóvenes opten por participar en el programa, en lugar de ingresar al mercado de trabajo vía la informalidad laboral (Coneval, 2022, p. 173).

En suma, durante su implementación, el Programa modificó sus lineamientos iniciales de 2019 y a partir de 2020 emitió reglas de operación introduciendo los siguientes cambios que fueron modificando de manera importante sus características originales para adaptarlas a los requerimientos de la experiencia y las diferentes evaluaciones que se realizaron: 1) se cambió el objetivo general y se redujo el número de objetivos de cinco a cuatro; 2) se hizo una descripción de los tres apoyos que ofrece el programa, los que forman un componente único; 3) la capacitación se orientó a la adquisición o fortalecimiento de habilidades técnicas y hábitos de trabajo; 4) se fijaron límites en cuanto a los aprendices que pueden ser recibidos en un centro de trabajo; 5) se vinculó el apoyo económico al salario mínimo; 6) se definió la población prioritaria con una metodología territorial (municipios de alta y muy alta marginación,

expuestos a la violencia y a la discriminación); 7) Se definió a los jóvenes con discriminación histórica, 8) se sustituye el término de becario por aprendiz y sus modalidades y se detallaron las actividades que no pueden considerarse en las capacitaciones, como el trabajo doméstico, las actividades de vigilancia y seguridad o las de culto religioso y proselitismo o en partidos políticos; 9) se eliminaron incompatibilidades entre la obtención del apoyo y la percepción de otros, restringiendo solamente el caso de que se reciban becas educativas de programas federales; 10) se establece la supervisión permanente y sin previo aviso de los centros de trabajo y se creó un comité técnico para contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos del programa (STPS, 2021).

El siguiente esquema muestra la secuencia operativa del PJCF.

Esquema 1. Secuencia operativa del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro



Fuente: Coneval (2020)

Resultados obtenidos de la política pública

El PJCF no definía en números absolutos la población objetivo ni las metas a cubrir, aunque si lo preveía el

PND 2019–2024, alcanzando a 2 millones trescientos mil jóvenes. Para fines de 2021 el programa superó la cifra de dos millones de beneficiarios (2 millones 150 mil) y se anunció por parte del Subsecretario de Empleo y Productividad, a cargo del PJCF, que

en 2022 beneficiaría a un total de 340 mil jóvenes, por lo que se cumpliría la meta inicial estimada para todo el sexenio. Señaló que en esos tres años (2019–2021) el programa requirió una inversión de 67 mil 558 millones de pesos y se estimó que alcanzaría los 21 mil 696 millones, con 592 mil 599 pesos para el 2022³. Sin embargo, originalmente se habían asignado al programa alrededor de 40 mil millones de pesos para el primer año (2019) de los cuales solo se ejercieron 23,900 millones por lo que al año siguiente recibió la mitad del presupuesto original (24,800 millones de pesos) y una cantidad menor en el siguiente año (Coneval, 2022).

Para septiembre de 2022, el programa superó la meta inicial al cubrir a 2,336,894 beneficiarios, de los cuales 1,345,903 eran mujeres, por lo que a pesar de que el diseño era neutral desde la perspectiva de género, éstas tuvieron una mayor representación que los hombres entre sus beneficiarios. Sin embargo, uno de los problemas es que, a pesar de que ellas tienen derecho al seguro del IMSS, el programa no contempla el acceso de los hijos menores de estas jóvenes a guarderías, de por sí con una cobertura muy limitada para los derechohabientes de este instituto. En consecuencia, se dificulta su acceso al PJCF y, en consecuencia, la posibilidad de mejorar su empleabilidad para ingresar a un empleo formal. (Coneval 2022).

Aunque el programa cubre todas las entidades federativas, tres estados son los que tienen una mayor participación de jóvenes en el programa: Chiapas, Tabasco y Veracruz (con alrededor de 30 mil personas cada uno), seguidos por Guerrero, Michoacán y Oaxaca (entre 15 y 20 mil). (Ibid).

De acuerdo con algunos diagnósticos, como el realizado por Turrent Hegewisch en 2020 para la Fundación Friedrich Ebert, el número de aprendices incluidos en este Programa es el “dato más revelador del éxito del programa”, a la vez que lo es el impacto

positivo sobre mujeres jóvenes, que como vimos, constituyen la mayoría de las personas participantes.

A continuación, se hará el análisis de estos resultados a la luz de las principales evaluaciones que se hicieron al Programa por parte de instancias externas al mismo.

Evaluación de la política pública

Este programa ha sido evaluado por diversas instancias como CONEVAL, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) y la Auditoría Superior de la Federación, entre otras⁴. Como ya se adelantó, gran parte de los cuestionamientos fueron atendidos a través de sucesivos cambios en las reglas de operación.

En el caso de CONEVAL, se realizó la Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo 2019–2020⁵—donde se señalaron diversos retos que enfrentaba el programa tanto en el diseño como otros de tipo operativo. Entre los primeros: 1) Se encontró que el Diagnóstico elaborado por la STPS no definía de manera clara y precisa las categorías de exclusión laboral y exclusión social al igual que las reglas de operación 2020 incluían diferentes problemáticas. Además, el árbol de problemas del Diagnóstico no distinguía adecuadamente las causas y los problemas que se querían atacar. 2) Otro problema detectado fue la falta de especificación de la capacitación en cuanto a duración y condiciones para lograr el objetivo del programa 3) se cuestionó la ausencia de justificación respecto al monto de las becas, duración y su carácter homogéneo sin distinguir cuestiones tales como el género, el nivel de escolaridad y otras. 4) La utilización de las nuevas tecnologías de la información como instrumento esencial para un adecuado funcionamiento del PJCF se consideró positiva. El problema radicaba en que en las localidades prioritarias del programa (como las zonas de alta o muy alta marginación) el acceso a computadoras, internet y electricidad, así

3 Declaraciones de Marath Baruch Bolaños, Subsecretario de Empleo y Productividad, en la Conferencia de prensa matutina del Presidente de la República, 30 de diciembre de 2021 (Presidencia de la República, 2021).

4 Véase, por ejemplo, Turrent Hegewisch, 2020.

5 Esta evaluación se realizó entre abril de 2019 y junio 2020 con insumos provenientes de equipos externos, e incluyó el análisis de los principales aspectos del diseño del PJCF (para qué existe, qué se propone lograr y a quién se dirige) así como sobre su funcionamiento. Para ello se seleccionaron entidades federativas pertenecientes a la región norte, centro y sur del país (Chiapas, Estado de México y Durango y se realizó la prueba piloto de los instrumentos de información en Ciudad de México). (CONEVAL, 2020, p.3).

como las habilidades necesarias para utilizarlas no estaba garantizada, generando desigualdad entre los potenciales beneficiarios y los centros de trabajo interesados en recibirlos. De ahí que en otra evaluación se sugirió dedicar esfuerzos para cerrar la brecha digital en las comunidades rurales (Turrent Hegewisch, 2020). 5) Un problema adicional se derivaba de la falta de estimación precisa y metas de la población objetivo, es decir de las personas que se esperaba atender a través del programa, así como la carencia de una estrategia de mediano y largo plazo.

Esta evaluación reconoce el esfuerzo realizado por la STPS para cubrir a una población de más de un millón de jóvenes en el primer año de su creación, incluyéndolos en el IMSS, así como entregando con oportunidad los apoyos, sin haber contado con un esquema operativo previo. Igualmente se destacaba que al terminar 2019 el programa contaba ya con lineamientos operativos y un Diagnóstico.

Entre las principales recomendaciones se encuentra la de incorporar al programa la perspectiva de género, así como estrategias multiculturales y esquemas diferenciados que favorezcan a los jóvenes que tienen mayores rezagos sociales, fortaleciendo la presencia en municipios y localidades marginadas y con altos índices de violencia. Igualmente se propone diseñar procedimientos para favorecer la inscripción y permanencia de las mujeres en el programa. También se recomienda subsanar diversos aspectos en los documentos del Programa “con un diseño más sólido” que contribuya al logro de los objetivos, a la vez que generar los mecanismos y la información que posibilite dar cuenta de los resultados de la intervención⁶.

Por su parte, la evaluación realizada por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos “El efecto del programa ‘Jóvenes Construyendo Futuro’ durante la Pandemia” (2021), encontró que en promedio quienes egresan del programa tienen el doble de probabilidad

de encontrar trabajo comparado con quienes no participaron (46.2% vs 23.6%) lo que significa que 5 de cada 10 jóvenes aprendices encontraron trabajo durante la pandemia 2020. Otro hallazgo importante es que el Programa operó como una red mínima de apoyo para las familias de los jóvenes más vulnerables reduciendo la probabilidad de que no pudieran comprar alimentos durante la crisis sanitaria (el efecto de reducción de este riesgo fue de 3.4% y de 6.7% en localidades rurales). A la vez tuvo un impacto importante en el acceso a la salud. El nivel de bienestar e ingreso del hogar era mejor para las familias de los aprendices, comparando con las de jóvenes que estuvieran trabajando. Además, los hogares de participantes del programa tuvieron en promedio un nivel de vida cercano a los de jóvenes con empleo, siendo mayor el beneficio en hogares rurales donde se encontró que tuvieron un ingreso superior en 2,035 pesos (alrededor de 100 dólares), acceso a la salud y menores carencias respecto de hogares con jóvenes trabajando (CONASAMI, 2021, p. 2)⁷.

En cuanto a los resultados de la revisión de la cuenta pública de 2020 y 2021 relativa al Programa de JCF realizada por la Auditoría Superior de la Federación se encontraron deficiencias en los mecanismos utilizados para supervisar que la población objetivo sea la que realmente reciba los apoyos. Se identificaron diversas irregularidades tales como pagos por servicios del IMSS a personas que no estaban inscritas en el Programa, dificultad de localizar a algunos beneficiarios o jóvenes que recibían más de una beca; pagos a funcionarios (Servidores de la Nación que pertenecen a la Secretaría de Bienestar) y trabajadores del ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) así como pago a tutores como si se tratara de aprendices. Otra anomalía fue que jóvenes que estaban estudiando en una institución de educación superior con beca participaran en el programa.⁸

6 Para una detallada descripción de los problemas detectados en esta evaluación, así como de las recomendaciones, a la vez que, para conocer las acciones de mejora derivadas de la misma, véase Coneval, (2020),

7 Cabe señalar que para los hogares pertenecientes al 10% más pobre, el ingreso del programa representó el 32% de su ingreso corriente, frente al 3.7% de los hogares más ricos (CONASAMI, 2021, p. 8). El estudio de la CONASAMI (2021) se hizo con base en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares– INEGI– y utilizó el Propensity Score Matching (PSM) para la medición de su impacto.

8 Dada la cobertura de más de 2 millones de beneficiarios, las anomalías involucraban a un número muy menor de personas, si bien reflejan problemas operativos e insuficiente fiscalización. Por ejemplo, se mencionó a 252 tutores que cobraban como si fueran

Reflexiones y discusión en torno a la política analizada

EL PJCF no fue concebido para paliar los efectos de la crisis sanitaria en la población joven, sino para atender una situación alarmante de doble exclusión (laboral y educativa), con graves consecuencias en el tejido social, que requería adoptar medidas con urgencia después de muchos años de abandono, aunque no podía resolverse en el corto plazo. No cabe duda que, como lo muestran las evaluaciones comentadas, se trató de un programa de atención de la juventud, con miras a mejorar las posibilidades de inserción laboral, sin precedentes en la región por su cobertura y por los componentes que lo integran: ingresos, salud y capacitación. Sin embargo, los efectos de este programa, no solo en los jóvenes sino también en sus hogares, fueron cruciales para enfrentar las consecuencias de la pandemia en términos de la salud, la dificultad para conservar los empleos y la pérdida de los ingresos por parte de la población que estaba ocupada antes de la pandemia. De ahí que sea pertinente identificarlo como uno de los programas sociales que, junto con las pensiones para adultos mayores, tuvo efectos muy positivos en la emergencia sanitaria.

El hecho de que los hogares rurales se hayan beneficiado más de la participación de los jóvenes al programa que de tener en la familia a un joven con empleo, se explica principalmente por la peor calidad de los empleos (informalidad, salarios muy bajos, sin protección de la salud, etc) en zonas rurales, principalmente. Además, se puso de manifiesto la importancia que el apoyo económico recibido por los jóvenes tiene en el ingreso de las familias de los deciles más bajos, lo que avala la decisión de dirigir el programa hacia los jóvenes que habitan en los municipios de alta o muy alta marginación.

Un acierto del programa ha sido la incorporación del mes 13 destinado a favorecer la transición del aprendizaje hacia un empleo productivo o un autoemprendimiento. Si bien el PJCF ha logrado así mejorar la empleabilidad de los jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, al haberse

destinado gran parte de los recursos de la STPS a este programa de naturaleza híbrida (no garantiza una inserción formal ni la calidad o pertinencia de la capacitación recibida) se han descuidado otras funciones. Es el caso de la intermediación laboral a través del Servicio Nacional del Empleo y la capacitación de jóvenes y otros grupos de edad desempleados y que se interesan por conseguir un empleo de inmediato, sin pasar por el PJCF. Esta cuestión es relevante ya que se ha demostrado que la insuficiencia de servicios formales de intermediación laboral perjudica a las personas de estratos socioeconómicos más desfavorecidos al obligarlos a acudir a redes de amigos y familiares que los llevan a ocupaciones informales. Además, se observa que se han reducido los recursos destinados a los programas de capacitación de la STPS, cuando los retos que se enfrentan debido al cambio tecnológico y la expansión de la economía digital obligan a garantizar a la población no solo una capacitación pertinente para acceder al empleo sino también de por vida (Coneval, 2022). Puede entenderse que un programa como el de JCF no pueda asegurar el empleo al final del mismo (lo que depende de la situación del centro de trabajo) ni la vinculación entre los requerimientos de capacitación para que los jóvenes puedan acceder a un empleo de calidad en el futuro con las habilidades técnicas y blandas que ofrecen los centros de trabajo y los tutores. No por ello puede dejarse de llamar la atención sobre el imperativo de destinar con urgencia los recursos necesarios para mejorar el acceso a intermediación laboral y capacitación para el trabajo de los jóvenes y el resto de personas de otros grupos de edad con disponibilidad para trabajar y mejorar su inserción laboral.

Otro logro del PJCF ha sido haber incorporado a una mayor proporción de jóvenes mujeres en el mismo ya que éstas están sobrerrepresentadas en la población potencial de este programa. Sin embargo, haría falta introducir un enfoque de género en el diseño y muy especialmente procurar que las madres interesadas en participar tengan acceso a guarderías o al menos los recursos económicos para pagar el cuidado de sus hijos mientras son aprendices.

aprendices y se encontraron alrededor de 1315 beneficiarios que estaban inscritos en programas de educación superior y recibían la beca de Jóvenes Escribiendo Futuro, por lo cual estaban excluidos de participar en el PJCF (Coneval, 2022).

Por último, cabe mencionar que un área de oportunidad es la fiscalización del programa en cuanto al cumplimiento de requisitos y uso de los recursos, cuestión que deberá seguirse atendiendo por la STPS para mejorar la situación actual. Si bien en el Reglamento Interno de esta dependencia se asignó a la Inspección Federal del Trabajo la responsabilidad de realizar visitas de inspección para verificar a los centros de trabajo vinculados al Programa, los recursos de que dispone esta instancia son insuficientes y ni siquiera alcanzan para aumentar la cobertura de los procesos de fiscalización que les competen. Además, se desnaturaliza su función ya que su papel es fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones patronales ante sus trabajadores, no la de verificar los programas sociales (Coneval, 2022).

Comentarios finales

En este documento se revisó la situación del mercado de trabajo como consecuencia de la pandemia y, en particular, las principales tendencias en el desempleo y la informalidad laboral. Se puso de manifiesto que esta última da mejor cuenta de dicha situación y es una característica estructural que responde a diferentes problemáticas, tanto de índole económica (bajo crecimiento y heterogeneidad productiva) como institucional (baja fiscalización). También se mostró que los jóvenes, especialmente los de baja escolaridad, son quienes están sobre representados en esta categoría. El análisis de los efectos en el mercado de trabajo de la crisis económica derivada del COVID-19 sobre la fuerza laboral revela que su efecto fue mucho más inclemente sobre aquellos trabajadores menos protegidos e informales, especialmente mujeres, jóvenes, indígenas. Un año después de iniciada la urgencia sanitaria por la COVID-19, logro iniciarse la recuperación económica y de la ocupación; lo que permitió a volver a los niveles de participación laboral, desempleo y subocupación previos a la pandemia; manteniéndose los niveles estructurales de informalidad que han caracterizado al país; es de resaltar que, en términos de condiciones laborales, aún no se logra llegar a los niveles de la población ocupada en pobreza laboral previos a la pandemia, a la crisis sanitaria, económica y laboral se le sumó la crisis alimentaria mundial (derivada del conflicto entre Ucrania y Rusia) que ha ocasionado una fuerte inflación de alimentos en el país impactado en las condiciones de vida de la población. En términos de

desigualdades de género aún se observa una mayor presencia de mujeres inactivas que manifiestan estar disponible para trabajar, los niveles de participación de ellas aún no logran recuperarse y en las ocupadas se acentuaron las históricas brechas en los ingresos laborales, la estabilidad en el empleo y por ende en la pobreza laboral, en especial en los jóvenes.

Al revisar el sistema de protección social se mostró cómo este sistema reproduce la segmentación institucional del mercado de trabajo (trabajadores subordinados y por cuenta propia) en tanto el acceso a la seguridad social contributiva depende de la inserción laboral. Se vio además que se trata de un sistema fragmentado y jerarquizado, con marcadas diferencias en los requisitos de acceso, atención de la salud y prestaciones, según el caso.

En cuanto a las medidas adoptadas por el gobierno en el contexto de la contingencia sanitaria, México se caracterizó por privilegiar la política social, principalmente a través del fortalecimiento de programas que venían de administraciones anteriores, a los que se les asignó más recursos— como en el caso de las pensiones universales no contributivas para adultos mayores. También se crearon otros programas con cobertura universal, como el programa Sembrando Vida junto a los dos programas destinados a los jóvenes (Jóvenes escribiendo futuro y Jóvenes Construyendo Futuro). Aunque en ningún caso se trató de medidas específicas vinculadas a la pandemia, la amplia cobertura de estos programas y el monto de los subsidios tuvieron un efecto positivo para mitigar su efecto sobre las familias y evitar que experimentaran problemas para el acceso a alimentos durante la contingencia. Sin embargo, no hubo una política destinada a proteger los empleos formales (salvo la recomendación de no hacer despidos en los dos meses en que duró el cierre de actividades no esenciales, de difícil fiscalización) e informales, lo que en parte se debió a la escasa duración del cierre de actividades. La rápida reactivación estuvo vinculada a la necesidad de no afectar las cadenas productivas y las exportaciones, por lo que de alguna manera también se confió en que el T-MEC (Tratado México, EEUU y Canadá) sería el motor de la recuperación de la actividad económica, tal como sucedió. De esta forma, los problemas del mercado de trabajo previos a la pandemia, después de un agravamiento en los primeros dos trimestres 2020, volvieron a la situación

previa de manera gradual.

Si bien no hubo medidas de política laboral específicas para atender la crisis sanitaria, el viraje que experimentó esta política a partir de 2018, especialmente el aumento de los salarios mínimos, la regulación del teletrabajo (2021) o la prohibición de la subcontratación (2021), ayudó en parte a la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares y a mejorar la calidad de los empleos durante y después de esa contingencia.

Puesto que uno de los sectores más vulnerables al llegar la nueva administración en 2018 eran los jóvenes que no estudiaban ni trabajan, con una mayor representación en este grupo de las mujeres, el programa nuevo más ambicioso fue el de Jóvenes Construyendo Futuro. En este documento se describieron las principales características de este programa que superó ya los 2 millones 300 mil beneficiarios, meta originalmente planeada para completarse en 2024. Un hecho a destacar es que este programa – de naturaleza híbrida entre la intermediación laboral y la capacitación para el trabajo– se implementó de inmediato, a partir de lineamientos muy básicos, al asumir el nuevo gobierno, debido a la urgencia en atender la grave situación de este grupo de población que experimentaba una doble exclusión, tanto social como laboral. Ello implicó que su diseño sufriera diversas modificaciones, incluyendo en la población objetivo, y que recién en 2020 contara con reglas de operación. A partir de las diferentes evaluaciones del programa reseñadas en este documento, el PJCF fue realizando diversas correcciones, aun cuando quedaron todavía aspectos por mejorar, como es el caso de los mecanismos de fiscalización del cumplimiento de requisitos, así como de la entrega de los apoyos.

Una conclusión relevante de las evaluaciones es que el PJCF no solamente se destaca por su amplia cobertura y por mejorar la empleabilidad (5 de cada 10 encontraron trabajo al terminar la estancia en el programa). Aunque no estuvo concebido con ese propósito, logró convertirse en un apoyo esencial a proveer recursos a los hogares de los participantes en el programa durante la pandemia. Igualmente se observó que, en el sector rural, estos hogares

estaban en mejor situación que aquellos donde un joven estaba empleado. Además, aunque carece de un enfoque de género, es importante destacar que las mujeres tienen una mayor representación entre los participantes del programa, que como se dijo tienden a provenir de zonas de alta y muy alta marginación, con niveles importantes de violencia social y discriminación.

En conclusión, aun cuando no es un medio para obtener empleo y la capacitación que ofrece depende de las posibilidades de los centros de trabajo– no a un plan concebido por el gobierno– el PJCF debe considerarse un instrumento valioso para atender a este grupo de la población vulnerable que no solamente los beneficia a ellos sino a los hogares a los que pertenecen.

Bibliografía

- Amarante, V. (2011). Empleo y juventud: Diagnóstico y propuestas. En Jóvenes en tránsito: Oportunidades y obstáculos en las trayectorias hacia la vida adulta (pp. 115–138). unfa.
- Banco de México. (2020). *Informe Trimestral. Octubre—Diciembre de 2020*. Banxico. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/informes-trimestrales-precios.html>
- Banco de México. (2021). *Informe Trimestral Enero—Marzo 2021*. Banxico. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/informes-trimestrales-precios.html>
- Barba, C. (2021). *El régimen de bienestar mexicano: Inercias, transformaciones y desafíos* (México, N° 191 (LC/TS.2021/70; LC/MEX/TS.2021/12); Serie Estudios y Perspectivas, p. 172). Sede Subregional de la CEPAL.
- Castañeda—Navarrete, J., Castillo Loeza, D. E., Pereyra de la Rosa, E., & Hernández—Cuevas, F. I. (2020). The Impacts of COVID—19 on the Mexican Labor Market: An Analysis from a Gender Perspective. *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, 1(9), 83–111.

- Castro Méndez, N., Escoto Castillo, A. R., Florez Vaquiro, N., Nava Bolaños, I., Liliana Navarrete, E., Pacheco Gómez, E., Padrón Innamorato, M., Román Reyes, R. P., & Sosa Márquez, M. V. (2021). México y su población ocupada al inicio de la pandemia por COVID-19: Entre la esencialidad y el riesgo en el trabajo. *Revista Latinoamericana de Población*, 15(29), 166–210. <https://doi.org/10.31406/relap2021.v15.i2.n29.7>
- CEPAL. (2021). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46501-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2020>
- CEPAL, & OIT. (2021). *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: Políticas de protección de la relación laboral y de subsidios a la contratación durante la pandemia de COVID-19* (LC/TS.2021/163; Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 25). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47510-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-politicas-proteccion-la-relacion-laboral>
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI). (2021). *El Efecto del Programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” durante la Pandemia* (p. 24). Dirección Técnica de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. <https://www.gob.mx/conasami/documentos/el-efecto-del-programa-jovenes-construyendo-el-futuro-durante-la-pandemia-283604>
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI). (2022). *Incremento a los Salarios Mínimos para 2022*. CONASAMI. <https://www.gob.mx/conasami/articulos/incremento-a-los-salarios-minimos-para-2022?idiom=es#:~:text=El%20salario%20m%C3%ADnimo%20general%20pasa,recibir%C3%A1n%20un%20incremento%20de%2022%25.>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2015). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014—2015*. CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2020). *Evaluación de Diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019–2020*. CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2022). *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022*. CONEVAL.
- Cunningham, W., y Bustos, J. (2011). Youth employment transitions in Latin America. Policy Research Working Paper, 5521. Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial, Infancia y Juventud. Washington, DC.
- Hannan, S. A. (2022). *Promover la inclusión en México*. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/01/24/cf-fostering-inclusion-in-mexico>
- Heath, Jonathan (2021), ¿Cómo entender el mercado laboral mexicano? Lecturas lo que indican los indicadores. INEGI, México, Vol I., PP. 89–110.
- Hualde, A. (2020). La pandemia y el mercado de trabajo en México 06–Hualde. En J. Cadena–Roa (Ed.), *Las Ciencias Sociales y el coronavirus*. Unpublished. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.11811.48165>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE). Cifras oportunas de junio de 2020*. <https://www.inegi.org.mx/investigacion/etoe/>
- Navarrete, E Y Padrón M. (2021). (Re)significando a los jóvenes que ni estudian ni trabajan. Una mirada crítica a partir de 14 realidades. El Colegio Mexiquense. México.
- OIT (2013). Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf

- Pacheco, E, Florez N, Hincapié, L. (2022). Jóvenes y precarización del trabajo en cuatro países de América Latina. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México. Género Juventudes en entornos desiguales en América Latina Colmex, UNESCO.
- Presidencia de la República. (2019). *PLAN Nacional de Desarrollo 2019–2024*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Presidencia de la República. (2021). *Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 30 de diciembre de 2021*. <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-30-de-diciembre-de-2021?idiom=es>
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). (2018). *ACUERDO por el que se crea la Plataforma Digital Jóvenes Construyendo el Futuro*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546000&fecha=06/12/2018#gsc.tab=0
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). (2019). *LINEAMIENTOS para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019#gsc.tab=0
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). (2020). *REGLAS de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608583&fecha=23/12/2020#gsc.tab=0
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). (2021). *Diagnóstico Programa Presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo Futuro*. https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/publico/doc/DIAGNOSTICO_2021_PP_S-280_JCF.pdf
- Turrent Hegewisch, R. (2020). *Diagnóstico de Jóvenes Construyendo el Futuro. Avances y desafíos* (Trabajo y justicia social, p. 24). Friedrich Ebert Stiftung.
- Valencia Lomelí, E., & Jaramillo Molina, M. E. (2019). El Programa Progresa–Oportunidades–Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano. En G. Hernández Licona, T. De la Garza, J. Zamudio, & I. Yaschine (Eds.), *El Progresa–Oportunidades–Prospera, a 20 años de su creación* (pp. 115–147). CONEVAL.
- Weller, J. (2006). Tendencias recientes de la inserción de los jóvenes latinoamericanos en el mercado laboral. En Los jóvenes y el empleo en América Latina: Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral (pp. 1–30). Bogotá: cepal.
- Weller, J. (2020). *La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales* (LC/TS.2020/67; Documentos de proyectos). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45759-la-pandemia-covid-19-su-efecto-tendencias-mercados-laborales>

CAPÍTULO 11

Entre la contención y la desprotección social

Capítulo Paraguay

Esteban Caballero
FLACSO Paraguay

Introducción

En este capítulo ofrecemos una aproximación muy general a la variedad de programas gubernamentales diseñados para proteger a los ciudadanos de los riesgos económicos y las inseguridades de la vida. Revisamos los tipos más comunes de programas que proporcionan beneficios a los ancianos o jubilados, los enfermos o inválidos, los niños y adolescentes, las madres, los desempleados, los lesionados en el trabajo y las familias. También revisamos los métodos de financiación y administración, así como el alcance de la cobertura.

El informe evidencia las diferencias entre los programas en el pilar contributivo y aquellos que han surgido en los últimos 20 años, conformando lo que sería el pilar no contributivo. Enfatizamos también que, aunque los que cotizan en el pilar contributivo están en mejor condición que los beneficiarios de los programas no contributivos, los servicios y pensiones a los que acceden los cotizantes del pilar contributivo son de mala calidad.

Los programas ofrecidos en el pilar no contributivo tienen la característica de ofrecer un piso de protección muy mínimo. Hablamos inclusive de programas de “contención” de la pobreza extrema, más que de “protección”. Dicho “minimalismo” tiene en parte que ver con el hecho de que el Estado paraguayo ha asumido de manera tardía las responsabilidades generales del gobierno con respecto a riesgos específicos. Los primeros programas de transferencia

aparecen en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI.

Si tuviésemos que caracterizar el sistema o régimen de protección social en el Paraguay, es probable que la categoría de Fernando Filgueira¹ “régimen excluyente” sea certera. El autor habla de un régimen de seguridad social en el que solo cerca de 20 por ciento de la población está incorporada. Son regímenes en los que “las elites que se apoderan del aparato estatal extraen rentas de economías primarias y evitan la generación de bienes colectivos”.

Esta situación hace que la protección social sea residual y que, por ende, el rol de las familias y comunidades en la asistencia sea de fundamental importancia. Este fenómeno es palpable en Paraguay. Las familias y vecinos acostumbran a hacer polladas para ayudar a las personas a cubrir los gastos de bolsillo en un sistema de salud en el que supuestamente existe la gratuidad. Son acciones que están normalizadas en el país. Por eso, una de las experiencias que rescatamos en este informe son las “ollas populares”. Estas surgieron durante la pandemia como iniciativas comunitarias para paliar la ausencia del Estado en lo que se refiere a la seguridad alimentaria de los pobres en el período del distanciamiento social.

Obviamente, la existencia de un sistema residual y de contención de la pobreza extrema tiene mucho que ver con la informalidad. En el informe recorreremos las cifras de la ocupación y desocupación, y constatamos

1 Filgueira, Fernando (1998) 'El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada'. En: Brian Roberts (comp.) Ciudadanía y política social. San José: FLACSO/SSRC, pp. 71–116.

el alto porcentaje de miembros de la fuerza de trabajo que se debaten y subsisten en la informalidad, con ingresos que a veces no alcanzan el sueldo mínimo establecido, sin ningún tipo de beneficios. Son niveles de explotación que afectan a una porción importante del 65% (ver Tabla 3) de la fuerza de trabajo que es considerada informal. Lo llamativo, además, es que este porcentaje de informalidad se ha mantenido estable por más de una década, demostrando que el modelo económico no ha encontrado la manera de disminuir la cantidad de gente que depende exclusivamente de un ingreso como trabajador informal.

Las estadísticas que más usamos a lo largo de este informe son las que nos proveen las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH). Las series de EPH son la mejor fuente para la mayoría de los indicadores que hemos identificados como relevantes. Desde 2017, dicho instrumento se aplica en forma continua, utilizando la denominación de Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC). Esta se realiza de enero a diciembre cada año, visitando 5000 viviendas por trimestre, es decir unas 20.000 viviendas cada año. Estas son seleccionadas de manera aleatoria y las entrevistas están dirigidas a las personas que residen habitual o permanentemente en la vivienda, cubriendo 15 de los 17 departamentos que tiene el país. Las bases de datos de las EPHC son fácilmente accesibles. En 2020 se jerarquizó la anterior Dirección General de Censos, Encuestas y Estadísticas y se formó el Instituto Nacional de Estadística. Esta institución está probando ser un buen custodio de los métodos, instrumentos y datos estadísticos.

Más difícil ha sido la obtención de los datos de los registros administrativos que guardan los ministerios sectoriales. El Ministerio de Hacienda tiene una sofisticada base de datos, pero es difícil navegar para el que no es especialista, y el Ministerio de Desarrollo Social tiene algunos datos, pero la búsqueda no es fácil. Esto puede llevar a contradicciones entre lo que dicen las EPHC en base a las entrevistas y lo que se podría constatar mediante un análisis directo de los registros administrativos.

También es importante señalar que lastimosamente el Paraguay no tuvo una experiencia exitosa en la ronda de censos del 2010, y las bases de datos de la ronda de censos del 2000 ya han dejado de ser útiles. Los resultados preliminares del censo de la ronda 2020 estarían para la segunda mitad del 2023. Por otro lado, hay encuestas importantes que podrían ayudar a analizar la realidad paraguaya en general y la de la protección social en particular. Nos referimos, por ejemplo, a la encuesta de conglomerado múltiple de UNICEF, cuya última aplicación se hizo en el 2015–2016, pero no se ha podido volver a realizar por falta de recursos. Igualmente, la Encuesta sobre el Trabajo Infantil más exhaustiva se hizo en el 2011 y desde entonces no se ha podido aplicar un instrumento similar.

En cuanto a la cobertura de los programas sociales, hemos trabajado mucho con los datos compilados y ordenados por la CEPAL en su base de datos sobre programas de transferencia monetaria condicionada.²

Descripción de datos y tendencias de empleo informal y desempleo en el país

El análisis de situación de la fuerza de trabajo en el Paraguay nos ofrece un punto de entrada único para comprender el estado de la protección social en el país. Según las proyecciones de población, la población total del Paraguay en 2021 era 7,266,443 con una población en edad de trabajar de 5,876,415, y una población económicamente activa (PEA) de 3,795,690 (Ver Tabla 2). Se puede decir que es esta última categoría de la población la que tiene el cometido de proveer para sí mismos y sus dependientes.

El ingreso laboral es absolutamente central para los hogares. El 86.2% del ingreso de las familias proviene del trabajo. En el caso del 20% más pobre eso baja a 76,7%. Sin embargo, si le sumamos los ingresos en concepto de ayuda familiar que recibe este sector de la población (de familiares en el país y en el exterior) tenemos que agregar un 7,5%. Al final, 84,2% depende de los ingresos familiares propios y de los ingresos de familiares que no forman parte de su hogar.

2 <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=97>

Tabla 1: Estructura de los ingresos familiares mensuales por quintiles de ingreso per cápita mensual. Porcentajes Año 2021

Fuente de Ingreso	Total, país	20% más pobre	20% más rico
Ingresos laborales	86,2	76,7	86,5
Ayuda familiar del país	2,8	6,9	1,8
Ayuda familiar del exterior	0,7	(0,6)	0,8
Jubilación o pensión	4,6	(0,2)	6,9
Tekopora	0,3	2,5	(0,0)
Adulto Mayor	1,3	4,1	0,2
Ingreso por Pytyvo	0,0	(0,1)	(0,0)
Otros ingresos	4,1	8,9	3,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente: Nota Técnica DEE Núm. 002–2022 del Ministerio de Hacienda

Tabla 2: Población total, población en edad de trabajar y población económicamente activa según zona de residencia. Comparación 1997 y 2021:

Población	Urbana		Rural	
	1997	2021	1997	2021
Población total	2,633,524	4,591,760	2,370,946	2,674,683
Población en edad de trabajar	1,993,463	3,773,971	1,648,017	2,102,444
Población económicamente activa	1.212.249	2,449,608	904,021	1,346,082

Fuente: EPH, serie comparable, Instituto Nacional de Estadística, Paragua

La Tabla 1 nos muestra que los ingresos relacionados con sistemas de protección social (jubilación, Tekopora³, Adulto Mayor, Pytyvo⁴ y parte de “otros ingresos”) significan un 9% de los ingresos. En el caso del 20% más pobres, esto sube a 15.8%. Hay que tomar en cuenta que bajo la categoría de “otros ingresos” estamos hablando de ingresos en especie, sobre todo víveres, Programa de vaso de leche, y la alimentación escolar. Volveremos a estos temas más adelante.

La fuerza de trabajo se ha venido desplazando del área rural al área urbana. La tendencia en los últimos 25 años ha sido la de un crecimiento de la población urbana, pasando de 2,633,524 en 1997 a 4,591,760 en 2021 con 42% de aumento. De manera análoga se puede también observar un crecimiento de la

población en edad de trabajar del área urbana, que creció de 1,993,463 en 2017 a 3,773,971 en 2021, con 47% de aumento. Igualmente, la población económicamente activa en el área urbana pasó de 1,212,248 en 1997 a 2,449,608 en 2021, con 50% de aumento. La población económicamente activa en la zona rural, en cambio, ha visto un aumento menor, de 33%, y en el caso de la población en edad de trabajar un aumento aún menor de 21%. El crecimiento poblacional ha sido de tan sólo 11%.

La población ocupada a nivel país se ubica mayoritariamente en el sector terciario (63.4%), mientras que el restante se ubica en el sector primario (17.6%) y en el sector secundario (18.9%). Esto evidentemente varía según zona de residencia, siendo el porcentaje de ocupados en el sector

3 Buena vida en Guaraní

4 Apoyo, ayuda en Guaraní

Tabla 3: Porcentaje de la población de 15 y más años de edad en ocupación informal no agropecuaria por año. Periodo 2012 – 2021

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
65.8	64.3	63.9	65	65.4	65.1	64.8	63.7	65.1	64.2

Fuente: ENPC. INE

Tabla 4: Población ocupada de 15 y más años por año, y categoría ocupacional en la ocupación principal (%), 2017 al 2019. Promedio anual

Categoría ocupacional	Año		
	2017	2018	2019
Total, País	3,211,225	3,309,334	3,390,778
Empleado– obrero público	9.8	10.0	10.1
Empleado – obrero privado	40.0	39.2	39.0
Empleador o patrón	5.5	5.3	6.0
Trabajador por cuenta propia	29.9	30.6	30.2
Trabajador familiar no remunerado	7.6	7.7	7.2
Empleado doméstico	7.2	7.3	7.4

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares Continuo 2017 – 2019, INE

primario mucho más alto en la zona rural (43.3%) y menor en la zona urbana (3.7%). En la zona urbana predomina el sector terciario (75.2%).

La población ocupada no agropecuaria en el país ha crecido de manera muy pausada en el período 2017 a 2021. La cantidad de ocupados creció de 2,560,457 en 2017 a 2,800,659 en 2021. Hubo un ligero descenso en el año más duro de la pandemia (2020), pero en general la tendencia de la ocupación ha sido hacia un alza moderada. Desafortunadamente, de esa población ocupada, la ocupación informal es muy alta, alrededor de 65% de la población ocupada. Por otro lado, existe una evidente correlación entre informalidad y pobreza. De los 2,800,659 ocupados en 2021, 371,514 eran pobres y 88.3% de esos pobres ocupados eran informales. El otro dato muy llamativo es que los niveles de informalidad se han mantenido en prácticamente constantes de 2012 a 2021. Ver Tabla 3. La informalidad evidentemente afecta más a los trabajadores jóvenes de entre 15 y 24 años, a los trabajadores en el área rural y a las mujeres. Tomemos en cuenta que según el Instituto Nacional de Estadística la definición de ocupación informal “incluye a: empleados y obreros públicos que no aportan al Sistema de Jubilación o pensión;

empleados u obreros privados que no aportan al Sistema de Jubilación o pensión, independiente de la situación de la empresa donde trabaja; patrones o empleadores cuya empresa no está inscripta en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) del Ministerio de Hacienda; trabajadores por cuenta propia cuya empresa no está inscripta en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) del Ministerio de Hacienda; y trabajadores familiares no remunerados, independientemente de que la empresa donde trabaja tenga o no RUC y empleados domésticos que no aportan al sistema de jubilación”⁵. La definición del Sector Informal utilizada por el INE incluye a aquellas empresas que no están inscriptas en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) del Ministerio de Hacienda y no incluye al sector hogar.

Las categorías ocupacionales del país se definen como: a) empleado/obrero público; b) empleado/ obrero privado; c) empleador o patrón; d) trabajador por cuenta propia; e) trabajador familiar no remunerado, y; f) empleado doméstico. En la Tabla 3 se puede apreciar el porcentaje de personas que se ubicaban bajo una de esas categorías como ocupación principal para los tres años de 2017 a 2019.

5 Ver <https://www.ine.gov.py/news/news--contenido.php?cod-news=1198>

La ocupación informal se encuentra fundamentalmente en las tres últimas categorías, es decir, las de trabajador por cuenta propia, trabajador familiar no remunerado y empleado doméstico. En términos de sexo, las mujeres se diferencian más de los hombres al comparar los porcentajes en las categorías de empleado doméstico (mujeres: 16.9% y hombres: 0.8%), trabajador familiar no remunerado (mujeres: 10.9% y hombres 4.9%). Bajo la categoría de trabajador por cuenta propia hombres y mujeres mantienen porcentajes bastantes similares. En lo que respecta a las categorías ocupacionales más formales, los hombres se diferencian de las mujeres bajo la ocupación de empleados y obreros del sector privado (hombre: 47.7% y mujeres: 27.1%), mientras que las mujeres superan levemente a los hombres en la categoría de empleado obrero público (mujeres: 12.4% hombres: 8.5%).

El trabajo doméstico aumenta de peso como categoría ocupacional en la zona urbana, siempre involucrando más a la mujer que al hombre. Mientras tanto, la categoría de trabajador por cuenta propia es mucho más prevalente en la zona rural, donde casi duplica el porcentaje de personas ocupadas bajo esa categoría en la zona urbana (zona rural: 41% y zona urbana: 24%). El sesgo por sexo no es tan pronunciado, aunque sí existe. Un 43.5% de los hombres son trabajadores por cuenta propia en la zona rural, mientras que un 36.6% de las mujeres lo son. Otro fenómeno de notar es lo que ocurre con la categoría de trabajador familiar no remunerado. Tiene mucho mayor peso en la zona rural (zona rural: 14.7% y zona urbana: 3%). Con el agregado de que aquí hay un sesgo por sexo muy marcado, en el caso de las mujeres rurales 24.3% están bajo esa categoría, comparado con el 4.3% de las mujeres en la zona urbana. Este fenómeno de la trabajadora familiar no remunerada en el área rural, tiene que ver con el sector de la agricultura familiar campesina que aún se mantiene, aunque en condiciones muy precarias.

La vulnerabilidad en Paraguay tiene mucho que ver con la informalidad. Una gran parte de los informales no llegan a percibir ni siquiera el sueldo mínimo, que, actualmente, está fijado en US\$354⁶ mensuales. Para poner esta cifra en perspectiva, vale la pena tomar en cuenta que la línea de pobreza

nacional establece que el pobre extremo es aquel que tiene una canasta alimentaria por valor menor a US\$36 dólares mensuales y que un hogar con un promedio de cuatro integrantes estaría por encima de la línea de pobreza extrema si tiene una canasta básica de consumo por encima de US\$147. La canasta básica de consumo definida para establecer la línea de pobreza total es de US\$96 y US\$385 para un hogar con un promedio de 4 integrantes. De manera a dar al lector una idea de cuán insuficiente son los ingresos laborales podemos referirnos al hecho de que de los 1.599.875 ocupados asalariados no agropecuarios (sin incluir a los trabajadores domésticos) en 2021, prácticamente un tercio (562,167) ganaba menos de un sueldo mínimo, y 78,2% de esos eran informales. Unos 513.000 ocupados más ganaba menos de un 1.5 salario mínimo.

Estos datos nos llevan a la conclusión que, aunque el ingreso laboral es la columna vertebral de cualquier aspiración a proveerse de alimentos, medicamentos, materiales educativos, cuidados, etc., la capacidad de una muy significativa porción de la población ocupada para hacerlo es limitada. Hay un alto grado de vulnerabilidad y los ingresos mantienen a la población en un nivel de vida muy precario, levemente por encima de la línea de pobreza. En el contexto de esta precariedad hay que también abordar el tema del desempleo. En el país no hay nada que se asemeje a un seguro de desempleo, de manera que el que cae en esa situación necesariamente va a recurrir a su red familiar para mitigar el impacto de tal circunstancia. Si no cuenta con esas redes, no quedan más opciones que el reclutamiento por el crimen organizado, el trabajo forzoso, el trabajo infantil, el tráfico de personas, la explotación sexual, la mendicidad en situación de calle, entre otros. Las medidas de protección especial para prevenir estas situaciones, sobre todo en el caso de niños y adolescentes son a todas luces insuficientes. Existe, por ejemplo, el programa Abrazo del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. Su cometido es identificar situaciones de trabajo infantil peligroso, sobre todo en situación de calle, y contactar con el entorno familiar para darle un apoyo económico y socio-cultural de manera de sacar a los niños del peligro. Las cifras de niños en trabajo infantil no están actualizadas y no se sabe del impacto de dicho programa, pero las cifras de abandono escolar a partir de los 14 años

6 Al cambio de 7.200 guaraníes por 1 dólar

siguen siendo altas, alrededor del 50% y los motivos alegados tienen relación con la cuestión económica, que se entiende como un proxy del trabajo infantil. En el caso de Abrazo la intención está ahí, pero la cobertura es insuficiente.

Durante la pandemia emergieron una serie de situaciones que denotaban un agravamiento de las condiciones de explotación de niños, adolescentes y jóvenes. Aumentaron los casos de mujeres jóvenes que retornaban al país de los países vecinos dado que los sitios de explotación sexual en las que estaban no podían funcionar debido a la pandemia y las soltaban para que retornasen por la falta de clientes. También se señaló el aumento de los jóvenes que se enlistaban en las filas de la cosecha de marihuana al servicio del narcotráfico, y el traslado de adolescentes y jóvenes al Brasil para el trabajo forzado en pequeñas empresas y medianas empresas informales.

La fiscalía contra el tráfico de personas indica⁷ cómo una vez rescatadas algunas de las jóvenes víctimas del tráfico con fines de explotación sexual, el mal causado era tan profundo que la misma víctima se culpaba a sí misma por los hechos. Estas víctimas ya no pudieron ser prevenidas. Habían pasado instancias de prevención en la familia y la escuela, y habían cometido también ellas actos ilegales. Lo más triste es que muchas veces la alternativa de la explotación sexual era alentada por los mismos familiares. Les permitían a las jóvenes dejarse llevar por las promesas con el fin de tener una boca menos que alimentar y obtener alguna remesa. Todo ello se conjuga en el Paraguay con el ascenso del crimen organizado en el país, que se instala aprovechando estas vulnerabilidades y necesidades de sobrevivencia de la gente.

La capacidad de recuperación y reparación del daño causado a estos niños, adolescentes y jóvenes es aún más débil. En el caso de actos de delincuencia, los adolescentes caen en un sistema correccional que apenas cumple su cometido y una vez liberados los jóvenes es muy difícil el seguimiento, creando las condiciones para la reincidencia.

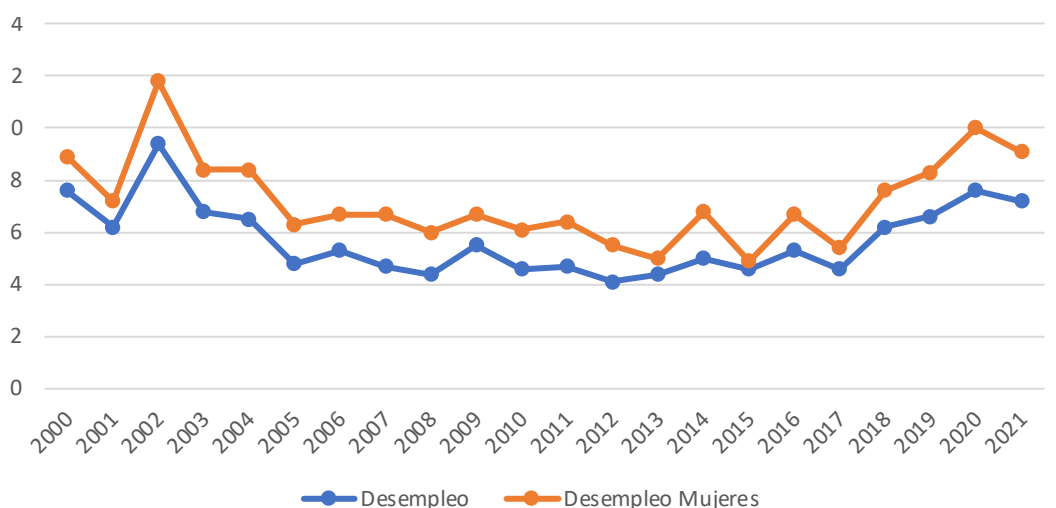
En cuanto al desempleo. En el Gráfico 2 se puede observar la tendencia del desempleo en los últimos

veinte y un años. El desempleo, obviamente, está estrechamente correlacionado con los ciclos económicos. El PIB del país entró en recesión en los años 2000 a 2002, según datos de la CEPAL, y a partir del 2003 se inició un período de mayor crecimiento hasta el 2009, cuando se dio una caída muy coyuntural debido a la crisis del 2008, pero con una recuperación rápida. Aparte de otra baja coyuntural en el 2012, la economía se mantuvo dinámica hasta el 2014. Comenzó a desacelerarse posteriormente hasta entrar en recesión de vuelta en 2019 debido a la sequía que afectó la producción agrícola, y luego llegó la pandemia que mantuvo la tendencia recesiva. Se ha visto una leve recuperación en 2021. La brecha entre el desempleo total y el desempleo femenino es constante, pero se puede notar un crecimiento bastante notorio de la misma en el año más intenso del distanciamiento social a causa de la pandemia, que reforzó los roles de cuidadoras de las mujeres.

Este contexto socioeconómico nos permite a continuación abordar la temática de la protección social en el país. Es preciso aclarar que, aunque titulamos la siguiente sección como una en la que se describe el “sistema de protección social”, la realidad es que las políticas, instituciones e iniciativas de protección social en el país, no están bien coordinadas ni mucho menos integradas. Por lo tanto, no hay realmente un “sistema” en el sentido fuerte del término. En el pilar contributivo se pueden notar varios mecanismos para la obtención de una jubilación, atención de salud y compensaciones por invalidez, etc., pero dichos mecanismos conforman un archipiélago de opciones sin vasos comunicantes entre ellos. No hay portabilidad de beneficios entre los fondos de pensiones y sistemas de seguridad social. El mismo caso se da en el pilar no contributivo, donde tenemos varias iniciativas repartidas en distintas organizaciones y entidades del Estado, como lo son el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de la Niñez y Adolescencia, entre otros.

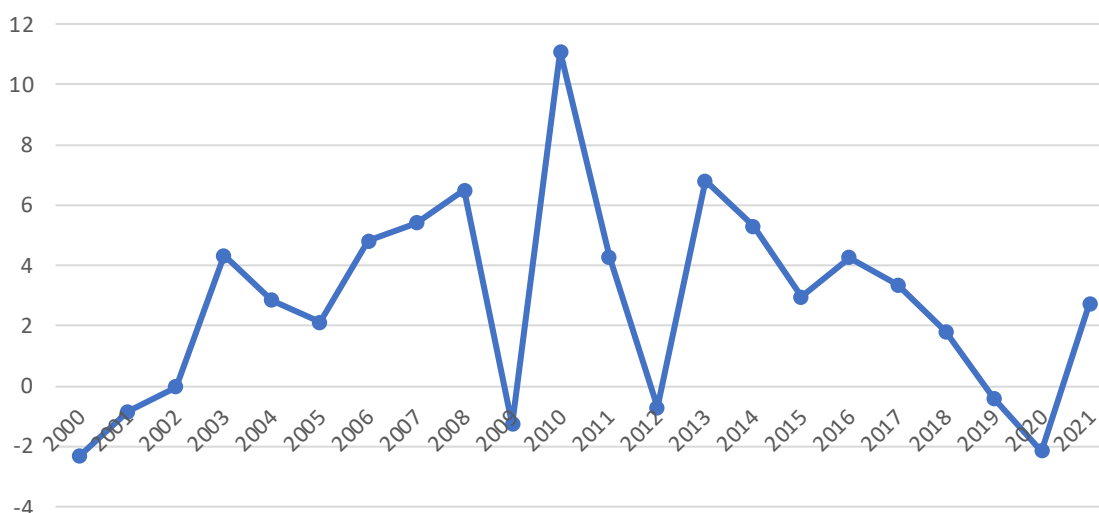
7 Ver Esteban Caballero “Mid Term Draft Report: Winrock Project on Forced Labor, Child Labor and Human Trafficking. Nov. 22 2021.

Gráfico 1. Desempleo y desempleo de mujeres 2000 – 2020



Fuente: Organización Internacional del Trabajo – OIT.

Gráfico 2. PIB por año



Fuente: CEPAL Stats. Perfiles Nacionales

Descripción del sistema de protección social del país

Nos parece que la mejor manera de describir el sistema de protección es tomando como punto de entrada la división entre el sistema de seguridad social al que se accede fundamentalmente mediante el trabajo formal, y que llamaremos el pilar contributivo, y los programas sociales de reducción de la pobreza y otros, no contributivos, que podríamos llamar regímenes de bienestar social compensatorios o residuales.

Lo que surge al comparar estos dos pilares es que el acceso al pilar contributivo es ya de por sí un elemento diferenciador desde el punto de vista socioeconómico, pues divide a la sociedad en un sector de clase media con cierto grado de protección y seguridad, y un sector que vive en la pobreza. En el caso de este último sector hay veces en que se logra contener y superar la pobreza, pero siempre manteniéndose en una situación de vulnerabilidad. Volveremos sobre este punto más adelante.

El marco legal de la seguridad social

El marco legal principal que regula la seguridad social define y crea los organismos encargados de la prestación de los servicios del sistema regulado de jubilaciones y pensiones. Principales leyes y decretos sobre la seguridad social

- a) Decreto Ley 1807/43 que crea el Instituto de Previsión Social
- b) Ley de Jubilaciones y Pensiones para empleados públicos de 1902 y reemplazada por la Ley N° 23485/2003 Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público, administrada por la Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda (Caja Fiscal)
- c) Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal;
- d) Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios;
- e) Ley N° 71/68; Ley N° 1042/83; Ley N° 1300/87 que crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE);
- f) Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la Itaipú Binacional;
- g) Ley N° 641/24; Decreto–Ley N° 1550/40 que crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios;
- h) Fondo de Jubilaciones y Pensiones para miembros del Poder Legislativo de la Nación.

Para entender el pilar contributivo es preciso hablar de dos entidades, el Instituto de Previsión Social (IPS) y la llamada Caja Fiscal. El 94% de la población que está afiliada a algún sistema de jubilación y pensión lo está en el marco de una de estas entidades.

El IPS es la institución más importante en el sistema, ya que es “el único ente de mayor envergadura que cubre tanto la parte de salud como jubilaciones y pensiones. La cobertura que brinda el IPS abarca a todos los trabajadores del sector formal del país, personal de organismos descentralizados del Estado, empresas mixtas, maestros del sector público y privado y también del servicio doméstico. Una de las virtudes de este sistema es que sus beneficios son extensivos a los cónyuges o convivientes, hijos y padres del asegurado en situación de dependencia”⁸. En 2022 el IPS tenía 884.617 cotizantes. Sin embargo, no todos estos cotizantes pertenecían al mismo régimen. Hay en el IPS tres regímenes: el Régimen Especial, con 183.735 cotizantes que en algunos casos acceden sólo al sistema de jubilación y pensión y en otros sólo al sistema de salud, el Régimen General, con 687.124 cotizantes que acceden al sistema de jubilación y pensión, y al servicio de

salud, y, el Régimen Especial No Contributivo, con tan sólo 13.758 cotizantes que reciben pensiones regulares y por invalidez, destinado sobre todo a veteranos de guerra.

La Caja Fiscal o Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda es la que administra el sistema de jubilación y pensión de los trabajadores del Estado, dividido en sector civil y sector de policías y militares. No abarca todas las entidades del Estado, pero sí un conjunto significativo. Las categorías incluidas son: a) trabajadores de la administración central del Estado; b) el magisterio del sistema público; c) los docentes universitarios; d) magistrados judiciales; e) empleados gráficos del Estado; f) fuerzas armadas, y; g) policía nacional. Todos ellos combinan su acceso a la jubilación mediante la Caja Fiscal con un régimen especial del IPS que otorga los beneficios de los servicios de salud. La Caja Fiscal cuenta con 230.978 aportantes y 70.211 beneficiarios⁹.

Es importante tener en mente que en lo referente al personal del Estado hay una dimensión política que es característica del caso paraguayo. Los empleados y obreros del sector público son

8 Ver Cuadernillo de “Aspectos Generales de la Seguridad Social y del IPS. Editado por el IPS.

9 Ver Verónica Serafini Geoghegan, “La Protección Social en el Paraguay”, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP, Paraguay, 2019

probablemente la categoría ocupacional mejor pagada del país y cuentan además con los beneficios que acabamos de describir. Esto ocurre en el marco de una historia en la que ha habido una fusión partido – Estado, pues la Asociación Nacional Republicana o Partido Colorado ha estado en el gobierno desde 1953 de manera ininterrumpida, excepto el breve período del Gobierno del expresidente Fernando Lugo (2008 – 2012). Durante todo el período autoritario del Partido (1953 – 1989) y sobre todo bajo la dictadura del Gral. Alfredo Stroessner (1954 – 1989) la afiliación al Partido Colorado era prácticamente una exigencia para ser funcionario del Estado. Esa práctica ha cesado en el período democrático (1989 – actualidad), al menos formalmente, pero sigue muy enraizada en la cultura política. Por ello, es preciso ver la protección social que se obtiene mediante el pilar contributivo ligado al Estado como uno de los engranajes del sistema político clientelar que ha existido en el país¹⁰. La pregunta que nos planteamos es ¿hasta qué grado el clientelismo político ha restado efectividad a la fuerza de trabajo contratada por el Estado?, y, ¿si esta práctica choca con una perspectiva más meritocrática de la función pública que, en principio, podría haber generado un mayor retorno a la inversión que la sociedad hace para mantener la protección social brindada a los empleados y obreros del sector público.

Cómo dijimos anteriormente, la protección social en Paraguay tiene las dos vertientes clásicas del pilar contributivo y el pilar no contributivo. Este último lo presentamos como un régimen de bienestar compensatorio o residual porque sus objetivos son fundamentalmente los de evitar la caída en la pobreza extrema. Por lo general, dichos programas están anclados en una narrativa que apunta a una focalización en las comunidades más pobres, incluyendo sobre todo a mujeres jefas de hogar, niños, adultos mayores, discapacitados y pueblos indígenas. Ese esquema no contributivo focalizado cuenta con un proceso de comprobación de medios

(“means testing”) a nivel local, por agentes que deben llenar una ficha compleja referente a las condiciones de vida de los potenciales beneficiarios.

El Ministerio de Desarrollo Social es el custodio de los programas más representativos de ese esquema de transferencias focalizadas, entre los cuales se encuentra el más conocido. Nos referimos al programa Tekoporá .

a) Tekoporá está diseñado para apoyar a los hogares más pobres y asegurar ciertos mínimos en lo que se refiere al acceso a la alimentación, la salud y la educación. Se propicia el mayor y mejor uso de los servicios sociales básicos a cambio de una pequeña contribución (subsidio) monetaria a los hogares (las llamadas “Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad” (TMC). El objetivo declarado es el de cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza. También pretende brindar un apoyo sociofamiliar y comunitario, con un acompañamiento que busca verificar la corresponsabilidad de los hogares, creando capacidades para enfrentar los desafíos.

Las transferencias son bimensuales, entregadas a un jefe o jefa de hogar, y están compuestas por un “monto fijo” que llaman “bono alimentario” y un monto variable, llamado “bono familiar” vinculado a la cantidad de personas elegibles (niños menores de 18, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad. A las familias de los pueblos indígenas se les da un monto fijo, sin importar esas personas elegibles. Los montos en dólares americanos al cambio actual son: i) Bono Alimentario Familiar US\$ 12; ii) Bono Familiar Niño/niña y/o adolescente de 0 a 18 años (hasta 4 personas) US\$ 5.50. Mujer embarazada (hasta 1 persona) US\$ 5.50; iii) Adulto mayor (hasta 1 persona) US\$ 5.50 ; iv) Persona con Discapacidad Leve (hasta 1 persona) US\$ 5.50, siempre y cuando la persona no sea beneficiaria del Programa de Adultos Mayores otorgado por el Ministerio de Hacienda; v) Persona con Discapacidad Severa

10 Esto no quiere decir que esa cultura política existe solamente en el partido de gobierno, pues cuando los partidos de oposición, sobre todo el otro partido tradicional, el Partido Liberal Radical Auténtico, han sido gobierno a nivel nacional o local, la cultura clientelar se reproduce también

(hasta 2 personas) US\$20.80; vi) Bono Familias Indígenas Monto único US\$ 31.25.

Este programa al corte de 2022, cubría 184.301 familias, según el MDS y se transfirieron en ese año US\$ 9.5 millones¹¹. Aparte de Tekopora existen otros programas.

b) El programa **Tekoha**¹². Este tiene como propósito apoyar el desarrollo humano de núcleos poblacionales pobres en las áreas urbanas y suburbanas y se “Se configura como un conjunto de acciones jurídicas, urbanísticas, medioambientales y sociales con el objetivo de mejorar la calidad de vida, dando atención integral a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, mejorando su hábitat a fin de fortalecer el desarrollo y arraigo familiar, además de facilitar el acceso a los servicios públicos básicos (agua, luz, vivienda) en condiciones ambientales favorables”¹³. Muy importante, además, está el objetivo de “garantizar el acceso a la titularidad de la tierra a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de la regularización y el ordenamiento de la ocupación de lotes en territorios sociales urbanos y suburbanos”. No se han encontrado cifras actuales de beneficiarios. En 2018 se hablaba de 25.000 familias beneficiadas.¹⁴

c) Otro programa del MDS es el llamado **Tenondera**¹⁵, que funciona como complemento del programa Tekopora, en el sentido de hacer transferencias no reembolsables a los beneficiarios de este último para que inicien una actividad productiva. En teoría, esta transferencia se hace a los beneficiarios que ya están de salida del programa Tekopora. En 2019, se estimaba una cobertura de 9.754 familias beneficiarias, que ya habían accedido a la cuota 36 del programa Tekopora.

d) Un programa importante del MDS es el de **Apoyo a Comedores de Organizaciones Comunitarias**. “Tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad asistidas en los comedores

comunitarios. Mediante el programa se procede a la entrega de insumos de alimentos de forma bimestral en los locales de las organizaciones comunitarias responsables del comedor, conforme a la cantidad de población atendida en cada comunidad”¹⁶.

Aparte de estos programas arriba mencionados, el MDS cuenta con un programa de apoyo a pescadores que consiste en una transferencia a las familias de **pescadores** durante el período de veda pesquera.

El Ministerio de Hacienda cuenta con un programa de transferencias dirigido a adultos mayores que se conoce como la **Pensión Alimentaria No Contributiva para Adultos Mayores**. En mayo 2022 este programa estaba otorgando una pensión alimentaria no contributiva a unos 275.000 beneficiarios. La transferencia es para mayores de 65 que se registran en el sistema y reciben un cuarto del salario mínimo de manera mensual. Actualmente eso equivale a unos US\$ 88 al mes. Este programa y el Tekopora son probablemente los más importantes en términos de beneficiarios y montos transferidos. La diferencia estriba en que en el caso de la pensión no contributiva del Ministerio de Hacienda no hay corresponsabilidad. Es el adulto mayor que califica el que recibe y gasta principalmente en alimentación.

El **Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA)** también cuenta con un programa de transferencia con corresponsabilidad, dirigida a niños en situación de riesgo. El programa **Abrazo** consiste en una identificación de niños en situación de riesgo y vulneración de derechos ocasionados por el trabajo infantil. Una vez identificadas esas situaciones se genera una intervención y acompañamiento a las familias de esos niños, incluyendo la posibilidad de una entrega de alimentos a las familias, así como un subsidio financiero que sirva para asistir a las familias e impedir que los niños caigan en el trabajo infantil peligroso u otras formas de explotación. En 2022 el programa atendió y brindó apoyo a 3.846 grupos familiares y a través de ellos llegó a 10.830 niños y adolescentes¹⁷.

11 Ver Informe de Beneficiarios y Transferencias del 6° Bimestre de 2022. Biblioteca del MDS.

12 “El pueblo” en guaraní

13 Ver <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekoha>

14 Ver diario “La Nación”, 20 de Julio 2018, “SAS ya benefició a más de 25.000 familias.”

15 “Para avanzar” en Guaraní

16 Ver <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/proyecto-de-apoyo-comedores-de-organizaciones-comunitarias>

17 Informe de Gestión del MINNA, 2022

El foco en la niñez y su seguridad alimentaria es también objeto del **Programa Alimentario Escolar (PAEP)**, del **Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)**, quien establece las directrices a seguir, mientras que son las distintas gobernaciones departamentales, las responsables de la parte operativa. “El PAEP tiene como objetivo principal atender las necesidades nutricionales de los estudiantes durante su permanencia en la escuela, para generar hábitos alimentarios, estilos de vida saludable y contribuir a la mejora del rendimiento y retención escolar. El producto entregado puede estar constituido de una ración o la combinación de desayuno, media mañana, almuerzo y cena, según sean las necesidades nutricionales del estudiante. El programa es de alcance nacional y está dirigido a los estudiantes de instituciones educativas de gestión oficial (públicas y privadas subvencionadas) de la educación inicial, escolar básica y educación media. Busca de manera gradual alcanzar la universalidad y proporcionar el alimento escolar de manera regular durante todo el calendario escolar. Priorizando las instituciones educativas del sector oficial situadas en zonas de extrema pobreza, de comunidades y asentamientos indígenas, de asentamientos campesinos, de escuelas localizadas en distritos y/o zonas de alto riesgo y de escuelas que ofrezcan doble escolaridad”¹⁸.

Este no es un programa focalizado ni de corresponsabilidad, pero, si bien aspira a la universalidad, prioriza instituciones en zonas con pobreza. No obstante, han existido críticas al programa porque no se han hecho los esfuerzos necesarios para realmente llegar a esas zonas más pobres. La cuestión de la compra de los alimentos tampoco ha estado exenta de acusaciones de corrupción. El gasto incurrido en 2017 nos da una idea del peso que tiene dicho programa en la procura de un mayor bienestar para las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En ese año el gasto en el PAES fue US\$ 106 millones, comparado con el total de transferencias del programa Tekopora en 2022 que fue US\$ 9,5 millones.

Hablar de educación nos trae inmediatamente a la mente un siguiente e importante componente de la protección social en el país. Nos referimos a los

sectores de la salud y la educación públicas. Cualquier ciudadano paraguayo o residente extranjero tiene derecho a hacerse atender por un problema de salud en el sistema público, o a inscribir a sus hijos en la escuela pública. La cuestión es que si bien no hay barreras en términos del “reconocimiento” de que los ciudadanos son sujetos de derecho, detrás de esa aceptación del derecho formal, se dan una serie de restricciones de acceso por diversos motivos. Pueden ser problemas con el acceso geográfico, trabas burocráticas, gasto de bolsillo, falta de infraestructura e insumos, registros o contribuciones, incapacidad resolutive, y, la consabida falta de presupuesto, entre otros.

A pesar de esas dificultades, estos servicios existen y se han expandido. En educación, por ejemplo, el porcentaje de asistencia a una institución educativa formal en el grupo de edad de 6 a 9 años de edad pasó de 91.9% en 1997–98 a 98.6% en 2021. La asistencia a las instituciones formales de enseñanza se da en su gran mayoría usando el sistema público. Un 81.9% de los niños de 5 a 14 años de edad que asistían a una institución en 2022 lo hacían en el sistema “oficial” o público. En la zona rural es aún más grande dicho porcentaje, llegando al 94.2%. El promedio de años en la escuela de la población mayor de 15 años ha pasado de 6.7 años en 1997 a 9.6 en 2021.

En el caso de la salud, el Informe de Gestión de 2021¹⁹ del MSPBS señalaba que las instancias de atención primaria conocidas como Unidades de Salud Familiar (USF) atendieron a 1.986.893 personas en ese año, y hubo 4.214.159 consultas. Las USF forman parte de una reforma que intenta establecer capacidad resolutive para atender las consultas preventivas y de atención primaria, para descongestionar el recurso a los hospitales. Con ese mismo propósito se han formado las redes de salud.

Se habla de la gratuidad de las atenciones y de los medicamentos esenciales, pero a medida que la atención se vuelve más compleja y se debe recurrir a los hospitales, el gasto de bolsillo aumenta significativamente. Según la Estrategia de Cooperación (2019 – 2023) con Paraguay, suscrita

18 Ver https://redraes.org/wp-content/uploads/2022/09/Paraguay_.pdf

19 Balance Anual de Gestión Pública (BAGP) 2021, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

por el Gobierno y la Organización Panamericana de Salud²⁰, se estima un gasto de bolsillo que llega al 60%. Los individuos, familias y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad usualmente recurren a las polladas y colectas para sufragar dichos gastos. Son estas instancias las principales sustitutas de la asistencia y protección social.

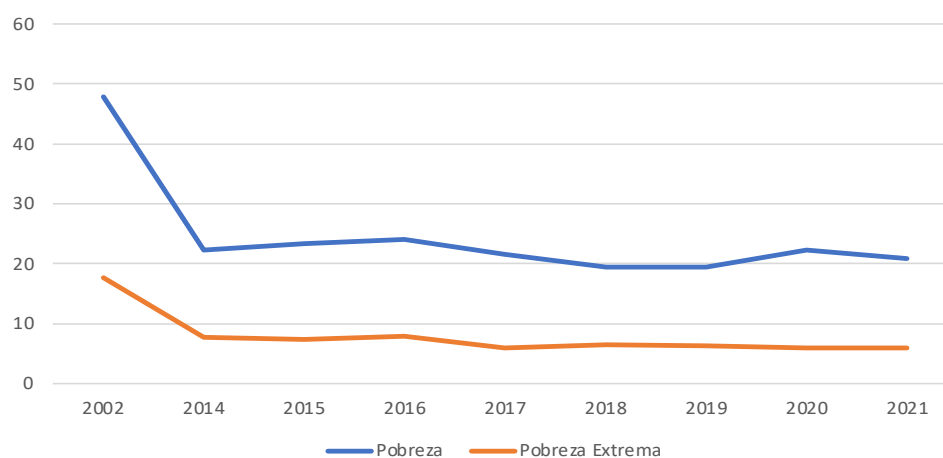
No podemos cerrar esta sección sin hacer dos acotaciones adicionales. La primera tiene que ver con el tema de la respuesta a la evidente fragmentación y dispersión de los programas y esfuerzos por brindar un bienestar social en Paraguay, tanto desde el pilar contributivo, como del no contributivo de carácter residual, de parte de los sectores sociales. Para ello, el Gobierno lanzó en 2018 el **Programa de Protección Social “Vamos”** que tiene por objetivo “coordinar y articular las estrategias de intervención entre las instituciones del sector público, permitiendo a la ciudadanía el acceso a prestaciones sociales con un enfoque integral, a fin de que sus derechos se vean garantizados a lo largo de su ciclo de vida”²¹. Este es un programa relativamente nuevo, que todavía está en fase de pilotaje en ciertos territorios, y que se mantiene gracias a la cooperación internacional. La gerencia fue ubicada en la secretaría técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República. Conceptualmente, el programa tiene objetivos y principios sumamente relevantes. El problema es que es aún muy cuestionable que el programa tenga el poder y la autoridad necesaria para acelerar el proceso de integración de esfuerzos que se hacen en el área de la protección social. Hay probablemente muchísimos cuellos de botella en términos de eficiencia y eficacia que podrían superarse si el modelo de integración a nivel territorial avanza, pero, por el momento, es más un proyecto que un programa operativo.

Finalmente, es importante tomar nota que a pesar de los varios esfuerzos existentes, los resultados del pilar no contributivo, con sus transferencias, asistencias y subsidios ha sido realmente residual en términos de combate a la pobreza. En el Gráfico 3 hemos querido mostrar cómo la gran reducción de la pobreza en el país se dio entre los años 2002 y 2014. Desde entonces, se puede observar una línea de pobreza relativamente estable, sin un progreso notable, pero también sin un retroceso significativo. Lo que nos lleva a la conclusión de que luego de la época de mayor dinamismo y crecimiento (2002 – 2014) las políticas sociales han cumplido con un rol de contención de la pobreza, más que de su reducción.

En la siguiente sección examinaremos lo que sucedió con los programas y los servicios sociales durante la pandemia, sobre todo en el período de emergencia nacional con sus medidas de distanciamiento social. Durante este período lo que se pudo observar es que el gobierno aumentó el número de transferencias monetarias, sin requisitos de corresponsabilidad e incluyó a trabajadores en el sector informal que estaban temporalmente cesantes por el cierre de negocios y servicios. También se dio un aumento de las ayudas en especie, sobre todo de alimentos, y la transformación de las partidas dispuestas para la compra de alimentos en transferencias monetarias por la imposibilidad de acercar los alimentos a las comunidades en situación de vulnerabilidad. Obviamente, hubo, además una gran concentración en los gastos de salud pública con el propósito de equipar a los servicios con los equipos y personal para atender el influjo de casos de hospitalización. Aparte, se dieron una serie de otras medidas contra cíclicas, evitando las quiebras y una crisis recesiva más profunda. Estas consistían ayudas diversas a los sectores productivos, sobre todo la micro, pequeña y mediana empresa.

20 Ver: <https://www.paho.org/es/paraguay>. Estrategia 20

21 Ver: “Vamos!” permitirá el acceso integral a prestaciones sociales que mejoren la calidad de vida de la gente (gabinetesocial.gov.py)

Gráfico 3. Pobreza total y extrema

Fuente: CEPALSTAT: Perfiles nacionales

La respuesta a la pandemia

La respuesta del Estado a la situación de emergencia que se generó por la pandemia del Covid-19 tuvo rasgos similares a los que caracterizan las iniciativas de protección arriba descritas. Nos referimos a mecanismos de transferencias monetarias, donaciones en especie y subsidios para el pago de los servicios de electricidad, telefonía y agua.

Sin embargo, a esos mecanismos se sumaron otros relacionados con el mantenimiento del empleo, mediante fondos para créditos extraordinarios dirigidos a los sectores productivos, sobre todo a la micro, pequeña y mediana empresa, atendiendo al hecho de que es el sector que emplea la mayor cantidad de gente.

Todo ello con el fin de poder cumplir con las medidas sanitarias de aislamiento social para evitar la propagación del virus. Se logró evitar que la parálisis económica tuviese efectos devastadores, dado el nivel de vulnerabilidad que tiene la fuerza de trabajo en el país. Se aduce que se evitó 1.5% de incremento de la pobreza extrema, gracias a las medidas adoptadas.

Evidentemente, otro de los ejes de la respuesta fue el fortalecimiento del sector de la salud pública. Efectivamente, a propuesta del Ejecutivo se pasó legislación²² que permitía una priorización del presupuesto general de la nación del año 2020, con el fin de destinar partidas presupuestarias a

las áreas del Estado más directamente vinculadas a la respuesta a la pandemia. Con ello se abrieron las puertas para que el sector de la salud se proveyera de los insumos necesarios para dar una atención de acorde con las necesidades del momento. Al mismo tiempo de liberar el proceso de priorización y distribución de partidas, se instrumentaron mecanismos de contratación pública acelerados. Desde ese momento, se comenzó un proceso de compras y ampliación de servicios, sobre todo de terapia intensiva, que estuvo marcado por cierta improvisación y con casos de corrupción que enturbiaron el desempeño del Gobierno. En un momento dado, el Paraguay estuvo entre los países de más alta mortalidad por COVID y cuando surgieron las vacunas, el Gobierno no pudo explicar cómo fue que se confió en el mecanismo COVAX para asegurar vacunas que nunca llegaron. Fue sólo con donaciones de países vecinos (Chile y Argentina, fundamentalmente), España y luego una partida generosa de 2 millones de dosis de Pfizer del Gobierno de los Estados Unidos de América, que permitieron lanzar el proceso de vacunación y que marcó el principio del fin de la crisis más aguda.

El impacto de las medidas de distanciamiento y aislamiento social en el sector de la educación durante el período de la pandemia fue muy problemático, sobre todo en la educación pública. La

22 Ver Ley 6469/2020

rápida transición a la educación a distancia, mediante métodos sincrónicos o en diferido con diferentes soportes, fue desordenada y acentuó las brechas en el acceso a la educación de calidad. Los sectores en situación de vulnerabilidad y pobreza no tenían ni la conectividad, ni la tecnología necesaria para seguir.

Otro componente importante de los mecanismos de respuesta fue la autorización para los empréstitos. Con la misma legislación arriba citada se autorizaron empréstitos por un monto de US\$ 1.600.000.000 (mil seiscientos millones de dólares), aprovechando la capacidad de endeudamiento que tenía el país, por su relativamente holgada situación fiscal.

Al igual que en el caso de las iniciativas de protección social mencionadas en la sección anterior, los montos transferidos a los sectores vulnerables fueron mínimos. Manteniendo así el enfoque de la contención y prevención de la pobreza más extrema. En efecto, además de las transferencias que se continuaron haciendo durante el período de la pandemia, se autorizaron dos pagos equivalente al 25% del salario mínimo vigente a trabajadores por cuenta propia y trabajadores dependientes de micro, pequeñas y medianas empresas mayores de 18 años que no cotizaban en la seguridad social o recibiesen otras ayudas por la vía de Tekopora, pensiones alimentarias para adultos mayores u otros. Este programa de transferencia se llamó “Pytyvo”. Cabe aclarar que si bien se autorizaron dos pagos al principio de la pandemia, luego se autorizó un tercer y cuarto pago.

Para el registro de los beneficiarios se tuvo que introducir ciertas innovaciones, dado que como eran informales, el Estado no tenía esa categoría de trabajadores registrados. Así, pues se concibió una plataforma del Ministerio de Hacienda para el registro, que cruzaba los datos con otros registros existentes para verificar la elegibilidad. Una vez aceptados los beneficiarios se utilizaron las llamadas “billeteras” ofrecidas por las compañías de móviles con el uso de aplicaciones que cumplen con las funciones de transferencias y pagos por celulares. Es muy probable que

un alto porcentaje de los potenciales elegibles no hayan sido cubiertos, sobre todo los que tenían menos acceso a internet y la información de cómo aplicar. Esto habrá afectado más a las zonas rurales. No obstante, esta falta de cobertura pudo haber sido mitigada por el hecho de que la emergencia afectó principalmente a los urbanos, pues las medidas de aislamiento fueron mucho más necesarias de implementar en las zonas urbanas de mayor concentración poblacional, que en las zonas rurales. Inclusive, se puede notar que los niveles de ocupación en la zona rural aumentaron ligeramente.

Un sistema de transferencias similar se aplicó en otro programa llamado “Ñangareko”²³. Este se transformó de ser un programa de una única donación de alimentos dada por la Secretaría Nacional de Emergencia a las poblaciones más pobres afectadas por emergencias a ser un servicio de transferencias monetarias únicas para que poblaciones en situación de miseria puedan comprar los alimentos básicos una vez. Las transferencias se aplicaron para todo el país, excepto la región del Chaco, donde se siguió dando ayudas en alimentos a los pueblos indígenas fundamentalmente.

Es importante anotar que la presión por mantener las medidas sanitarias de aislamiento social fue cediendo a la necesidad de abrir la economía, pues si bien las medidas de emergencia pudieron contener una crisis mayor a principios de la crisis, la estrategia no era sostenible en el largo plazo. No tardó mucho tiempo para que comenzasen a aparecer signos evidentes de inseguridad alimentaria y hambre.

El proceso de aislamiento social empezó a mediados de marzo 2020 con una cuarentena parcial (10 al 20 de marzo), que consistió en la suspensión de clases y restricciones de toda actividad que implicara aglomeración de personas; con cierre de fronteras, restricción de desembarque de extranjeros y toque de queda nocturno. La implementación de medidas fue supervisada por las fuerzas del orden. Esas mismas medidas se endurecieron del 20 de marzo al 3 de mayo, con una cuarentena total. El 4 de mayo 2020 comenzó la flexibilización en fases. La

23 “Cuidar” en Guaraní

llamada “cuarentena inteligente”. Eran cuatro fases que corrían de mayo hasta septiembre. Una vez que se empezó flexibilizar la cuarentena ya no se pudo volver a restringir y los casos fueron aumentando, así como las hospitalizaciones y muertes. Sin embargo, los picos más altos de contagios, hospitalizaciones y muertes se dieron en el primer trimestre de 2021.

En su monografía “Ollas populares en el Paraguay de la pandemia COVID-19: apuntes para una tipología”, Beatriz Colman y Omar Tadeo Yampey hacen un análisis de las noticias sobre el hambre y las ollas populares que comenzaron a formarse para enfrentarla. Según los autores la cantidad de noticias fue en aumento hasta llegar a un pico del 16 al 30 de abril 2020, y citan algunos de los titulares, así como a los afectados.

“‘Ollas populares ante la falta de ayuda de la SEN’, ‘En la Chacarita acuden masivamente a comedores de la Pastoral’, ‘Más de 170 ollas populares mitigan el hambre en el Este’, ‘Artesanos de Areguá organizan olla popular’, ‘Ollas populares: una forma de supervivencia’, ‘Ollas populares calman el hambre de más de 1.000 personas en asentamientos’, ‘Familias carenciadas viven de ollas populares y de solidaridad ciudadana’ rezaban los titulares de prensa.” (Beatriz Colman y Omar Tadeo Yampey, 2020)

“Quedarse en casa para nosotros significa realmente morir de hambre, ¿por qué en esos términos?, porque te quedas en casa sin dinero, te quedas en casa sin trabajo, te quedas en casa sin comer. (E1., Bañado Sur, Asunción, 18/05/2020)” (Cita de entrevistada).

El fenómeno de las ollas populares es por demás interesante, pues no estaba previsto en los planes de emergencia iniciales. Es un caso en el que el Estado es llevado a reconocer la legitimidad y utilidad de iniciativas comunitarias populares, más allá del programa de comedores de organizaciones comunitarias concebido por el Ministerio de Desarrollo Social, citado en la sección anterior. El reconocimiento se dio con la

aprobación del Instituto Paraguayo del Indígena, y al Ministerio de Desarrollo Social Nacional la provisión de alimentos a las organizaciones de ollas populares registradas. En Julio de 2021, la SEN tenía registradas 446 ollas populares.²⁴

La evaluación de políticas sociales

Para esta sección de evaluación de políticas sociales, hemos escogido dos programas o iniciativas. Una de ellas, Tekoporá, es probablemente el programa social de transferencias monetarias condicionadas más emblemático del país. Tiene la característica de ser muy focalizado, con mucho cuidado puesto en la identificación de los beneficiarios. Al mismo tiempo, por el tiempo que lleva desarrollándose tiene en su haber evaluaciones que arrojan datos importantes en lo que se refiere a su impacto. Al tener estas características podemos también decir que es muy probable que el futuro desarrollo de los programas sociales en el Paraguay va a necesariamente tener que tomar esta experiencia como guía para su diseño.

La otra iniciativa que nos ha parecido interesante destacar es el de las llamadas “ollas populares” porque representa el lado comunitario y de autogestión que caracteriza a la protección social en Paraguay. El protagonismo de las familias y comunidades como respuesta a la exclusión y ausencia del Estado, es un factor que existe y predomina en el tejido social. Sin embargo, el Estado tiene dificultades para procesar esta realidad. Por un lado, habla de participación ciudadana y de empoderamiento, pero, por otro, tiene la tendencia a querer encuadrar dicha participación bajo preceptos controladores, con exigencias de tipo burocrática que desalientan el empoderamiento. El caso que ponemos a consideración no tiene evaluaciones técnicas hechas, pero por medio del relato podemos ya visualizar ciertos ámbitos en los que sería interesante indagar en un futuro cercano.

24 Ver: NOMINA GENERAL OLLAS POPULARES ASISTIDAS SEGÚN LEY 6603/2020, Secretaría Nacional de Emergencias. Julio 2021.

El programa Tekoporá

La evaluación que hemos elegido para hacer el análisis del programa Tekoporá data de mayo del 2016, resultado de una consultoría denominada “Evaluación de impacto de los programas Tekoporá y Abrazo”²⁵. Esta fue contratada luego de 10 años de implementación del programa y arroja una serie de resultados que nos ayudan a poner en perspectiva su rol en el ámbito de la protección social. Cotejando con la información más actualizada del programa, la evaluación, si bien no es reciente, toca puntos neurálgicos que tienen aún mucha relevancia.

Para entender los resultados conviene entender primero la estructura y lógica de funcionamiento formal del programa en cuestión. En ese sentido, mencionamos de partida su anclaje en una lógica de focalización. El programa apunta a beneficiar a la población en situación de pobreza, con énfasis más bien en pobreza extrema. Se enfoca en unidades familiares con niños y adolescentes menores de 18 años, mujeres embarazadas, adultos mayores de 65, personas con discapacidad y familias pertenecientes a pueblos indígenas en situación de vulnerabilidad. Aunque no es excluyente, hay un énfasis en hogares con jefatura femenina, y si no es el caso, al registrar a la familia beneficiaria del programa se pide la designación de una mujer responsable como receptora de las transferencias y responsable de cumplir con las llamadas corresponsabilidades que derivan de esa transferencia.

El programa Tekopora se conoce como un programa de “transferencias monetarias con corresponsabilidad”. La responsabilidad de las familias beneficiarias tiene que ver con una serie de acciones concretas que deben tomar en los ámbitos de la salud, la educación y la alimentación. Acciones que incluyen temas tales como la vacunación, los controles

prenatales, control de peso y talla. En educación se hace mucho énfasis en la matriculación y la permanencia en el sistema escolar.

La selección de los beneficiarios es relativamente rigurosa y consiste en la aplicación de fichas con variables que deben ser consideradas para verificar la elegibilidad de los beneficiarios. Nos referimos, por un lado, al índice de Prioridad Geográfica (IPG) que permite identificar el territorio donde es necesario introducir el programa, y, por el otro, al índice de Calidad de Vida (ICV), que permite identificar a las familias beneficiarias dentro de ese territorio. En teoría, la ficha ICV debe ser completada por agentes locales del programa. Ellos entregan su selección a los coordinadores distritales y pasan por un control, que incluye la presentación de las listas a la Mesa de Participación Ciudadana. Este es un espacio de articulación local que controla si no hay filtraciones de personas que no califican a personas que han sido excluidas a pesar de que reúnen las condiciones para ser beneficiarias del programa.

Una vez que los beneficiarios son registrados en la municipalidad de su distrito, el programa prevé un proceso de acompañamiento por parte de los llamados “guías Familiares”. Estos últimos tienen que orientar a las familias en el cumplimiento de sus responsabilidades. El acompañamiento consiste también en un asesoramiento a las familias en cuestiones relacionadas con higiene, buenos hábitos de alimentación, autocuidado, mejoramiento del hábitat, y convivencia y participación. Buscan así mismo impulsar una mejor comprensión del manejo de las finanzas, la identificación de posibilidades de generación de ingresos y obtención de empleos de calidad. De igual manera, estos agentes también interactúan con los servicios para recoger información sobre el cumplimiento de las responsabilidades de acuerdo con los registros administrativos.

25 Ver “Evaluación de Impacto del Programa Tekopora y Abrazo”, CONVENIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA NO REEMBOLSABLE – PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL Y DE EMPLEO – ATN/OC-11770-PR

Tabla 5. Beneficiarios del programa Tekopora

Año	2005	2010	2015	2020
Hogares Beneficiados	4.324	93.374	131.159	164.209
Estimación población beneficiada	22.471	485.250	722.377	964.955
Porcentaje de la población que es beneficiada	0.34%	7.77%	10.80%	12–69%

Fuente: CEPAL: Base de datos de programas de protección social no contributiva

Este proceso de acompañamiento está muy relacionado con el tema de la “graduación” del programa. Es preciso recordar que Tekopora tiene un límite de tiempo de 6 años²⁶. Ese límite ha sido suavizado con las cláusulas que permiten una extensión del beneficio hasta un máximo de 10 años, en el caso de que persistan las condiciones de vulnerabilidad. La filosofía detrás del programa es obviamente que las transferencias y el acompañamiento existen para ayudar a las familias beneficiadas a salir de su situación de pobreza y vulnerabilidad, estimulando su capacidad de agencia. Recordemos que después de la cuota 37 del programa se estudia la posibilidad de incorporar a las familias beneficiarias al programa Tenondera, que hace transferencias adicionales para que esas familias puedan desarrollar una actividad productiva. Este encadenamiento forma parte de ese propósito de graduación y logro de una capacidad de agencia más autónoma de cualquier apoyo del Estado.

Finalmente, quisiéramos acotar que las transferencias monetarias han ido desarrollando sus mecanismos operativos, y en torno a ello se ha agregado lo que se conoce como el programa Kakuaa²⁷ que consiste en fortalecer la capacidad de las familias beneficiarias de entender el mismo proceso de recibir el dinero, usar tarjetas de débito, billeteras electrónicas, cajeros automáticos o acudir a las ventanillas del Banco

Nacional de Fomento. De alguna manera esto ha contribuido a una mayor inclusión financiera.

El programa Tekopora ha venido creciendo en número de beneficiarios de manera importante. El número para seguir es el de hogares beneficiados, que es el más exacto, dado que en términos de población participante estamos manejando estimaciones. No obstante, la Tabla 5 nos da la pauta de cómo dicho programa ha venido creciendo en Paraguay en las tres dimensiones citadas.

Desde sus inicios, este programa ha estado alineado con los planes de desarrollo y reducción de la pobreza. Su diseño se hizo a partir de los lineamientos de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD) del 2001. Estrategia que luego se aprueba oficialmente bajo el nombre de Estrategia Nacional de Lucha con la Pobreza (ENALP) en 2006, durante la presidencia de Nicanor Duarte Frutos. Más adelante, en 2008, durante la presidencia de Fernando Lugo, el mismo programa se alinea con el Plan Estratégico Económico y Social 2008 – 2013. Durante la presidencia de Horacio Cartes (2014 – 2018) se da el alineamiento con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, y más recientemente, durante el actual gobierno del Presidente Mario Abdo Benítez (2018 – 2023), el programa es

26 “La primera etapa tiene una duración de aproximadamente un año y tiene 4 ámbitos de intervención relacionadas al cumplimiento de las corresponsabilidades (salud y educación), a identificación (contar con cédula de identidad), a la vida en un ambiente saludable (hábitos de higiene) y a la soberanía y seguridad alimentaria (hábitos alimenticios y huerta). La segunda etapa dura dos años y se utilizan para fortalecer los ámbitos anteriores y fundamentalmente cumplir con las corresponsabilidades y se agrega el de alfabetización de por lo menos un mayor de 18 años del hogar. La tercera etapa dura dos años y prosigue con el afianzamiento de las prácticas anteriores y se agrega el ámbito de convivencia familiar. Finalmente, la cuarta etapa es la última del periodo de permanencia de la familia en el Programa, dura un año y busca consolidar en las familias los resultados logrados en las etapas anteriores.” (CONSULTORÍA “EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LOS PROGRAMAS TEKOPORÁ Y ABRAZO”

27 “Crecer” en Guarani

considerado como alineado con el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza “Jajapo”²⁸ Paraguay”.

La introducción del programa Tekoporá marca la entrada tardía del Paraguay a la corriente de programas de transferencias monetarias condicionadas que surgió en la región de América Latina en la década de los 90, luego de la década perdida. Según Verónica Serafini “existe alguna controversia acerca de los programas pioneros en América Latina, pero se puede afirmar que PROGRESA en México en 1997, después denominado Oportunidades, es el pionero seguido por Brasil. En Brasil, este tipo de programa de transferencia de renta fueron implementados inicialmente en 1995; en Nicaragua en el 2000, aunque sin continuidad; en Colombia también en el año 2000; en Ecuador y Jamaica en 2001; en Argentina y Chile en 2002. En El Salvador, República Dominicana, Perú y Uruguay (en este último extinto en 2008), en 2005; Panamá, Costa Rica y Bolivia en 2006; y Guatemala en 2007 (Fonseca, 2010:7)”²⁹

En términos de impacto, el programa ha sido relativamente bien conceptualizado. Según los resultados de la evaluación, se ha podido notar que, entre las familias beneficiadas, a diferencia de las familias no beneficiadas, se han aumentado los controles prenatales, disminuido la mortalidad infantil, aumentado la vacunación, disminuido la repitencia y el abandono escolar, y se ha aumentado la matrícula. También se ha podido observar una mayor formalización del empleo.

La evaluación también arroja algunos puntos críticos que aún tienen relevancia para el seguimiento del programa. Para este informe hemos seleccionado algunos de ellos. Aquellos que nos parecen tienen una dimensión más sistémica.

La articulación entre el programa Tekopora y los servicios sociales básicos: Dado que la corresponsabilidad de los beneficiarios está estrechamente relacionada con el acceso a los servicios, la cobertura y calidad de estos es de vital importancia. La evaluación hizo notar que en ocasiones la presencia de los servicios en los

territorios es casi nominal y consiste básicamente en la existencia de establecimientos, sin relevar de manera más específica su capacidad resolutoria. Así mismo, se debe poner mayor énfasis en la existencia de insumos prioritarios y personal calificado, con orientación al cliente y trabajando con un enfoque de derechos. Por último, entra a tallar aquí la cuestión del transporte. Para las familias beneficiarias rurales el acceso a los servicios tiene aún mucho que ver con el transporte. Ante unas transferencias monetarias tan básicas (hasta escuálidas, diríamos), el gasto en transporte puede ser casi equiparable a lo que se recibe.

Los tiempos y la gestión: Un grave problema que tuvo el programa fue que el cuerpo de facilitadores locales, los “guías familiares”, no pudieron empezar su trabajo sino unos nueve años después del inicio del programa, por falta de presupuesto. Esto es sintomático de la falta de eficiencia de la gestión pública en el país y que afecta no solamente a la política social, sino que es transversal al funcionamiento del Estado. Los tiempos en el sector público son demasiado lentos y los objetivos propuestos no se logran por problemas de presupuestación y desembolso. Se ha señalado también este problema en lo que atañe a la resolución de los reclamos, ya sea por problemas de filtración de beneficiarios no elegibles o exclusión de elegibles, así como cuando hay problemas con las transferencias, ya sea que no se dan o se distribuyen con errores en los montos o por partes, forzando muchas veces a invertir los pocos recursos con que cuentan las familias para ir más de una vez a las bocas de expendio de las transferencias. Dichos atrasos tienen a su vez relación con los problemas de coordinación entre el nivel municipal y el nivel nacional.

El clientelismo político: El Paraguay tiene la peculiar característica de una fuerte presencia del clientelismo político. El partido de gobierno, el Partido Colorado, y en menor medida el Partido Liberal Radical Auténtico, ambos tienen presencia en los niveles más capilares de la sociedad. Esto hace que el proceso de identificación y registro de beneficiarios a nivel local muchas veces se ve sesgado por la participación de punteros de los partidos, quienes usan dicho registro como parte de su campaña para mantener o hacer crecer sus bases electorales. La evaluación

28 “Hacer” en Guaraní

29 Ver Verónica Serafini, “La protección social en Paraguay”, CADEP, Paraguay, 2019

del programa hace la recomendación de reforzar la instancia de participación ciudadana, conocida como la Mesa de Participación Ciudadana, como espacio de participación más plural, capaz de controlar los sesgos del clientelismo político.

Los sistemas de información deficientes: El seguimiento del cumplimiento de las responsabilidades implica la posibilidad de verificar si los beneficiarios han acudido a los servicios sociales básicos para tomar las acciones a las que se comprometieron. Ese sistema de estaba funcionando parcialmente según la evaluación y no siempre los facilitadores pueden obtener los datos de los registros administrativos de los servicios de salud y de educación. De hecho, uno de los principales hallazgos es que no existe una adecuada trazabilidad de la información desde el momento de registro de los beneficiarios hasta el momento de su graduación. Esa debilidad es también una razón más de por qué se da la filtración y el sistema sigue permeable al clientelismo.

Las ollas populares

No existen evaluaciones de las ollas populares todavía. Sin embargo, es interesante estudiar este fenómeno porque contrasta con el programa Tekoporá en el sentido de ser una política producto de la demanda social durante la crisis de la pandemia. De todas las respuestas que surgieron en el marco de la emergencia nacional, las ollas populares se distinguieron por ser la expresión de una autogestión popular, familiar y comunitaria fraguada ante el hambre. Las mismas se dieron sobre todo en los asentamientos más pobres de las zonas urbanas y suburbanas y en un principio se proveyeron de la caridad, la solidaridad de los vecinos y las donaciones de ciudadanos, empresas, organizaciones sin fines de lucro, parroquias y organizaciones de cooperación internacional. Se estima que, durante la pandemia, las ollas populares alcanzaron a alimentar a 160.000 personas.

El surgimiento de las ollas populares fue también una respuesta a las ineficacias del plan de emergencia nacional concebido por el Gobierno y que fue descrito a grandes rasgos más arriba. Las transferencias excepcionales que se determinaron con el programa Pytyvo, gerenciado por el Ministerio de Hacienda, representaron un alivio, pero muy precario antes

las necesidades imperantes, y, además, dependían mucho del acceso a internet para poder registrarse en la plataforma y recibir los dineros. Por otro lado, el programa Ñangareko, gerenciado por la Secretaría de Emergencia Nacional, que aseguraba una donación de alimentos una sola vez a poblaciones en situación de vulnerabilidad, pasó a utilizar una transferencia monetaria en vez de la donación en especie, por las medidas de distanciamiento social imperantes en ese entonces. Al principio el programa pensó que con distribuir US\$33 una vez estaría haciendo su aporte, pero eso fue duramente criticado y tuvieron que aumentar a US\$77. Aun así, y al igual que Pytyvo, el programa era muy precario para el tipo de emergencia que se enfrentaba.

Fue así como, ante el surgimiento de las ollas populares y una movilización de la sociedad en torno a la provista a dichas iniciativas, el Gobierno tuvo que reaccionar y hacer una enmienda al plan de emergencia, mediante la Ley 6603 de Apoyo y asistencia a las ollas populares organizadas en todo el territorio nacional.

Un aspecto importante de la experiencia de las ollas populares es que fue la única medida surgida durante la pandemia que sobrevivió el período de emergencia y se convirtió en una política o programa regular del Ministerio de Desarrollo Social, post pandemia. En efecto, en julio de 2022 se aprobó y promulgó la Ley 7945 de Comedores y centros comunitarios. Esta Ley aumentó el presupuesto para los comedores de manera significativa e implementó algunos cambios importantes en las responsabilidades del MDS. Más específicamente, la nueva ley les compromete a proveer alimentos perecederos, como carne y verduras, que antes eran responsabilidad de las organizaciones comunitarias.

Está por verse si es que el programa logra simplificar el proceso de registro de los comedores. La nueva ley le da bastante importancia al Manual Operativo para definir los pasos. También dice que el Poder Ejecutivo tendría que reglamentar la ley. En el programa anterior, llamado “Proyecto Comedores”, el MDS tenía unos requisitos bastante difíciles de lograr en el caso de organizaciones de base en zonas pobres. Los requisitos entonces eran que para obtener ayuda del Ministerio en concepto de insumos para comedores

se requería:

- Presentar la solicitud con nota dirigida a la máxima autoridad con el resumen de cantidad de personas atendidas, tipo de servicio y frecuencia de este.
- Presentar la documentación legal de la organización comunitaria. La misma debe estar vigente.
 - Breve resumen narrativo de la solicitud y forma de operar con los beneficiarios.
 - Planilla de beneficiarios especificando cédula de identidad, nombre y apellido completo, edad, grado firmado por el presidente de la comisión.
 - Croquis con ubicación del local, con todas las referencias posibles.
 - Copia del Estatuto y/o Copia de Acta de la Comisión actual de la organización.
 - Copia del Acta de la conformación o renovación de la comisión.
 - Copia del reconocimiento de la Comisión Directiva por la Municipalidad y/o Gobernación, vigente.
 - Fotocopia de cédula de identidad vigente de todos los miembros titulares de la comisión.
 - Copia de resolución del reconocimiento del Líder de la Comunidad a través del INDI, vigente, (en los casos de Comunidades Indígenas).
- La organización comunitaria debe contar con un local propio/cedido o alquilado, con la finalidad de ser utilizado exclusivamente para ofrecer el servicio de comedor.
- Aportar en concepto de contrapartida: Infraestructura y/o equipamientos básicos acorde a los servicios a ser prestados, así también la provisión de los alimentos perecederos necesarios.

Esas especificaciones no están así de detalladas en la Ley 7945, pero sí dice la ley que “las diferentes modalidades del Programa Comedores y Centros Comunitarios, las definiciones conceptuales, la administración y sostenibilidad del programa, los requisitos en cuanto a infraestructura y equipamientos, y documentos a ser presentados, además del ciclo operativo que deberán seguir las organizaciones que deseen ser beneficiarias del programa, serán definidos en un manual operativo aprobado por resolución del organismo de aplicación de la presente ley”. Hasta fines del 2022, ese Manual Operativo no había sido concluido, y, además, la primera partida presupuestaria destinada a los comedores en el ejercicio fiscal de 2022 no había sido ejecutada, dejando a las ollas populares sin sustento y en estado de desmovilización. Tampoco ha cumplido el Poder Ejecutivo con la reglamentación, que se debía presentar a los 90 días de haber sido promulgada la ley en julio de 2022.

Las ollas populares han sido reivindicadas con mucho énfasis por la izquierda política. Tanto en el caso de la aprobación de la ley de apoyo en la emergencia en 2020, así como de la ley de comedores y centro comunitarios, fueron considerados como una conquista de los colectivos sociales. El liderazgo y la vocería de las ollas populares la han llevado líderes mujeres que surgen de la llamada articulación de ollas populares bañadenses. Estas están basadas en la experiencia de las ollas en las zonas marginales del entorno de Asunción. De las zonas conocidas como los bañados, pues son tierras que están siempre expuestas a las inundaciones por las crecidas del Río Paraguay. Son asentamientos informales que se han venido formando con la migración campo – ciudad, pero ya llevan más de una generación de pobladores en su mayoría trabajando en la informalidad, viviendo al día.

Según lideresas, como Cara Novara, en 2022 se estimada habían 600 a 700 ollas en todo el país. Sin embargo, a causa de la falta de presupuesto muchas de ella estaban paradas o tenían insumos insuficientes. Normalmente, cada una de ellas podría

preparar unas 150 comidas al día. Alimentando así unas 105.000 personas al día. En su ensayo sobre las ollas populares, Beatriz Colman y Omar Yambay³⁰, alegan que la articulación bañadense representa un tipo particular de Olla Popular. La califican como Ollas Populares de Reivindicación Política, unas ollas populares que se caracterizan por ser iniciativas que “se dan a partir de ciertas redes preestablecidas de autogestión; la población tiene experiencias colectivas en situaciones de crisis y existe una memoria colectiva sobre la función social de las ollas. Se destaca el rol de las mujeres en la organización y en la dirección del proceso. Configuran organización y división del trabajo relativamente estables/ formales. – El trabajo que realizan en las ollas trasciende la alimentación. Se establecen lazos de “solidaridad intraclase” y se refuerzan elementos identitarios.”³¹. Estas son las características que las diferencian de otras ollas sujetas a organizaciones de beneficencia, las OPI y las ollas contingentes que son temporales, las OPC. Estas surgen por un motivo particular, quizás una ayuda extraordinaria a una familia o comunidad.

Según las Planillas de Registro de Ollas Populares que mantiene la Secretaría de Emergencia Nacional, en julio 2021 se registraron 446 ollas populares. De estas unas 40 eran de la articulación bañadense. El resto estaban auspiciadas por otras denominaciones, muchas de ella identificadas como de la Alianza Cristiana, o con el nombre del distrito o barrio, o como organizaciones sin fines de lucro. En ese sentido, se puede decir que la articulación ejerce una vocería y un liderazgo más combativo, pero el universo de ollas populares es mucho más variado en cuanto a tipos de ollas populares.

La experiencia de las ollas populares nos deja con más interrogantes de las que nos hubiera gustado. Por un lado, el hecho de que las mismas pudieron prolongarse más allá de la emergencia nacional comprueba que las soluciones y programas diseñados por el Gobierno tienen un alcance limitado y sus ayudas son muy limitadas. Que el efecto de contención de los programas del Gobierno impidió una hecatombe, pero dejaron mucho que desear ante situaciones muy básicas de inseguridad

alimentaria. Más aún, quedó en evidencia que, si bien las carencias se acentuaron durante la pandemia y sirvieron de disparador de iniciativas colectivas de autogestión, la falta de progreso en el ámbito de la reducción de la pobreza por ya casi una década, hace que esas carencias sigan afectando a las familias y comunidad en situación de vulnerabilidad.

El Gobierno tuvo que reconocer esta situación y en el Poder Legislativo, dentro de la Comisión de Desarrollo Social del Senado, hubo una escucha activa que dio espacio a los reclamos y propuestas de las nuevas líderes de base provenientes de las organizaciones de ollas populares. Ello derivó en la nueva Ley arriba mencionada. Sin embargo, a partir de ahí pareciera ser que el impulso colectivo chocó con el problema de los tiempos y eficiencia de la gestión pública que ya ha sido señalado en el análisis del programa Tekoporá. De hecho, la misma ley abre la puerta a eso, al introducir el tema del desarrollo del Manual Operativo, y la reglamentación dependiente del Poder Ejecutivo. Escollos que han ayudado a retrasar la erogación de los dineros presupuestados para esos fines en el ejercicio del año fiscal 2022. Habrá que ver si las partidas presupuestarias para los comedores se mantienen en 2023 y si el programa logra arrancar como es debido.

Conclusiones

El informe nos permite sacar conclusiones que esperamos sean relevantes para mejorar algunas de las iniciativas de protección existentes. Sin embargo, aunque la atención a los aspectos específicos de cada una de las iniciativas es importante, no es aconsejable perder de vista los puntos más generales. En ese sentido, debemos mantener en mente que el país parte con una historia de atraso y que tiene muchísimos retos para instalar un sistema de protección social. Mientras eso no suceda, sus propios cometidos constitucionales seguirán quedando en aguas de borraja. El “Estado Social de Derecho”, inscrito en la Constitución Nacional de 1992, formulada en pleno proceso de transición a la democracia, aparece hoy como un horizonte distante que a veces se puede divisar con claridad y otras

30 Ver Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social. 5 (número especial), 13–22, agosto 2020. 13 ISSN (impreso): 2519–7797. “Ollas populares en el Paraguay de la pandemia COVID–19: apuntes para una tipología”

31 Op. Cit. P.20

parece desvanecerse en la lejanía. Esos cambios de perspectiva dependen de cuán favorables sean las condiciones políticas, económicas y sociales por las que atraviesa el país en un presente siempre incierto.

En comparación con los otros países de la región del Cono Sur, el signo distintivo del Paraguay es que todo el ciclo de sustitución de importaciones y desarrollo hacia dentro, combinado con una articulación política “nacional–popular”, no tuvo presencia en el país. Así pues, el país se saltó la construcción de esos regímenes de bienestar social segmentados que surgieron en la época de sustitución de importaciones. En Paraguay se ha mantenido un modelo agroexportador primario, combinado con un sector terciario dependiente de un mercado reducido. La larga dictadura del Gral. Alfredo Stroessner de 1954 a 1989, impidió todo proceso de construcción de una articulación política nacional y popular.

Cuando el país se volvió más abierto a la posibilidad de complementar su pequeña estructura de seguridad social reservada para el sector privado formal y el personal del Estado, lo hizo en plena época de vigencia de modelos de política social neoliberal, con sus énfasis en la focalización y la limitación de los tiempos de vigencia de los beneficios. Es así como se introdujeron los primeros planes de inversión social y luego los programas de transferencia condicionada. Estos recibieron un impulso importante durante el gobierno progresista de Fernando Lugo en el período 2008 a 2012, pero dicho impulso no tuvo el mismo carácter que iniciativas de otros gobiernos progresistas que se formaron durante la primera ola “rosada” de principios del siglo XXI. Mientras que en esos últimos se dio una expresa voluntad de aumentar las coberturas, como parte de una apuesta por un “universalismo básico”, en Paraguay se dio un crecimiento natural debido al hecho de que se partía de un piso muy bajo.

Todavía es incierta la futura ampliación de las coberturas de los programas sociales en el pilar no contributivo. Es evidente que hay una necesidad. En el período de desaceleración

económica, pandemia e incertidumbre global que ha sido objeto de este informe, hemos podido constatar esa necesidad de manera muy clara. El problema es que el Estado está cada vez con menos espacio fiscal. Aparte, el supuesto básico siempre ha sido que el país encontraría el modo de seguir creciendo y que el carácter residual de la asistencia brindada no se resentiría tanto debido a las oportunidades de generación de ingresos que se le presentaría a la población. Ello justificaría mantener estos programas sociales en un nivel muy focalizado y dirigido a los pobres extremos, con énfasis en determinadas categorías sociales. Sin embargo, se arriesga entrar en un período largo de incertidumbre y volatilidad en el que las oportunidades no serían sostenibles y la pérdida de cohesión social se estaría profundizando.

El impacto de los programas sociales, según las evaluaciones estudiadas, ha sido positivo. A juzgar por las diferencias identificadas entre poblaciones que han recibido las asistencias y aquellas que no se han beneficiado se pudo constatar un mayor progreso de los beneficiados en cuanto a coberturas de vacunación, atenciones prenatales, matrícula escolar, mortalidad, etc. Estos progresos se han dado inclusive en un contexto en el que la gestión de los programas sociales no siempre se destacó por su eficiencia y eficacia. Como vimos en el informe hay varios problemas en la gestión, incluyendo su lentitud en alcanzar el nivel de estructuración previsto en su etapa de diseño. Por otro lado, los montos transferidos son mínimos comparado con el costo de vida. Sin embargo, los beneficiarios se han esforzado por obtenerlos y cumplir con sus corresponsabilidades. El impacto que podrían llegar a tener estos programas en el caso de que pudiesen ampliar sus coberturas y mejorar sus beneficios, así como la eficiencia y eficacia de la gestión, sería de enorme trascendencia si se mantuviese el nivel de inversión social constante por un tiempo largo.

Obviamente, no podemos dejar de mencionar el hecho de que los programas sociales no acontecen en el vacío, sino que suponen una mejor y más eficaz coordinación de todo el sector

social y, sobre todo de la salud y la educación a nivel del territorio. Los impactos positivos que mencionamos más arriba podrán aumentarse en la medida en que los servicios sociales básicos sean accesibles y de calidad. Este simple hecho también interpela al Estado y lo conmina a priorizar la calidad del gasto dedicado a la educación y la salud, sobre todo.

Durante la pandemia, los programas sociales siguieron funcionando. Sin embargo, se dieron ciertos cambios que son interesantes de tomar en cuenta. Uno de ellos es el surgimiento de beneficiarios de transferencia monetarias sin corresponsabilidad, alcanzando a trabajadores del sector informal que habían perdido su empleo a consecuencia del confinamiento. Esta ampliación privilegió el método de la transferencia monetaria en línea, con plataformas de inscripción de los beneficiarios en internet. Ello creó una brecha digital y puso en relieve el hecho de que los trabajadores informales rurales tenían mayores chances de quedar relegados. En este sentido, una de las lecciones aprendidas es que la inclusión social, pasa por superar esas brechas digitales y sobre todo encontrar modos de hacer pagos y transferencias mediante soportes electrónicos accesibles, de bajo costo y buena calidad. El problema adicional es que con los niveles de informalidad que existen en el país, la digitalización y la bancarización incluyente se van a siempre topar con el problema de la inscripción y la verificación de la elegibilidad no puede realizarse por la imposibilidad de tener información sobre los ingresos.

También está el tema de la autogestión de la comunidad. Hemos constatado que el sistema de protección existente es residual y que gran parte del bienestar social sigue estando en manos de la familia y la comunidad. Por ello, encontrar la mejor manera de combinar la política social con la participación y el protagonismo social tiene una relevancia de primer orden en el caso paraguayo. En el caso que vimos durante la pandemia, nos atuvimos a lo que sucedió en torno a la seguridad alimentaria. Sucede que el Estado contiene la crisis, pero los niveles de asistencia eran tan precarios que uno de los

aspectos básicos era la seguridad alimentaria. Tal situación sigue vigente hoy. Según el INE 26,3% de los hogares en Paraguay experimentó en 2022 inseguridad alimentaria moderada o grave.

Por ello, nos pareció importante rescatar la iniciativa de las ollas populares, que se impuso como mecanismo para lidiar con la crisis desatada por las medidas de aislamiento social durante la pandemia. Ante una crisis tan aguda y la incapacidad del Estado de dar respuestas más ágiles, las comunidades surgieron con la idea de las ollas populares, dependientes de la solidaridad vecinal y el apoyo de entidades de beneficencia confesionales y no confesionales, así como del sector privado. Ello comprobaba que cuando las comunidades activan esos recursos sociales, se puede potenciar la efectividad de las intervenciones. Sin embargo, también pudimos constatar que no le es fácil al Estado compaginar su accionar con aquel de carácter más espontáneo y autogestionado, aunque existe un reconocimiento de su importancia. Uno de los problemas es que una vez que interviene el Estado los controles y métodos de focalización comienzan a envolver los procesos en un mar de requisitos que terminan por maniatar la participación ciudadana o vecinal. Más aún en el caso de Paraguay que sufre un muy grave deterioro de los niveles de confianza, debido a los casos de corrupción que corroen la cosa pública a diario. El gran desafío es en estos casos cómo hacer para controlar los buenos destinos de los recursos del Estado sin sofocar la autogestión social y comunitaria.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el peligro del clientelismo cuando de expansión de los programas sociales se trata. La larga e histórica tradición de clientelismo político que caracteriza al país encuentra en la lógica de las transferencias monetarias un caldo de cultivo para introducir sus sesgos en la identificación e inscripción de beneficiarios. Los programas sociales tienen sus mecanismo y métodos de definición de beneficiarios. Todos ellos surgidos de los procesos de planificación, monitoreo y evaluación que diseñan los tomadores de

decisión en los niveles más técnicos del Estado, la cooperación internacional y la sociedad civil. Sin embargo, la permeabilidad que tienen esos mecanismos al clientelismo, sobre todo a nivel local no deja de crear las condiciones para una filtración de beneficiarios no elegibles. El peligro es que esa permeabilidad termine por contaminar las relaciones comunitarias y la legitimidad de los programas sociales sufra una crisis seria y le quite la estabilidad y proyección en el tiempo que necesita para rendir frutos.

Bibliografía

- Filgueira, Fernando (1998) 'El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada'. En: Brian Roberts (comp.) Ciudadanía y política social. San José: FLACSO/SSRC, pp. 71–116.
- Esteban Caballero “Mid Term Draft Report: Winrock Project on Forced Labor, Child Labor and Human Trafficking. Nov. 22 2021.
- Cuadernillo de “Aspectos Generales de la Seguridad Social y del IPS. Editado por el IPS.
- Verónica Serafini Geoghegan, “La Protección Social en el Paraguay”, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP, Paraguay, 2019.
- Beatriz Colman y Omar Tadeo Yampey “Ollas populares en el Paraguay de la pandemia COVID–19: apuntes para una tipología”.
- “Evaluación de Impacto del Programa Tekopora y Abrazo”, CONVENIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA NO REEMBOLSABLE – PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL Y DE EMPLEO – ATN/OC–11770–PR.
- Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social. 5 (número especial), 13–22, agosto 2020. 13 ISSN (impreso): 2519–7797. “Ollas populares en el Paraguay de la pandemia COVID–19: apuntes para una tipología”.
- Sara Raquel López Cristaldo Celeste María Houdin Gómez. “Las ollas populares en Paraguay Entre la sobrevivencia y la lucha territorial por lo público común”. CLACSO, Nov 2022.
- Stella Mary García & María del Carmen García, “Rasgos claves de la Protección Social en Paraguay”, PRAIAVERMELHA, Rio de Janeiro, 1997.
- Paraguay – Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2016, Instituto Nacional de Estadísticas, UNICEF, Abril 2018.
- OBSERVATORIO DEMOGRÁFICO América Latina y el Caribe 2022, Tendencias de la población de América Latina y el Caribe Efectos demográficos de la pandemia de COVID–19.
- Fábio Veras Soares Rafael Perez Ribas Guilherme Issamu Hirata, “Los Logros y las Carencias de las Transferencias de Efectivo Condicionadas: Evaluación del Impacto del Programa Tekoporã del Paraguay” IPCevaluationnote International Poverty Centre Familia beneficiaria del Programa Tekoporã y niños en la escuela. Fotos: Fábio Veras Soares (CIP). Numero 3 Mayo, 2008.
- Federico Barrios (Coordinador) Luis A Galeano Susana SánchezOficina Regional de FAO/FLACSO – Paraguay, EL IMPACTO DEL PROGRAMA TEKOPORA DE PARAGUAY EN LA NUTRICIÓN, EL CONSUMO Y ECONOMÍA LOCAL, Noviembre 2008.
- Idalgo Balletbo, “El impacto del programa tekoporã en la política social en Paraguay”, Rev. Int. Investig. Cienc. Soc. ISSN (Impresa) 2225–5117. ISSN (En Línea) 2226–4000. Vol.14 nº2, diciembre, 2018.pág. 151–168”.
- CONSULTORÍA “EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LOS PROGRAMAS TEKOPORÃ Y ABRAZO” EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA TEKOPORÃ, CONVENIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA NO REEMBOLSABLE – PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL Y DE EMPLEO – ATN/OC–11770–PR.
- Situación de la Educación Inclusiva en Paraguay: Principales datos educativos. Año 2021, Dirección General de Planificación Educativa Dirección de Estudios y Análisis de Políticas Educativas, Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), República del Paraguay.

- Luis Ortiz (Compilador), LA EDUCACIÓN EN SU ENTORNO Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay, CADEP, ILAIPP, Instituto de Desarrollo, 2014.
- “PARAGUAY Systematic Country Diagnostic”, World Bank Group. 2018.
- “Paraguay para Todos y Todas PROPUESTA PARA EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO CON EQUIDAD, IGUALDAD Y UNIVERSALIDAD” Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010–2020, Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República.
- Fernando Gabriel Ovando Rivarola, “Alimentación escolar en Paraguay y el desafío de una adecuada implementación”, IBP, CADEP, 2020.
- Fernando Ovando y Verónica Serafini, “Evaluando la Credibilidad Presupuestaria – PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PARAGUAY (PAEP)”, CADEP. Abril 2019.
- Víctor Imas Ruiz, “Estudio del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP)”, Decidamos, 2016.

CAPÍTULO 12

Protección Social, Mercado Laboral y Pandemia. Capítulo República Dominicana

Eduardo Velázquez
José Amaury Taveras Sánchez
Programa de Desarrollo Humano, Desigualdad y Pobreza
FLACSO República Dominicana

Introducción

Este capítulo tiene como propósito analizar el programa “Quédate en Casa” como medida de protección implementada por la República Dominicana para resguardar a los trabajadores del sector informal¹ durante la pandemia del COVID-19. Las políticas públicas del país demostraron la necesidad de fortalecer y adaptar el sistema protección social, ya que previo a la pandemia, este sector no estaba contemplado dentro de la cobertura ofrecida por el sistema. Esto es importante porque, como se verá en la próxima sección, el trabajo informal fue el más afectado por los embates ocasionados por la pandemia del COVID-19, debido a que este grupo de trabajadores se caracteriza por tener menor educación e ingreso y, por ende, menor calidad de vida. La informalidad representa más de la mitad de ocupados a nivel nacional y está presente en una parte de los sectores productivos de la economía dominicana, como la agricultura, el transporte, la construcción y el servicio doméstico.

El presente capítulo aborda tres grandes temáticas. En primer lugar, se analizan los principales datos y tendencias del mercado laboral de la República Dominicana con los datos publicados por el Banco Central de la República Dominicana a través de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo 2021. En segundo punto, se describe de forma breve

el sistema de protección social de la República Dominicana. Además, se analiza el impacto de la implementación del programa “Quédate en Casa”. Este programa fue la principal medida de mitigación de la crisis ocasionada por la pandemia del coronavirus, desde su creación en abril del año 2020 hasta enero de 2021, cuando inicia el desmonte gradual que finaliza en abril de 2021. Por último, se ofrecen reflexiones tanto de los resultados del programa como el proceso de diseño e implementación del programa y bajo el contexto en el cual se desarrolla.

Descripción de datos y tendencias de empleo informal y empleo en el país

El Banco Central de la República Dominicana, a través de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo recoge los datos del mercado laboral de forma trimestral. A continuación, se muestra una serie de gráficos que describen las tendencias del mercado laboral de la República Dominicana a septiembre de 2022.

En el Gráfico 1 se muestra la evolución de la informalidad en los últimos ocho años, desde el 2014. Se puede observar que la informalidad se ha mantenido constante hasta el segundo trimestre del 2020, cuando inicia la pandemia y las medidas de distanciamiento físico saludable² como producto de la crisis sanitaria. A partir del segundo trimestre del

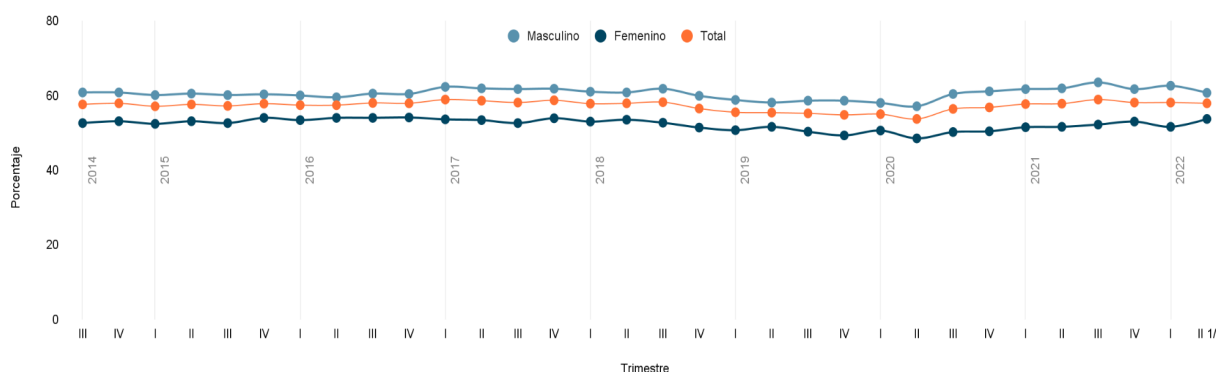
1 De acuerdo con Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales y la Vicepresidencia de la República Dominicana (2018), el sector informal “se caracteriza por emprendimientos a pequeña escala, con una organización rudimentaria o inexistente, en muchos casos unipersonales, donde existe poca distinción entre trabajo y capital”. Asimismo, el empleo informal es aquel se encuentra excluido del sistema de protección social.

2 Se empleará este concepto en lugar de cuarentena o distanciamiento social. El término distanciamiento social implica separar al ser humano de la sociedad en la que vive. Por su parte, el distanciamiento físico implica una separación entre las personas como una medida no farmacéutica para controlar la propagación del COVID-19.

2020, la informalidad total aumenta hasta alcanzar un pico en el tercer trimestre del 2021, momento en el que se levanta la medida de contención de la propagación del COVID-19. Cabe destacar que el

mayor porcentaje de informalidad está representado por los hombres (Banco Central de la República Dominicana, 2022a).

Gráfico 1.
Evolución de las cifras de informalidad en los últimos 8 años (2014–2022).



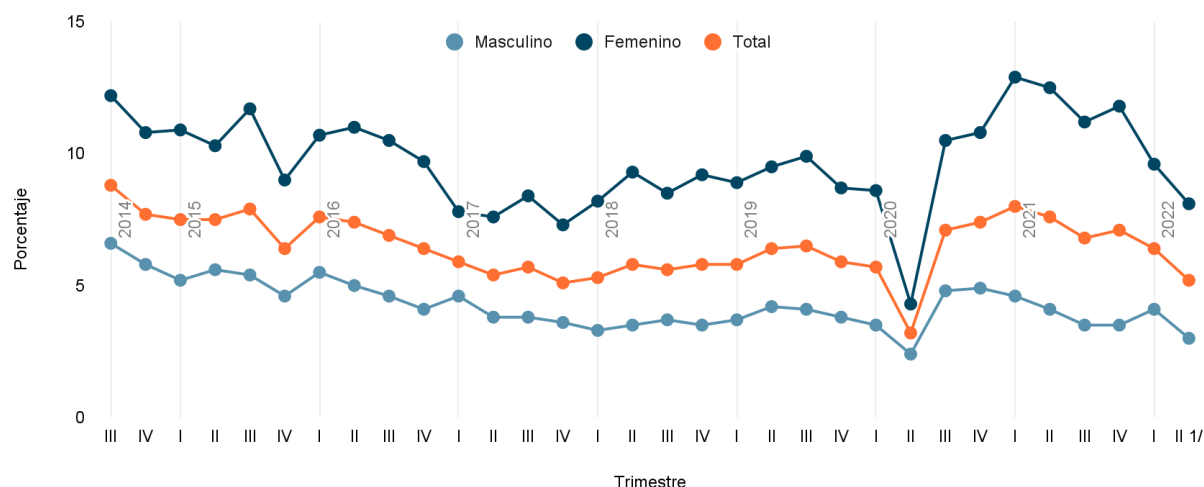
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de la República Dominicana. (2022a). Principales Indicadores del Mercado Laboral para personas de 15 años y más.

Con respecto al desempleo, la tasa de desocupación abierta (SU1) es el indicador oficial de desempleo en la República Dominicana. Se define como la cantidad de trabajadores desocupados que están buscando activamente un empleo (Banco Central de la República Dominicana, 2022b). En el Gráfico 2 se puede observar la evolución de la tasa de desocupación abierta en el periodo del 2014 al 2022 en el mercado laboral de la República Dominicana. A partir del segundo trimestre de 2020 hubo una reducción en la tasa de desocupación abierta debido a que las personas dejaron de buscar empleo activamente a consecuencia del encierro (Banco Central de la República Dominicana, 2022b). En el Gráfico 2 se puede apreciar que esta reducción estuvo más acentuada en las mujeres, disminuyendo 4.3 puntos porcentuales con respecto a los hombres, los cuales solamente experimentaron una reducción de 1.1 puntos porcentuales. Luego de esta reducción, hubo un aumento drástico en el siguiente trimestre para ambos sexos, con la particularidad de que las mujeres en el primer trimestre del 2021 experimentaron la

tasa de SU1 más alta en los 8 años estudiados (Banco Central de la República Dominicana, 2022c).

En lo referente al mercado laboral formal versus informal, en la Tabla 1 se detalla la cantidad de trabajadores tanto del sector formal como informal; según sexo, edad y nivel educativo. Como se puede apreciar, en el sector informal predominan los hombres y, adicional a esto, este sector se caracteriza por contener el nivel educativo más bajo que el formal (Banco Central de la República Dominicana, 2022c & 2022d). Las mujeres, a pesar de tener números similares tanto en el sector formal como informal en el 2020, para el 2021 aumentó el número de trabajadoras en el sector formal y se redujo en el sector informal. Esta diferencia entre el sector formal e informal en las mujeres se mantuvo hasta el 2022. (Banco Central de la República Dominicana, 2022c). Estos cambios se produjeron por la apertura gradual del sector formal producto de la reducción de medidas restrictivas y la flexibilidad de los horarios de toque de queda.

Gráfico 2. Evolución de la tasa de desocupación abierta en los últimos 8 años (2014–2022).



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de la República Dominicana. (2022c). Principales Indicadores del Mercado

Tabla 1. Promedio anual de trabajadores en el sector formal e informal según sexo, edad y nivel educativo (2020–2022)

Categoría	Sub-categoría	Sector formal			Sector informal		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022
Según sexo	Femenino	950,886	965,352	1,002,824	954,070	640,746	703,725
	Masculino	1,159,566	1,124,641	1,144,845	1,467,361	1,580,804	1,593,387
Según edad	15–24	300,688	321,260	341,953	298,289	347,130	347,129
	25–39	874,933	878,920	899,204	659,625	710,956	747,728
	40–59	749,704	707,920	728,217	791,992	830,974	852,978
	60 y más	185,128	182,648	178,295	311,525	332,492	349,278
Según nivel educativo	Ninguno	34,144	36,516	34,631	138,261	137,708	143,567
	Primario	414,644	376,847	379,924	952,887	951,741	916,005
	Secundario	828,759	857,166	893,663	773,837	872,705	937,765
	Grado	832,905	819,464	839,450	196,448	259,396	299,776

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de la República Dominicana. (2022c, 2022d & 2022e).

La cantidad de trabajadores según la edad varía entre sectores, destacando que existe una cantidad de casi el doble de adultos mayores en el sector informal. A pesar de que el sector informal tiene una presencia significativa dentro de todos los rangos

de edades, los niveles se mantienen similares en la población más joven (Banco Central de la República Dominicana, 2022e). La población que comprende el rango de edad entre 25–39 conforma el grueso del sector formal (ver Tabla 1).

Por último, en la Tabla 2 se muestra la cantidad de trabajadores tanto en el sector formal e informal según ocupación. Las subcategorías con mayor presencia en el sector formal se vieron afectados en el periodo a causa de la Pandemia y aumentaron su presencia en el sector informal. Asimismo, las cinco

subcategorías subsiguientes, experimentaron el mismo efecto que las anteriormente mencionadas. Es decir, se vieron afectados a causa de la pandemia y aumentaron su presencia en el sector formal (Banco Central de la República Dominicana, 2022f).

Tabla 2.
Promedio anual de trabajadores en el sector formal e informal según ocupación (2020–2022)

Subcategoría	Sector formal			Sector informal		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Gerentes y Administradores	93,545	81,845	74,165	11,398	15,803	11,310
Profesionales e Intelectuales	316,629	312,954	306,063	24,318	39,194	43,088
Técnicos del Nivel Medio	206,105	202,357	236,291	31,732	39,271	57,869
Empleados de Oficina	309,024	324,186	338,638	38,248	45,838	52,954
Trabajadores de los Servicios	451,812	474,896	474,142	657,177	704,628	781,924
Agricultores y Ganadores Calificados	20,098	24,680	28,623	212,201	207,246	207,105
Operarios y Artesanos	173,070	164,219	167,010	468,583	538,245	545,076
Operadores y Conductores	252,048	228,626	227,369	242,638	249,749	242,710
Trabajadores no Calificados	288,124	276,230	295,371	375,137	381,576	355,078
Total	2,110,455	2,089,993	2,147,672	2,061,432	2,221,550	2,297,114

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de la República Dominicana. (2022f). Población Ocupada por Sector Formal e Informal según Grupo Ocupacional, 15 años y más.

La Protección Social en la República Dominicana

La Constitución Dominicana (2015) en su artículo 8 establece: “Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas”. A su vez, el artículo 60 establece la universalidad de la seguridad social: “Derecho a la seguridad social. Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo

progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez.”.

Durante la dictadura de Trujillo³, el sistema de pensiones fue creado como respuesta a la huelga de trabajadores en la década de los cuarenta (Lavigne & Vargas, 2013). Este sistema operaba bajo un esquema de reparto y se mantuvo vigente hasta el año 2001, cuando la Ley 87–01 entró en vigencia, la cual establece el actual Sistema Dominicano de Seguridad Social, regido por un modelo de capitalización individual y administrado por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales.

3 Desde 1930 hasta 1961.

Este sistema busca dotar a la población de un sistema de protección de riesgos de vejez, discapacidad, sobrevivencia y cesantía por edad avanzada de un sistema que responda a la falta de empleo; y, con ello, cubrir la falta de ingresos producida por alguna de estas condiciones, por lo que busca lograr que las personas en estas condiciones puedan en esta etapa de la vida tener una calidad de vida digna. El mismo abarca a todos los dominicanos, añadiendo también cobertura a los extranjeros residentes legales en todo el territorio nacional.

La Ley 87-01 crea el Sistema de Seguridad Social Dominicano (SDSS) en el marco de la Constitución de la República Dominicana. Uno de los principios que le rige es la universalidad, es decir, busca alcanzar a toda la población, con especial énfasis en los grupos de las capas socialmente excluidas. Por consiguiente, existen modos dirigidos a la creación de un sistema ideal garantista, incluyente, detractor de las desigualdades sociales y promotor de las políticas de reducción de la pobreza. La función de esta ley es regular el SDSS y establecer los derechos y deberes recíprocos del Estado y de los ciudadanos en lo concerniente al financiamiento del sistema. Atendiendo a lo anterior, en la República Dominicana se emplean dos subsistemas: un primer modo (no

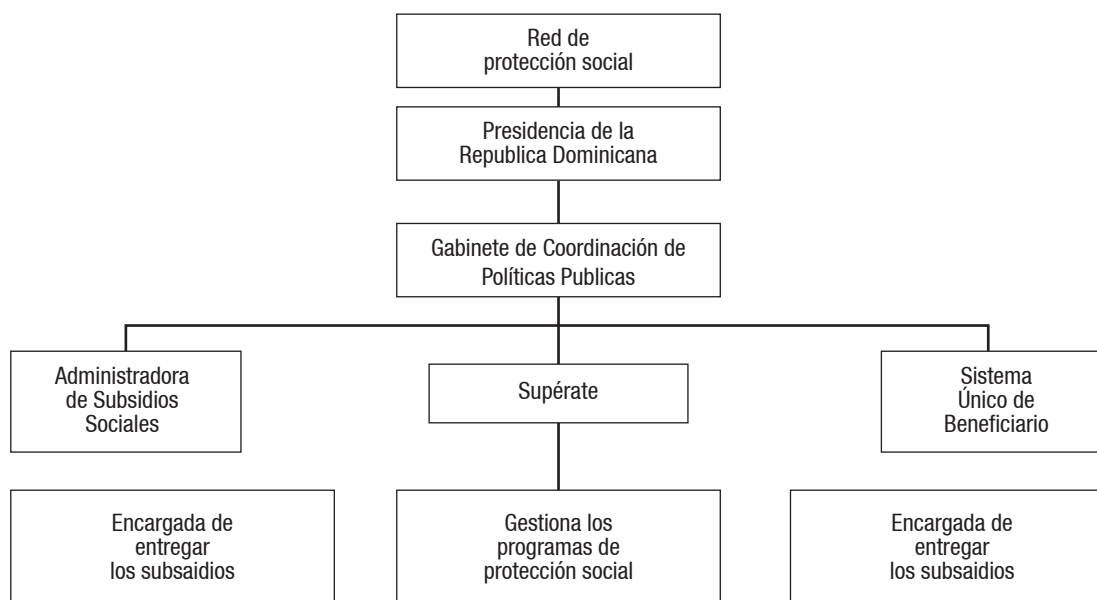
contributivo) que comprende los programas de asistencia social y un segundo modo (contributivo), corresponde al sistema de pensiones y el sistema de salud.

Régimen no contributivo (Red de Protección Social)

La protección social se centra en tres ideas fundamentales: garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales (Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales [GCPS], 2017).

Los programas de transferencias condicionadas, las pensiones sociales y los programas de inserción laboral y productiva son los mecanismos de protección social más utilizados en los países de la región. En República Dominicana, la protección social no contributiva incluye tanto programas de asistencia social como de transferencias monetarias; son dirigidos por el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS), que coordina la Red de Protección Social (RPS). La Figura 1 muestra la composición de la RPS en la República Dominicana.

Figura 1.
Composición de la Red de Protección Social de la República Dominicana



Fuente: Elaboración propia basándose en el (Decreto 377-21, 2021)

El principal programa no contributivo de protección en la República Dominicana es el programa Supérate. Fue creado a través del Decreto 377–21, el cual establece que dicho programa se encargará de implementar una estrategia de lucha integral contra la pobreza en la República Dominicana. La población objetivo de este programa son las familias que viven en condición de pobreza o extrema pobreza. Basándose en esto, focaliza ciertos grupos vulnerables de acuerdo a sus componentes, los cuales son:

- Inclusión educativa.
- Salud, seguridad alimentaria y apoyo en emergencias.
- Inclusión económica.
- Vivienda.
- Identifícate.
- Cuidados.
- Supérate mujer.
- Acompañamiento socio familiar.

Régimen contributivo (Seguridad Social)

En el artículo 9 la Ley 87–01 establece que como mínimo el régimen contributivo cubre las siguientes prestaciones: a) Seguro de Vejez, Discapacidad y Supervivencia; b) Seguro Familiar de Salud; c) Seguro de Riesgos Laborales por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (ver Figura 2). Los fondos del sistema de seguridad social provienen del gobierno dominicano, una contribución per cápita para cubrir a los afiliados del régimen subsidiado (RS) y una cotización por parte de empleadores y empleados privados. El sistema de seguridad social en salud es universal y obligatorio, con el objetivo de brindar cobertura a todos los ciudadanos y ciudadanas de la República Dominicana. Estas prestaciones son financiadas por los trabajadores – comprende a todos los trabajadores asalariados públicos y privados – que contribuyen el 70 % y empleadores el resto, incluyendo al Estado como empleador.

A octubre de 2022, el régimen subsidiado contaba con 5,819,693 (aproximadamente el 58 % de la población total) afiliados y el régimen contributivo con 4,594,659 (aproximadamente el 45 % de la población total), según datos de la Tesorería de la Seguridad Social (2022, 6–8).

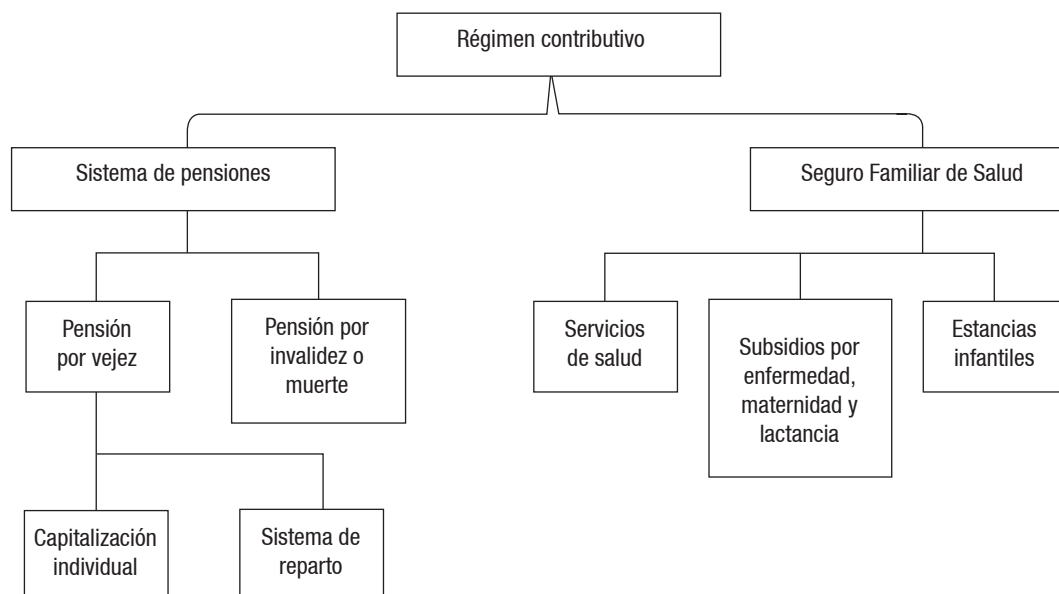
En el sistema de pensiones están involucrados múltiples instituciones como la Superintendencia de Fondos de Pensiones (SIPEN), el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), Comisión Calificadora de Riesgos y Límites de Inversión (CCRI), Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA) y la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP). A junio de 2022, la cobertura de afiliados del Sistema Dominicano de Pensiones contaba con 4,532,264 personas (Superintendencia de Pensiones, 2022), aproximadamente el 45 % de la población total.

Además, el Régimen Contributivo se compone del Sistema de Salud Dominicano, regido por la Ley General de Salud 41–01, promulgada el 8 de marzo de 2001, la cual representa un cambio significativo con respecto al sistema sanitario establecido en la Ley No. 4477, vigente desde la época de la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo en 1956.

La Ley 41–01 sentó las bases para la creación del Servicio Nacional de Salud (SNS) y del Sistema Dominicano de Seguridad Social. Los principales actores del sector público son el Ministerio de Salud Pública (MPS), el Consejo Nacional de Salud (CNSS), la Tesorería de la Seguridad Social (TSS) y el Seguro Nacional de Salud (SENASA), que es la principal aseguradora pública.

A nivel del sector privado, está compuesto por la Administradora de Riesgos de Salud (ARS), los proveedores de servicios privados de salud y las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la salud.

Figura 2.
Resumen del régimen contributivo de la seguridad social



Fuente: Elaboración propia en base a los documentos Sipen (2020) y Sisalril (2019).

Quédate en Casa

Luego de la declaración del COVID-19 como una pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud, el gobierno de la República Dominicana, al igual que los demás países, empezó a gestionar una serie de medidas que permitan contener la propagación de dicho virus. Dentro las medidas tomadas, estuvo la creación de la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control del Coronavirus, la Comisión para atender los Asuntos Económicos y de Empleo y la Comisión para atender los Asuntos Sociales (Decreto 132-20, 2020a). Dichas comisiones tenían el objetivo de dar respuesta al COVID-19 a nivel nacional a través de medidas económicas, sociales y sanitarias.

A partir de la creación de estas comisiones, se diseñaron tres programas sociales de emergencia como medidas que permitan mitigar los efectos económicos adversos producto de la pandemia del coronavirus: el Fondo de Asistencia Solidaria

al Empleado (FASE), el Programa Quédate en Casa (QEC) y el Programa de Asistencia al Trabajador Independiente (PA'TI).

El FASE iba dirigido exclusivamente a los trabajadores del sector formal que tenían contratos de trabajo activos y los que tenían contratos de trabajo suspendidos. Asimismo, PA'TI identificó como población objetivo a los trabajadores independientes con una línea de crédito en el sector formal. Quédate en Casa, a diferencia de los otros dos programas, iba dirigido a las personas que perdieron su trabajo a causa de las restricciones de la actividad económica producto de las consecuencias del COVID-19. Este programa tuvo una mayor cobertura en términos monetarios y de beneficiarios que los otros dos (Ver Tabla 3). Es por esto que es considerado como la principal medida de protección social durante el paro de la actividad económica producto del toque de queda.

Tabla 3. Distribución porcentual del gasto público en subsidios por causa del COVID-19

Subsidio	Monto en millones	Porcentaje
Quédate en Casa	RD \$ 86,656	59.8%
FASE	RD \$ 50,909	35.1%
PA'TI	RD \$ 7,403	5.1%
Total	\$144,968	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del MEPyD a través de la plataforma MapalInversiones. <https://mapainversiones.mepyd.gob.do/covid/FichaCovid>

En un inicio, el Programa Quédate en Casa no fue creado mediante un decreto presidencial, sino a través de la Resolución Administrativa No. 001–2020 emitida por el Gabinete de Coordinación de Políticas Públicas (GCPS) el 26 de mayo de 2020. La implementación de este programa no hubiese sido posible sin la existencia de una red de protección social previamente establecida en la República Dominicana; ya que el programa Quédate en Casa es la expansión vertical (aumento del monto de la transferencia) y horizontal (aumento en la cobertura del programa) del componente “Comer es Primero” del programa de transferencias monetarias “Progresando con Solidaridad”⁴. Progresando con Solidaridad (PROSOLI) y la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS), liderados por la Vicepresidencia de la República, fueron las instituciones encargadas del diseño del programa Quédate en Casa.

El programa Quédate en Casa fue anunciado por la Presidencia de la República el 25 de marzo de 2020 (Presidencia de la República, 2020, 20 abril) y comenzó formalmente en abril con una duración inicial de dos meses. Mediante el Decreto 358–20 (2020b) se dispuso la extensión del programa hasta diciembre de 2020. Con el objetivo de asegurar la

alimentación y proteger el ingreso de las familias integradas por trabajadores informales de bajos ingresos y mayor vulnerabilidad, los beneficiarios del programa Quédate en Casa se les transfería un monto mensual de RD\$ 5,000.00 —\$90 dólares aproximadamente⁵— pesos en dos partidas de RD\$2,500.⁶ Adicional a esto, en caso de que uno de los hogares contaba con al menos un integrante mayor de 60 años o que tuviera una condición de salud que los hiciera más vulnerables al COVID–19, las partidas fueron de RD\$ 3,500.00 pesos quincenales; RD\$ 7,000.00 pesos mensuales.

La población objetivo eran las familias participantes de PROSOLI y las personas censadas por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), basados en su Índice de Calidad de Vida (ICV), el cual es el instrumento de focalización para medir la pobreza y vulnerabilidad de una familia. La cobertura anunciada fue de 1,500,000 hogares, de los cuales 811,003 familias ya eran receptoras de la transferencia “Comer es Primero” y 688,997 nuevas familias identificadas a través de la base de datos del SIUBEN que habían sido censados anteriormente, pero no recibían el subsidio. Para el primer grupo las transferencias se entregaron a través de la Tarjeta Solidaridad y al

4 Hasta junio de 2021, la organización encargada de otorgar dichas transferencias monetarias llevaba el nombre de Progresando con Solidaridad (PROSOLI). El Decreto 377–21 (2021) transformó en fondo y forma dicha organización, llamándola Supérate, como se mencionó anteriormente.

5 En marzo de 2020, la tasa de cambio promedio de dólares a pesos estuvo en 53.64 según la Dirección General de Impuestos Internos [DGII] (s.f.).

6 El ministro de Hacienda anunció que los pagos se realizarían en los días 7 y 21 de cada mes (Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, 2020a, 28 marzo) pero de acuerdo al anuncio gubernamental, los pagos iniciaron el viernes 3 de abril de 2020 y la segunda partida se realizó 15 días después, es decir, el día 17 de abril (Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, 2020b, 2 abril).

segundo se les habilitó su cédula de identidad como método de pago⁷.

El programa fue financiado con el monto contratado por el Banco Mundial dentro del marco del “Préstamo para el Desarrollo de Políticas de Gestión del Riesgo de Desastres con Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes” (CAT-DDO). Este contrato fue firmado en diciembre de 2017 con el fin de servir como una línea de crédito para que el gobierno cuente con liquidez para responder ante emergencias nacionales. El monto contratado ascendía hasta USD\$ 150 millones (Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, 2020c, marzo 30). El programa tuvo una inversión inicial de RD\$ 32,062.5 millones de pesos dominicanos, del cual una parte fue aportada por el Banco Central de la República Dominicana (Ministerio de Hacienda de la República Dominicana, 2020d, marzo 27) y el resto del acuerdo de financiamiento del Banco Mundial descrito anteriormente.

A pesar de contar con una estructura previamente diseñada por el programa “Progresando con Solidaridad”, se realizaron arreglos institucionales como el rediseño para llevar a cabo el programa “Quédate en Casa”, ya que la estructura anterior no funcionaba ante el contexto de crisis y encierro: el uso de la tecnología propició que los subsidios fueran otorgados evitando aglomeraciones. Esto significó un desafío fundamental para la implementación del Programa.

Adicionalmente, se desarrolló una discusión a nivel nacional que provocó desencanto en la sociedad civil, que argumentan que los programas de transferencias monetarias no eran suficientes y se debía liberar el

30 % de los fondos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (Ruiz, 2021). Este grupo defendía la idea de que estos fondos eran necesarios para poder subsistir durante el encierro, producto del COVID-19. Al final esta medida no fue llevada a cabo en ese momento, pero aún se persiste en la liberación de los fondos de pensiones.

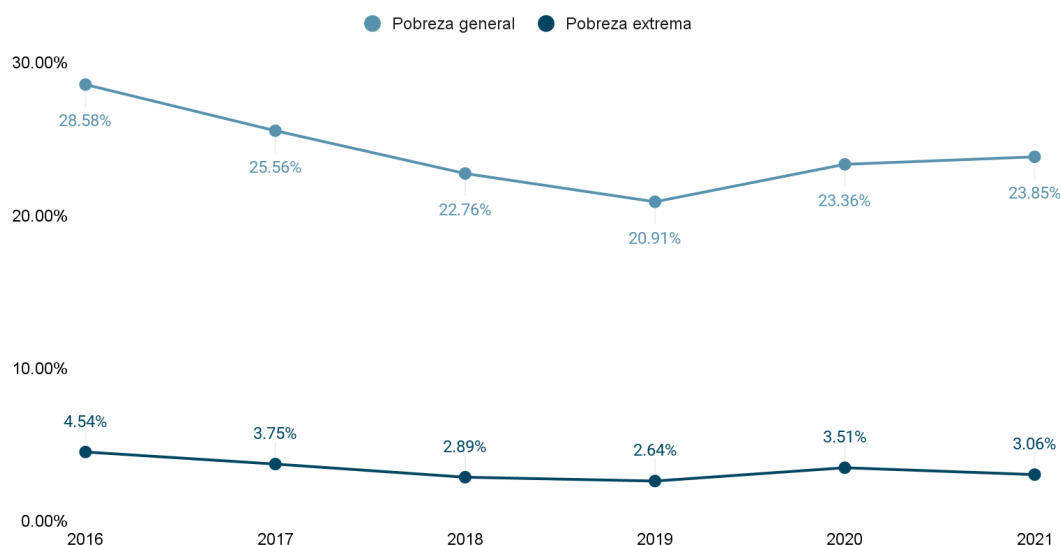
Por último, una de las críticas más importantes y relevantes era la compra de alimentos. Los beneficiarios del programa estaban limitados a hacer sus compras en los establecimientos delimitados por la Red de Abastecimiento Social (RAS). Lo que limitaba la opción de compra de los hogares, ya que solo permitía comprar alimentos. Para atender esta problemática se incorporaron 2,000 nuevos comercios de manera temporal, en la cuales se incluyeron cadenas de supermercados.

Resultado obtenido de la política pública

El programa Quédate en Casa, a junio de 2020, reportó que la cobertura aproximada de hogares era de 1,570,000 (Banco Mundial, 2021). Esta política pública se desarrolla en un contexto de aumento tanto en la tasa de pobreza monetaria general, como en la extrema. En el Gráfico 3 se puede apreciar cómo la pobreza monetaria general aumentó en un 2.45 % en el 2020, lo cual se traduce en 268,515 personas pobres, y luego en el 2021 aumentó en 0.49 %, colocando a 71,118 personas más en la pobreza. Por su parte, la tasa de pobreza extrema experimentó un aumento de 0.87 % al pasar de 2.64 % en 2019 a 3.51 % en 2020, pero disminuyó en 0.44 % al situarse en 3.06 % en 2021.

7 Para utilizar la cédula de identidad como método de pago, la Administradora de Subsidios Sociales, la cual se encarga de las transferencias de los subsidios a los beneficiarios, envía un documento con los números de cédula al Banco, con el cual la entidad financiera identifica al beneficiario a través de un código de validación asociado que permite habilitar un monedero electrónico.

Gráfico 3.
Evolución de la tasa de pobreza monetaria general y extrema, 2016–2021 (porcentaje)



Fuente: MEPyD & ONE (2022). Gráfica tomada del Comité Técnico Interinstitucional de Pobreza, a partir del procesamiento de microdatos de la ENCFT del Banco Central de la República Dominicana.

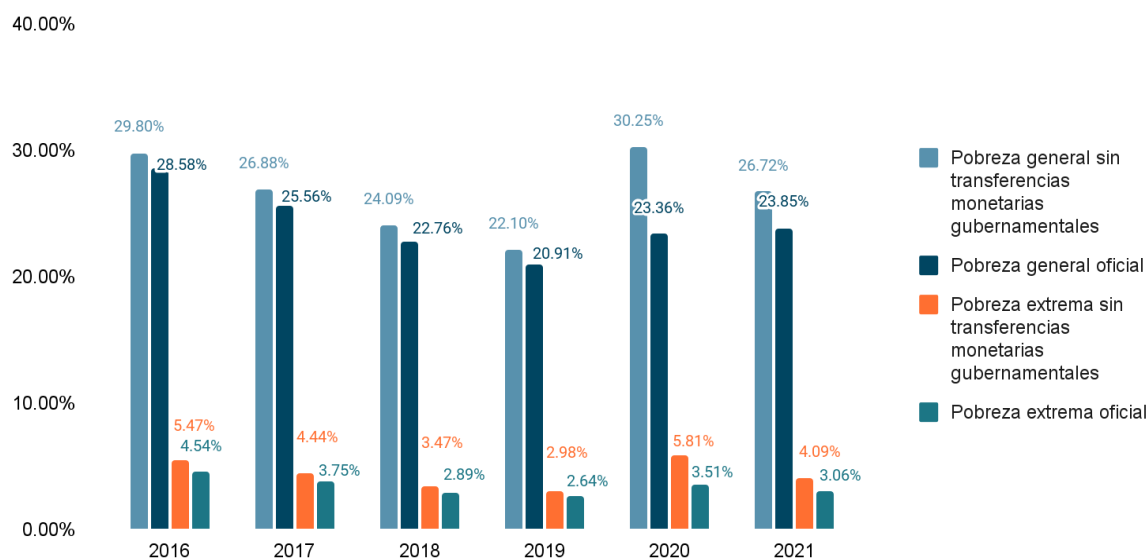
Evaluación de la política pública

Los resultados de esta política pública generan diversidad de opiniones. Ciertamente, la pandemia del COVID-19 puso en evidencia debilidades subyacentes de la realidad social y política de la República Dominicana, pues —similar a otros países— no se tenía la capacidad en primera instancia de lidiar con la misma.

Los datos expuestos en las secciones anteriores señalan que, en efecto, la crisis sanitaria afectó la economía y la calidad de vida de la población dominicana (sobre todo de los más vulnerables). En ese sentido, cabe destacar que el orden democrático dominicano —hasta cierto punto— también fue afectado, puesto que las elecciones se realizaron en fechas extraordinarias; reduciendo, además, la participación ciudadana: la abstención al voto presidencial aumentó de un 31 % en 2016 a un 44.71 % en 2020 según la Junta Central Electoral (2020).

Según estimaciones oficiales, el impacto en la pobreza monetaria hubiese sido mayor si el Estado no hubiese implementado los programas de transferencias monetarias durante la pandemia del COVID-19. Las medidas de contención de la población para frenar la propagación del virus provocaron un paro en la actividad económica y pérdidas de empleo, lo cual aumentó los niveles de pobreza (ver Gráfico 3). En el Gráfico 4 se puede evidenciar que la pobreza general estaba proyectada para alcanzar el 30.25 % en el 2020 y el 26.72 % en el 2021. Sin embargo, las transferencias monetarias lograron contener —parcialmente— los efectos de la crisis sanitaria, colocando estos niveles de pobreza en 23.36 % y 23.85 % respectivamente. Cabe destacar que en este gráfico no solo se calcula con base en las transferencias monetarias durante la pandemia del COVID-19, que no solo fueron Quédate en Casa, Pa'Ti y FASE, sino también Aliméntate, Bonoluz, Bonogas hogar, Bonogas chofer, Protección vejez Bono a estudiante progreso, Educación superior, Policía, Marina e Incentivo asistencia escolar.

Gráfico 4.
Tasas de pobreza monetaria con y sin transferencias monetarias gubernamentales, 2016–2021



Fuente: MEPyD & ONE (2022). Gráfica tomada del Comité Técnico Interinstitucional de Pobreza, a partir del procesamiento de microdatos de la ENCFT del Banco Central de la República Dominicana.

Reflexiones y discusión en torno a la política pública analizada

A pesar de los avances y el crecimiento económico, la República Dominicana sigue siendo un país en vía de desarrollo. Al momento de la llegada del COVID-19, existían —que aún no han sido resueltas— debilidades en el sistema de protección social dominicano. Ante esta realidad surge la pregunta, ¿qué pudo haber sido diferente respecto a las políticas públicas implementadas? Si bien no hay forma de saberlo a cabalidad, al menos tres aspectos caben destacar.

En primer lugar, el hecho de que haya sido el Programa Quédate en Casa el de mayor gasto público (52.6 % como se muestra en la Tabla 3) sugiere que, por un lado, previo a la emergencia sanitaria existía una estructura (el Programa Progresando con Solidaridad) con un alcance territorial importante (aproximadamente el 25 % de la población), sobre la cual se implementó la política pública.

Por otro lado, esta priorización del gasto puede ser visto como una política pública reactiva cuyo propósito no fue evitar el aumento del desempleo

(rol que jugaron tanto FASE como PA'TI, otorgados directamente por el Ministerio de Hacienda), sino contener el impacto del mismo en el bienestar de la población. No obstante, en un mercado laboral mayoritariamente informal, los montos otorgados no fueron suficientes para contener el efecto de limitar los trabajos caracterizados por la inconsistencia en el ingreso (es decir, que se vive del día a día) en actividades presenciales.

Tras finalizar estos programas, en la República Dominicana se han visto acentuadas las desigualdades, pues a finales de 2021 el país se encontraba con niveles de pobreza (moderada y extrema) mayores a los anteriores a la pandemia. Al igual que en otros países, la recuperación de la economía fue un proceso paulatino marcado por altos niveles de inflación.

El año 2020 marcó un precedente en la protección social dominicana: fue la primera vez que se dio una transferencia monetaria de libre disposición a la población. En sentido general, la situación del COVID-19 ocasionó un aumento en la ambición del Estado dominicano en ampliar el sistema de protección social. Si bien estas políticas son

replicables, tanto a nivel local como en otros países, para ver una sociedad más próspera y con menor desigualdad, los sistemas de protección social deben trabajar de la mano con otras instituciones y políticas públicas.

Conclusiones

Al abordar el impacto del distanciamiento de la crisis sanitaria y económica producto del COVID-19, desde el sistema de protección social, el cual evidenció la necesidad de prestar atención focalizada a los grupos en condición socioeconómica vulnerable y diseñar políticas públicas integrales que garanticen la protección de los trabajadores, indistintamente el sector al que pertenezcan, hasta el ámbito laboral informal, el cual agrupa el mayor porcentaje de los ocupados, aun cuando sus condiciones laborales los excluyen de las garantías de derecho que brinda la contribución a la seguridad social.

A pesar de las debilidades que presentaba el sistema de protección social del país, fue implementado el programa Quédate en Casa como medida de contingencia oportuna que permitió garantizar que los hogares de menos ingreso tuvieran los recursos necesarios para el abastecimiento mínimo digno, manteniendo los niveles de consumo a través de las transferencias monetarias gubernamentales. Adicional a esto, la ejecución de este programa y su forma de pago, siendo un subsidio de libre disposición, abrió el camino para repensar la protección social, entendiendo que el hogar participante sabe lo que es mejor para él y debe tener el espacio de toma de decisión.

Partiendo de que la informalidad es una realidad ineludible, tanto la protección social como el sistema tributario deben ser inclusivos, permitiendo así que los trabajadores independientes e informales no se vean perjudicados ante la falta de cotizaciones a la seguridad social. Como prueba de esto, la pandemia evidenció una necesidad de reforzar las instituciones públicas y apuntar a la flexibilización del mercado.

Los programas que se establecieron durante el periodo de restricción generaron un interés hacia una política social adaptativa, donde se tomen en cuenta diversos factores al momento del diseño de la política, priorizando la capacidad de resiliencia del hogar.

Dicho esto, se sugiere desarrollar políticas públicas enfocadas en impactar la realidad latinoamericana y caribeña, las cuales respondan a las necesidades de cada sector productivo de la economía, teniendo en el centro de la política a la persona.

Referencias

- Administradora de Subsidios Sociales, (2020). ADESS: Portal Quédate en Casa. Presidencia de la República Dominicana. <https://solve.com.do/recursos/proyectos/administradora-de-subsidios-sociales-adess-portal-quedate-en-casa/>
- Banco Central de la República Dominicana. (2022a). Principales Indicadores del Mercado Laboral para personas de 15 años y más. Trimestres 2014 – 2022 [Conjunto de datos]. Resumen de indicadores. https://cdn.bancentral.gov.do/documents/estadisticas/mercado-de-trabajo/documents/00_Indicadores.xlsx?v=1681832528842
- Banco Central de la República Dominicana. (2022b). Boletín trimestral del mercado laboral julio–septiembre 2022. Sitio web Banco Central de la República Dominicana. Recuperado 10 de marzo de 2023, de https://cdn.bancentral.gov.do/documents/publicaciones-economicas/boletin-trimestral-del-mercado-laboral/documents/Boletin_Trimestral_Mercado_Laboral_jul-sep_2022.pdf?v=1678454349381
- Banco Central de la República Dominicana. (2022c). Principales Indicadores del Mercado Laboral para personas de 15 años y más. Trimestres 2014 – 2022 [Conjunto de datos]. Resumen de indicadores. https://cdn.bancentral.gov.do/documents/estadisticas/mercado-de-trabajo/documents/00_Indicadores.xlsx?v=1681832528842
- Banco Central de la República Dominicana. (2022d). Población Ocupada por Sector Formal e Informal según Nivel Educativo, 15 años y más. Trimestres 2014 – 2022 [Conjunto de datos]. Nivel educativo. https://cdn.bancentral.gov.do/documents/estadisticas/mercado-de-trabajo/documents/2_5_Sectores_Educacion.xlsx?v=1681832528843

- Banco Central de la República Dominicana. (2022e). Población Ocupada por Sector Formal e Informal según Tramos de Edad, 15 años y más. Trimestres 2014 – 2022 [Conjunto de datos]. Tramos de edad. https://cdn.bancentral.gov.do/documents/estadisticas/mercado-de-trabajo/documents/2_4_Sectores_Edad.xlsx?v=1681832528842
- Banco Central de la República Dominicana. (2022f). Población Ocupada por Sector Formal e Informal según Grupo Ocupacional, 15 años y más Trimestres 2014 – 2022 [Conjunto de datos]. Grupo ocupacional. https://cdn.bancentral.gov.do/documents/estadisticas/mercado-de-trabajo/documents/2_2_Sectores_Ocupacion.xlsx?v=1681832528842
- Banco Mundial. (2021). Respuesta de Protección Social a la Crisis de Covid-19 en la República Dominicana. Nota pública del Banco Mundial, enero 2021. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/834921624000245207/pdf/Social-Protection-Response-to-the-COVID-19-Crisis-in-the-Dominican-Republic.pdf>
- Constitución de la República Dominicana. (2013, 10 julio). Presidencia de la República Dominicana. Recuperado 10 de marzo de 2023, de <https://presidencia.gob.do/sites/default/files/statics/transparencia/base-legal/Constitucion-de-la-Republica-Dominicana-2015-actualizada.pdf>
- Decreto Número 132–20 [Presidencia de la República] (19 de marzo de 2020). https://www.dgcp.gob.do/new_dgcp/documentos/corona/Decreto%20132-20.pdf. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Decreto Número 358–20 [Presidencia de la República]. Por medio del cual se extiende la vigencia de los programas FASE I, II, Quédate en Casa y Pa'Ti hasta el 31 de diciembre de 2020 (19 de agosto de 2020) Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Decreto Número 377–21 [Presidencia de la República] (14 de junio de 2021). <https://www.superate.gob.do/wp-content/uploads/2021/09/Decreto-377-211.pdf>. Santo Domingo, Distrito Nacional, República Dominicana.
- Dirección General de Impuestos Internos. (s. f.). Tasa de cambio diaria del dólar por mes, 2020. En DGII. Sección de Estadísticas del Departamento de Análisis de Recaudación y Estadísticas. Recuperado 10 de marzo de 2023, de <https://dgii.gov.do/estadisticas/tasaCambio/1Dlar/Dolar2020.pdf>
- Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales [GCPS]. (2017). Historia. gabinetesocial.com.do. Recuperado 14 de marzo de 2023, de <https://gabinetesocial.gob.do/el-gabinete-social/quienes-somos/>
- Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales [GCPS] & Vicepresidencia de la República Dominicana. (2018). La informalidad laboral en el contexto del desarrollo social. enfocesocial.gob.do. Recuperado 14 de marzo de 2023, de <http://enfocesocial.gob.do/media/21369/boletin-24-informalidad-laboral.pdf>
- Lavigne, M., & Vargas, L. H. (2013). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: República Dominicana. En CEPAL (LC/W.557). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado 10 de marzo de 2023, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35893/1/S2013780_es.pdf
- Maestre, J. D. V. (2021). Distanciamiento físico saludable y no distanciamiento social. *Revista Cubana de Pediatría*, 93(2), 1–4. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75312021000200021
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo & Oficina Nacional de Estadística (2022). Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria en República Dominicana 2021 No. 9, Año 7. En Comité Técnico Interinstitucional de Medición de Pobreza (CTP). <https://one.gob.do/publicaciones/2022/boletin-de-estadisticas-oficiales-de-pobreza-monetaria-en-republica-dominicana-2021/>
- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2020a, 28 marzo). Ministro de Hacienda explica funcionamiento de los programas Quédate en Casa y FASE. <https://hacienda.gob.do>. Recuperado 10 de marzo de 2023, de <https://www.hacienda.gob.do/ministro-de-hacienda-explica-el-funcionamiento-de-los-programas-quedate-en-casa-y-fase/>

- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2020b, abril 2). Gobierno iniciará pagos a beneficiarios del Programa Quédate en Casa a partir de mañana. <https://hacienda.gob.do>. Recuperado 10 de marzo de 2023, de <https://www.hacienda.gob.do/gobierno-iniciara-pagos-a-beneficiarios-del-programa-quedate-en-casa-a-partir-de-manana/>
- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2020c, marzo 30). Gobierno dominicano utilizará financiamiento contratado con el Banco Mundial para atender emergencia por Coronavirus. <https://hacienda.gob.do>. Recuperado 10 de marzo de 2023, de <https://www.hacienda.gob.do/gobierno-dominicano-utilizara-financiamiento-contratado-con-el-banco-mundial-para-atender-emergencia-por-coronavirus/#:~:text=El%20Gobierno%20Dominicano%20utilizar%C3%A1%20financiamiento,dominicana%20afectada%20por%20el%20coronavirus>
- Ministerio de Hacienda de la República Dominicana. (2020d, marzo 30). Gobierno dominicano utilizará financiamiento contratado con el Banco Mundial para atender emergencia por Coronavirus. <https://hacienda.gob.do>. Recuperado 10 de marzo de 2023, de <https://www.hacienda.gob.do/gobierno-dominicano-utilizara-financiamiento-contratado-con-el-banco-mundial-para-atender-emergencia-por-coronavirus/#:~:text=El%20Gobierno%20Dominicano%20utilizar%C3%A1%20financiamiento,dominicana%20afectada%20por%20el%20coronavirus>
- Ministerio de la Presidencia. (2020, April 26). Listado de medidas RD vs COVID-19 — Coronavirus República Dominicana. <https://coronavirusrd.gob.do/2020/04/26/listado-de-medidas-rd-vs-covid-19>
- Presidencia de la República Dominicana. (2020, 20 abril). Listado de medidas RD vs COVID-19. <https://coronavirusrd.gob.do>. Recuperado 10 de marzo de 2023, de <https://coronavirusrd.gob.do/2020/04/26/listado-de-medidas-rd-vs-covid-19/>
- Programa Mundial de Alimentos. (2020). Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. La respuesta de República Dominicana a la pandemia COVID-19. https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000119047/download/?_ga=2.99296669.2085619291.1665419600-1790528542.1665419600
- Ramírez, Y. (2020, March 27). Gobierno lanza un paquete de ayuda económica para proteger a la República Dominicana. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.do/gobierno-lanza-un-paquete-historico-de-ayuda-economica-para-proteger-a-la-republica-dominicana/>
- Ramírez, Y. (2020, March 28). Ministro de Hacienda explica funcionamiento de los programas Quédate en Casa y FASE. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.do/ministro-de-hacienda-explica-el-funcionamiento-de-los-programas-quedate-en-casa-y-fase/>
- Ramírez, Y. (2020, March 30). Gobierno dominicano utilizará financiamiento contratado con el Banco Mundial para atender emergencia por coronavirus. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.do/gobierno-dominicano-utilizara-financiamiento-contratado-con-el-banco-mundial-para-atender-emergencia-por-coronavirus/>
- Rathe, M., Rathe, L., De la Rosa, M., & Paulino, I. (2022). República Dominicana: La respuesta a la pandemia de COVID-19 en 2021. *Gaceta Médica de Caracas*, 130(2S). http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_gmc/article/view/24117/144814490471
- Ruiz, E. (2021). Pros y contras de devolver el 30% de los fondos de las AFP. *Diario Libre*. Recuperado 18 de abril de 2023, de <https://www.diariolibre.com/economia/pros-y-contras-de-devolver-el-30-de-los-fondos-de-las-afp-CP18714521>
- Superintendencia de Pensiones. (2022). Boletín trimestral abril-junio [No.76].
- Tesorería de la Seguridad Social. (2022, Octubre). Informe estadístico sobre la cobertura de salud del Sistema Dominicano de la Seguridad Social (SDSS)

CAPÍTULO 13

Protección Social, Mercado Laboral y Pandemia: el caso de Uruguay y el papel de un Sistema Nacional de Cuidados

Isabel Pérez de Sierra
FLACSO Uruguay

Introducción

A los efectos de la realización del presente capítulo se recurrió a una revisión documental y al análisis de datos secundarios de fuentes oficiales y/o de instituciones con trayectoria en la producción de información desde la sociedad civil organizada. Se analizó el período 2020–2022, con el objetivo de dar cuenta tanto del proceso de pandemia como de la salida de la crisis, y su incidencia en el mercado laboral uruguayo.

El punto de partida de este capítulo es la ya evidenciada condición dual de la arquitectura de protección social en Uruguay (Antía y otros 2013), que en términos regionales ha impactado también en la denominada “expansión segmentada” de las políticas sociales (Arza 2022). Esta perspectiva, permite explicar algunos de los impactos diferenciales que tuvo la pandemia en el país tanto en el mercado laboral, como en la relación más amplia trabajo–familias, considerando la estructura y los alcances de la protección social, así como el papel que cumplió la política de cuidados creada en el año 2015.

Las fuentes de información tomadas para este estudio corresponden a la producción oficial de estadísticas a cargo del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay a través del instrumento de la Encuesta Continua de Hogares (en adelante ECH) y la Encuesta Nacional de

Uso del Tiempo y trabajo no remunerado y estudios de instituciones con trayectoria académica que toman como base los datos producidos por dicho organismo para generar miradas específicas a partir del cruce posterior de variables. También se consideraron otras fuentes oficiales para dar cuenta de datos de cobertura de salud y seguridad social, como el Sistema Nacional de Información en salud (SINADI) y el Banco de Previsión Social (BPS). Asimismo, se realizó una revisión documental y bibliográfica para el posterior análisis.

El Mercado Laboral en Uruguay: pandemia y después

En primer lugar, y con el objetivo de caracterizar la actualidad del Mercado de Trabajo en Uruguay, en el presente apartado nos referiremos a la situación país a octubre de 2022, tomando como fuente principal el Informe Técnico producido por el Instituto Nacional de Estadística (INE). A dicha fecha, y para el total país, la tasa de actividad en Uruguay se situaba en 62,1%, la tasa de empleo en 57,2% y la tasa de desempleo en 7,8%.

A partir de los siguientes cuadros se presentan las tasas del mercado de trabajo para el total país y los totales de las personas (expresados en miles) a octubre de 2022.

Cuadro 1: Principales tasas de mercado de trabajo. Total país

	Actividad	Empleo	Desempleo
Tasas (en %)	62,1	57,2	7,8

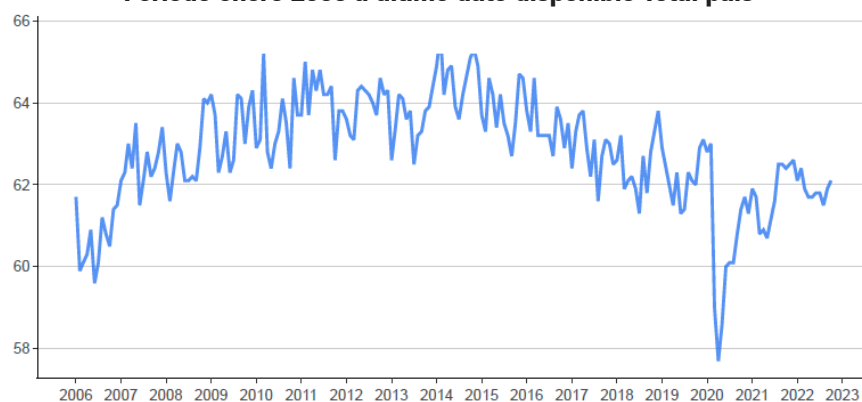
Fuente: INE - Encuesta Continua de Hogares

Cuadro 2: Total de personas por condición de actividad. Total país

	Activos	Ocupados	Desocupados
Totales (en miles)	1803,7	1662,5	141,2

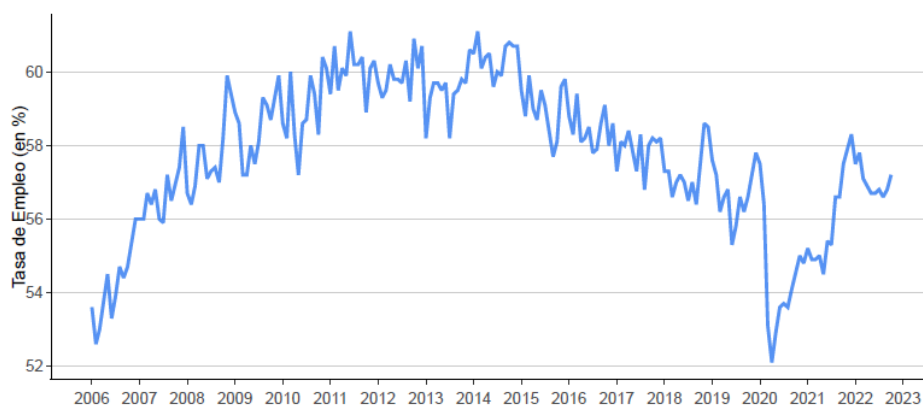
Fuente: INE—Encuesta Continua de Hogares

Gráfico 1
Evolución mensual de la tasa de actividad.
Período enero 2006 a último dato disponible Total país



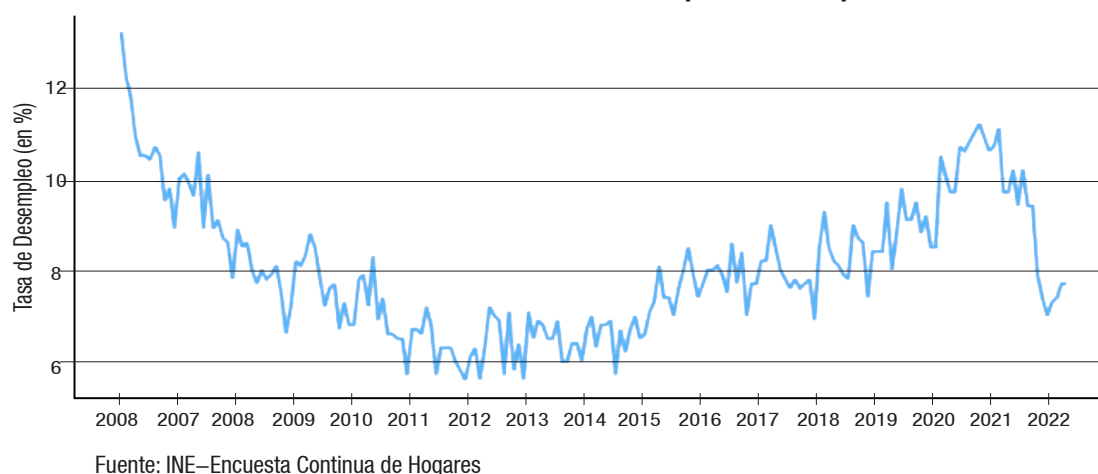
Fuente: INE—Encuesta Continua de Hogares

Gráfico 2
Evolución mensual de la tasa de empleo.
Período enero 2006 a último dato disponible Total país.



Fuente: INE—Encuesta Continua de Hogares

Gráfico 3
Evolución mensual de la tasa de desempleo.
Período enero 2006 a último dato disponible Total país



En segundo lugar, es relevante aquí referirnos a la evolución de dichas tasas en un período histórico comparable¹. De este modo, a través de los gráficos siguientes se presenta la evolución de las tasas de actividad, empleo y desempleo en Uruguay en el período enero 2006 al último dato disponible para el informe de referencia (INE 2022).

A partir de la información disponible para Uruguay es posible entonces sostener que el período de pandemia y en particular algunos momentos clave respecto de la situación sanitaria y las medidas gubernamentales asociadas a ella (medidas de restricción de la movilidad, orientación al teletrabajo, cierre de servicios sociales y centros educativos), tuvieron efectos en el descenso pronunciado de las tasas de actividad y de empleo y un aumento de la tasa de desempleo, particularmente en algunos meses de 2020 y de 2021. Ya para 2022 Uruguay asiste a una baja de la tasa de desempleo.

Asimismo, es posible decir que, respecto de la situación prepandemia, Uruguay a 2022 se encontraba con menos personas participando del mercado de trabajo (ocupadas o desempleadas), pero aproximadamente la misma cantidad de personas ocupadas, lo que se explica por la disminución en la tasa y cantidad de desocupados.

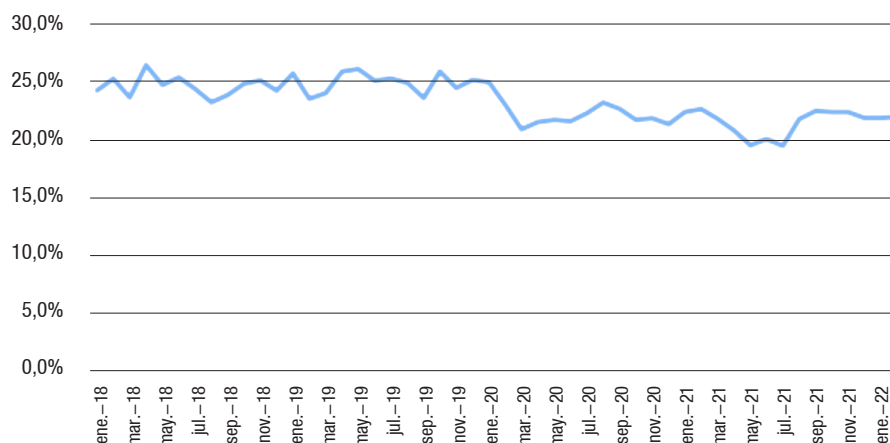
Por otra parte, y para caracterizar la evolución de la tasa de informalidad, un informe de Matías Brum (2022) toma como referencia su trayectoria pre y postpandemia: enero 2018–enero 2022.

Si bien en el período se asiste a una baja de la tasa de informalidad, esto no puede interpretarse como un indicador del aumento de la cantidad de trabajadores con cobertura de seguridad social, sino que otros componentes derivados de la crisis pandémica pueden verse como factores explicativos (Brum 2022, Carneiro y otros 2022)

A este respecto sostiene:

“El procesamiento de la ECH y de registros administrativos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social confirman que la reducción en la informalidad durante el shock pandémico de 2020 no obedeció a cambios comportamentales, es decir, a un efectivo incremento en la cantidad de trabajadores con cobertura de seguridad social, sino a una mayor disminución del empleo en los sectores informales comparados con los formales. En otras palabras, la caída en el porcentaje de ocupados con cobertura de seguridad social se debió a que el shock pandémico destruyó

¹ La base en el año 2006 responde a que la Encuesta Continua de Hogares del INE comienza a tener cobertura para el total país y una periodicidad mensual para las estimaciones de los indicadores de mercado de trabajo.

Gráfico 4: Tasa de Informalidad

Fuente: Brum 2022 en base a ECH-INE

más empleos informales que formales, y no a una mejora real en el registro en la seguridad social” (Brum 2022: 2).

Coincidiendo con esta perspectiva, Fabián Carneiro y otros (2022) afirman que la disminución en la informalidad durante la pandemia es un fenómeno generalizado en América Latina que se explica fundamentalmente por el retiro de los trabajos más precarios como servicios personales o trabajadores por cuenta propia sin local del mercado de trabajo. Así, la baja en informalidad debe leerse en conjunto con la baja en la tasa de actividad.

En 2020 se produjo un aumento del desempleo a 10,4 % y una disminución de la tasa de actividad a 60,5 % lo que indicaba la combinación de dos factores actuando sobre la dinámica laboral: la pérdida de empleo producida por la crisis económica y una disminución de la población activa que indicaba una menor disponibilidad para trabajar de las personas en edad de hacerlo, ya sea por estar desalentadas dadas las dificultades para conseguir empleo o por mayores requerimientos de tareas y cuidados en el hogar producto del impacto de la pandemia en los sistemas educativos.

A su vez, la evolución de la participación laboral de hombres y mujeres dio lugar a un aumento en la brecha de género desfavorable para las mujeres durante 2020, que a pesar de haber disminuido en

los primeros meses de 2021 continuó siendo superior a la observada previamente al surgimiento de la pandemia. En junio del año 2021, la tasa de actividad alcanzó a 54,6% y 68,3% para mujeres y hombres respectivamente, lo que implica que no se volvió a los niveles iniciales prepandemia (Espino y otras 2022).

El sistema de protección social en Uruguay

Universalismo estratificado, protección social dual y el “giro del giro”

El sistema de protección social uruguayo ha sido definido como un “universalismo estratificado”, lo que en términos generales se expresaba en que, hacia la década del 70 del S. XX, protegía de uno u otro modo a la mayor parte de su población. Esta protección se encontraba sin embargo fuertemente estratificada. Iniciativas posteriores se montaron sobre esta característica general del sistema de protección uruguayo, estableciendo nuevas estrategias, como la de la focalización del gasto social hacia sectores especialmente vulnerables, en la búsqueda de homogeneizar el acceso y los beneficios (Filgueiras 2007).

En el contexto del denominado giro a la izquierda en la región, Uruguay “mejoró el patrón redistributivo a través de la puesta en práctica de un conjunto de reformas sectoriales, muchas de ellas, en el área social” (Antía y otros 2013). Entre otras, los autores

destacan: “el retorno a la regulación del mercado laboral, a través de la reinstalación de los Consejos de Salarios a lo largo de todas las ramas de actividad, el aumento del salario mínimo y las políticas de incentivo a la formalidad del empleo. También figuran iniciativas como la reforma de la salud, a lo que se agregan dos medidas políticamente significativas en el plano de la asistencia social: la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y la puesta en marcha de un plan de atención a la pobreza estructurado en base a transferencias condicionadas de renta (Antía y otros 2013: 5).

Este reposicionamiento estatal sin embargo no detuvo ni revirtió la fragmentación preexistente en el sistema de protección uruguayo. Por el contrario, afianzó un modelo de protección por dos vías paralelas: una de provisión de asistencia y bienestar vinculada con el empleo, y otra de carácter no contributivo, por vía de transferencias. (Antía et al 2013).

Con este legado de protección social, la emergencia por COVID 19 en Uruguay coincidió con la asunción de una nueva administración de gobierno con orientación de derecha, y lo que Ximena Baraibar (2021) denomina “el giro del giro”, caracterizado por el retorno a las “protecciones mínimas”.

Características generales del sistema de protección social en Uruguay

El sistema de salud

La reforma del sistema de salud emprendida por el gobierno del Frente Amplio² en el año 2008 se orientó hacia “el logro de la cobertura universal y a la integración de un estratificado sistema de protección social en salud” (Setaro, 2013: 2). La creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud (en adelante, SNIS) implicó al tiempo que dotar de mayores capacidades regulatorias al ente rector sectorial en la materia (Ministerio de Salud Pública), descentralizar la prestación pública de salud de dicho organismo (a partir de la creación de la Administración de Servicios de Salud del Estado, ASSE).

A su vez, la reforma creó un Fondo Nacional de Salud (en adelante FONASA), constituido de aportes de

trabajadores formales, patronales y del Estado, en sistema consolida un financiamiento compartido. A partir del año de entrada en vigor de la reforma, se produce un incremento sustantivo y sistemático de la cobertura de salud en el país (Setaro 2013).

Por el sistema FONASA acceden a la salud en cualquier institución del SNIS a elección, tanto sea pública como privada, aportantes activos a la seguridad social, así como sus hijos e hijas menores de 18 años y cónyuges. El resto de la población accede a la salud por medio de afiliación privada en ese subsector, o por el prestador público a través de su red de asistencia en el territorio nacional (ASSE).

Según el Sistema Nacional de Información del Ministerio de Salud Pública (SINADI–MSP) a setiembre de 2022 el total de personas con cobertura de salud ascendía a 3.836.634, distribuyéndose del siguiente modo: 1.541.593 en el sector público, 2.179.831 en instituciones de asistencia médica colectiva y 115.210 en seguros privados de salud.

Esto equivale a decir que Uruguay cuenta con una cobertura prácticamente universal de salud. Dentro de la población con cobertura de salud a dicha fecha, 2.000.185 la tienen a través del FONASA, lo que implica que un 52% de la población accede a la cobertura de salud por medio del aporte a la seguridad social propio, de su padre, madre (en el caso de los menores de 18 años) y/o cónyuge. El restante 48% accede a la salud por otras vías, es decir, que corresponden a trabajadores informales y/o desempleados, así como población que no se encuentra económicamente activa.

La seguridad social

En cuanto a la seguridad social, Uruguay presenta uno de los niveles más altos de cobertura de la región. El porcentaje de cotizantes a la seguridad social con relación a la Población Económicamente Activa (PEA), la población ocupada y la población ocupada asalariada se ubicó en el año 2019, en 73%, 79,8% y 88,6% respectivamente, según datos del BID (2020).

En relación con los pasivos, el porcentaje de población de 65 o más años que recibía una pasividad según

2 El partido Frente Amplio, coalición de partidos de izquierda, gobernó en Uruguay durante 3 períodos de gobierno, entre 2005 y 2020.

datos de la Encuesta Continua de Hogares en 2019 alcanzaba el 87%. Tal como lo plantea el documento mencionado:

“se observa que la cobertura contributiva mantiene una trayectoria caracterizada por un muy moderado crecimiento en la última década, con un nivel de cobertura del orden del 80% en 2009 que se eleva hasta el 82,5% en 2019. De esta forma, el leve incremento de la cobertura pasiva registrado en la última década se explica por las prestaciones contributivas, en tanto que las no contributivas se han mantenido estables, cubriendo un 5% de la población de 65 años o más”. (BID 2020: 13)

Un dato interesante y que reafirma la dualidad del sistema de protección también en este ámbito, está vinculada al porcentaje de personas que recibe pensiones no contributivas, que desciende con el quintil de ingresos de las personas. Mientras entre las personas mayores pertenecientes al primer quintil, la cobertura no contributiva se ha ubicado promediamente en la última década por encima del 8%, en el segundo quintil desciende significativamente resultando algo mayor al 4%. La cobertura no contributiva decrece a medida que aumenta el nivel de ingreso, y representa algo más del 1% en el caso del quinto quintil (BID 2020).

Prestaciones y medidas no contributivas, con foco en las personas no cubiertas

Entre las prestaciones no contributivas Uruguay cuenta con pensiones por vejez e invalidez. El programa tiene como objetivo amparar económicamente a toda persona que por razones de edad o enfermedad no puede generar ingresos y carece de todo tipo de recursos para cubrir sus necesidades vitales. Si bien estas prestaciones datan de la primera mitad del S. XX en el país, han tenido modificaciones y en la actualidad, su asignación está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, entretanto que el financiamiento a cargo del BPS.

A su vez, existen transferencias monetarias no contributivas focalizadas también en población sin ingresos propios: las Asignaciones Familiares – Plan de Equidad en particular, están dirigidas a mujeres embarazadas (prenatal), niños, niñas y adolescentes

menores de 18 años o personas en situación de discapacidad, que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del instituto Niño y el Adolescente del Uruguay.

A partir de 2015, y tras la entrada en vigencia de la Ley N°19 353, Uruguay sumó a su sistema de protección social el Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Como analizaremos, si bien su construcción significó la asunción por parte del Estado de la necesidad de incluir en la mirada del bienestar a los cuidados (tanto su provisión como su garantía como derecho), su despliegue inicial no alcanzó a generar niveles de cobertura y suficiencia mínimas antes de la llegada de la pandemia al país, ni la política pública contó con prioridad por parte de la administración de gobierno que asumió a partir de 2020, por lo que es difícil valorar su papel en la protección durante la pandemia y después de ella.

La creación de un Sistema Nacional de Cuidados y la redefinición de la protección social en Uruguay

En el año 2010, al inicio del segundo gobierno consecutivo del partido político Frente Amplio, Uruguay fue el primer país latinoamericano en plantearse el diseño de una política pública social que abordara, de manera sistémica y para todo el ciclo de vida, la reorganización de los cuidados como un asunto que requería una –hasta el momento ausente– intervención estatal.

El cuidado y su organización social, en tanto asunto objeto de respuestas de política pública se instala en la agenda pública del país tres décadas atrás. En ese proceso confluyeron los aportes de múltiples actores sociales, fundamentalmente organizaciones vinculadas al trabajo de incidencia para pensar las relaciones entre género, familias y trabajo, y algunos sectores de la academia que también centraron sus aportes en estas áreas. A estos se fueron sumando actores políticos y sociales vinculados a asuntos sectoriales y/o poblacionales cercanos a los hoy comprendidos como “cuidados”.

Estos aportes situaron por primera vez a los cuidados, su provisión, y al reparto de las responsabilidades vinculadas a garantizarlo, en el conjunto de las

preocupaciones referidas a la organización de la vida en sociedad y como un asunto central de la protección social y el bienestar (Espino y Salvador 2013; Pérez de Sierra 2015).

Su inclusión en la agenda institucional/estatal puede situarse inicialmente en el debate que llevó a la construcción de la Reforma de la Salud en 2008 (mencionada en apartados anteriores), en el que por primera vez se delimitaron los campos “cuidados de salud” y “cuidados”. Este primer hito dio lugar a dos derivaciones claras: 1. la incorporación del tema en el programa de gobierno del partido Frente Amplio para el período 2010–2015. 2. la conformación de un Grupo de Trabajo³ gubernamental, en el año 2010, para la elaboración de la propuesta de un Sistema de Cuidados.

En el año 2011, a su vez, tuvo lugar un proceso de consulta y debate en todo el país, propiciado por el Grupo de Trabajo intersectorial y del que participaron activamente representantes de la sociedad civil organizada, así como personas no organizadas de las comunidades. En diciembre de 2014, hacia el final del segundo período de gobierno de la coalición de izquierda, se presenta “Cuidados como sistema”, una publicación que resume los acuerdos alcanzados con relación a la política proyectada. Del documento se destacan ya algunas características que acompañarán el futuro diseño del Sistema: coordinación intersectorial, perspectiva de derechos y de género, participación social.

Un asunto de política emergente

Hasta su irrupción en las agendas públicas en la región, los cuidados eran parte del universo simbólico y práctico de lo privado: su organización correspondía a las familias y, en particular, a las mujeres. Múltiples aportes muestran el carácter familiarista y feminizado que tenían y continúan teniendo los cuidados en las sociedades latinoamericanas⁴. De esa manera, no eran concebidos como un problema social del cual el Estado tuviera cosas para hacer y decir. Al ingresar al ámbito público primero, e institucional/estatal después en Uruguay, su abordaje aparece directamente vinculado a materias específicas de

las políticas sociales preexistentes, tales como las de protección de la vejez, las de salud y asistencia social. Por tanto, los cuidados redefinen el propio sistema de protección social. Ejemplos de esto son la atención de la población adulta mayor dependiente, de las personas con discapacidad, de atención y educación de la primera infancia y de población de distintas edades por debajo de la línea de pobreza, respectivamente.

El caso de la educación y atención a la primera infancia es paradigmático respecto de la novedad que instala la creación del sistema de cuidados en Uruguay: la emergencia de la institucionalidad de los cuidados comienza a operar en un asunto donde el despliegue institucional en la materia contaba con 30 años de trayectoria en el país, a través del denominado Plan CAIF. Es decir: ya existía una tradición institucional en la intervención social en esta etapa etaria, y los cuidados aparecen aquí para redefinir conceptualmente el abordaje y, en todo caso, ampliar la cobertura, pero con una arquitectura institucional previa consolidada.

La política de cuidados de Uruguay se inserta en un conjunto de políticas emergentes en la región que se distingue de las tradicionales, en particular por sus modos de conformación, procesos de los que se sabe muy poco aún (Arza y otros 2022). Algunas investigaciones recientes han buscado evidenciar el modo en que la convivencia de diferentes marcos interpretativos sobre el cuidado en la agenda de gobierno en Uruguay afectó etapas venideras de la construcción de esta política pública. Las tensiones conceptuales en juego, las transformaciones en la aportación de sentido al problema del cuidado en una y otra etapa y, por tanto, las diferentes narrativas acerca de cómo debía abordarlo una política pública, forman parte de un conjunto de investigaciones recientes en la materia (Pérez de Sierra, 2016; Aguirre, Ferrari, 2014; de Santibañez 2022).

El SNIC: la ley de creación y despliegue durante el período 2016–2020

El Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) de Uruguay, considera a los cuidados como un derecho

3 El denominado Grupo de Trabajo funcionó durante 2010 y 2011 en el seno del Consejo Nacional de Políticas Sociales de Uruguay, y elaboró una propuesta inicial para la construcción de una política de cuidados en Uruguay.

4 Basta ver las Encuestas de Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado en los distintos países para constatar esta evidencia.

universal y establece como sujetos de la política a: niñas y niños de entre 0 y 3 años de vida; personas mayores; personas con discapacidad en situación de dependencia; y personas que cuidan.

Se distingue de otros diseños por su cualidad integradora de viejas y nuevas prestaciones y servicios, así como de diversos sectores de actuación del Estado. El Sistema es definido como “un conjunto articulado de nuevas prestaciones, coordinación, consolidación y expansión de servicios existentes, como asimismo la regulación de las personas que cumplen servicios de cuidados” (Ley 19.353: 7).

A través de la Junta Nacional de Cuidados, órgano máximo de gobierno de la institucionalidad del sistema, la política moviliza a un amplio abanico de instituciones públicas, desde ministerios hasta entes autónomos. Estas incluyen al Ministerio de Desarrollo Social, entidad que la preside, y a los Ministerios de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública, de Economía y Finanzas, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, del Banco de Previsión Social, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y el Congreso de Intendentes. A la vez, el Instituto Nacional de las Mujeres, participa de ese ámbito con voz, pero sin voto.

Un elemento singular de la política de cuidados construida en Uruguay, además de los ya mencionados, es su perspectiva transformadora del actual orden de género con relación a los cuidados. Probablemente, su expresión literal en el texto de la Ley 19.353 que lo crea, responda a un proceso de discusión pública e institucional/estatal de largo tiempo y maduración, y en el que interactuaron virtuosamente academia, sectores de la sociedad civil organizada y actores institucionales. La norma coloca como principio, “aportar a la transformación de la actual división sexual del trabajo”, así como la promoción de la corresponsabilidad, tanto en la esfera social

(involucrando equitativamente al Estado, el mercado, las familias y la comunidad) en su provisión, como a hombres y mujeres a nivel societal.

En términos del diseño institucional, el SNIC cuenta con características distintivas que vale la pena destacar aquí: 1. Una visión de sistema: introduce la mirada relacional en la actividad de cuidar, incluyendo a quien requiere cuidados en determinadas condiciones y a quienes cuidan. A la vez, concibe a la política no únicamente como conjunto de servicios y prestaciones sino como un mecanismo de comunicación para el cambio cultural, superando una visión puramente asistencial. 2. Integralidad: su diseño desafía los modos de hacer del Estado, en tanto busca integrar institucionalidades fragmentadas y/o dispersas que ya actuaban sectorialmente, para abordar una materia en común. Esta definición resalta en relación a otra opción de diseño que podría haber sido tomada: la de crear una nueva sectorialidad en el Estado orientada a encargarse de los cuidados como materia. La institucionalidad colegiada, interpela la toma de decisiones conjunta e insta a generar una práctica de coordinación en un país con una larga tradición sectorial en algunos asuntos tales como salud, educación, niñez, seguridad social. 3. Participación social institucionalizada, a través del Comité Consultivo de Cuidados⁵.

La institucionalidad de SNIC se define en la Ley 19.353 a través de los siguientes órganos:

—Junta Nacional de Cuidados, presidida por el ministro de Desarrollo Social, que trabaja en articulación con otros nueve organismos: ministerios e institutos que tienen alguna competencia en materia de cuidados.

“El órgano de mayor jerarquía del SNIC es un ámbito colegiado en el que se fijan los lineamientos estratégicos de la política, se plasman los acuerdos, se adjudican las responsabilidades y los plazos para el trabajo interinstitucional”. (SNIC, 2020: 27)

5 El Comité Consultivo de Cuidados es un órgano asesor del Sistema que integra a los sectores sociales de distinta naturaleza involucrados con los cuidados: sociedad civil organizada en torno a los cuidados, o a las poblaciones contempladas por la política pública; representación de los trabajadores y las trabajadoras organizadas a través del PIT CNT; proveedores de servicios de cuidados (entre los que están federaciones de cooperativas y organizaciones de la sociedad civil que proveen cuidados en convenio con el Estado y cámaras empresariales) y la academia (no sólo universidades públicas y privadas sino también instituciones académicas no universitarias que investigan sobre desarrollo, bienestar, masculinidades y género, entre otros aspectos vinculados a la política pública).

Diagrama de gobernanza e institucionalidad del Sistema



Fuente: Elaboración propia en base a Ley 19353

–Comité Consultivo de Cuidados, órgano conformado por representantes de organizaciones sociales, trabajadoras y trabajadores, así como el sector académico y el sector empresarial vinculado a los cuidados, que da seguimiento a la política pública. Tiene el cometido de asesorar a la Secretaría Nacional de Cuidados sobre “las mejores prácticas conducentes al cumplimiento de los objetivos, políticas y estrategias correspondientes al SNIC” (Ley 19.353).

–Secretaría Nacional de Cuidados, liderada por una figura de designación política encargada de ejecutar las políticas definidas para el SNIC por la Junta Nacional de Cuidados, y responsable de planificar la implementación del Sistema. Según el texto de la ley es encargada de la “articulación y coordinación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados” (Ley 19.353).

Un elemento para destacar fue el funcionamiento durante el periodo 2016–2020 de comisiones temáticas intersectoriales ad hoc convocadas por la Secretaría de Cuidados, dando continuidad a la práctica de diseño colectivo de servicios y prestaciones iniciada en la etapa anterior de formulación de la política con el Grupo de Trabajo (Pérez de Sierra 2021).

Un diseño que moviliza a distintos ámbitos sociales

Este diseño institucional, movilizó modificaciones en la conformación de la escena y en las agendas de los actores colectivos e institucionales implicados en el Sistema. Estos cambios aún no han sido abordados por la investigación académica ni dimensionados en el debate público. No obstante, existen evidencias de que algunas de las organizaciones e instituciones convocadas a partir del componente de participación social de la política, colocaron una mirada específica en los cuidados a partir de la creación del Sistema, aun cuando antes no lo habían hecho ni formaban parte de su agenda. El desarrollo de la actividad en el Comité Consultivo de Cuidados, ámbito que tuvo participación desde su creación en 2017 en las discusiones sobre el avance del Sistema, parece ser un factor explicativo de estos movimientos. Entre otros, algunos hitos significativos son la creación de una Comisión de Cuidados al interior de la confederación sindical (PIT CNT), en la que distintas ramas sindicales vinculadas al Sistema abordan el tema centralmente, y el surgimiento del Sindicato Único de Asistentes Personales (SUAP), partir de la creación de dicho rol de cuidado remunerado en el Sistema.

El movimiento sindical incorporó en su agenda de demandas laborales la corresponsabilidad en los cuidados, al punto que las medidas en ese sentido ocuparon gran parte de la agenda de la negociación colectiva en las más diversas ramas entre 2017 y 2019, a través de las denominadas cláusulas de género. Este fenómeno ha sido y continúa siendo objeto de diversas investigaciones (CIEDUR, 2019).

La participación social en el Sistema fue impulsada fuertemente por la sociedad civil organizada, en particular, por la Red Pro Cuidados⁶, actor clave en la etapa de instalación formal de la Política de Cuidados en Uruguay a partir de 2013. La sociedad civil organizada en torno a diversos derechos colectivos se aunó en este espacio de coalición de 2013 en adelante.

Servicios de cuidados según población objetivo

Los servicios y prestaciones desplegados en el marco de esta política pública pueden ordenarse según población objetivo y tipo. Esta descripción permite visualizar en qué medida el Sistema buscó operar como una nueva interfase en la relación familias–trabajo como nuevo componente de la protección.

Primera Infancia

El SNIC cuenta con dos tipos de servicios de cuidado dirigidos a esta población y sus familias. Por una parte, aquellos que se brindan de manera institucionalizada, atención y educación infantil, hoy denominados *Centros de Educación y Cuidados para la Primera Infancia*. Cuentan con regulación estatal, y son provistos en dos modalidades: convenio del Estado con organizaciones de la sociedad civil a través de financiamiento público; o de gestión y financiamiento público. Ambos servicios preexistían al sistema, aunque vieron ampliada la oferta y cobertura de manera muy importante durante el período 2014–2020. Según el SNIC (2020), entre

2014 y 2020 la cobertura a través de oferta pública de educación y cuidados para 0 a 3 años, pasó de 62.565 en 2014 a 74.736 niños y niñas en 2019. Asimismo, se observa en el período una disminución de la asistencia de niños y niñas entre 0 y 3 años a servicios privados (de 29.995 a 26.598). A finales de 2019, Uruguay se encontraba posicionado como el país de mayor cobertura de centros infantiles en la región, con los siguientes porcentajes para niños de entre 0 y 3 años de edad: menores de un año: 15,5%; un año: 39%; dos años: 55,3%; tres años: 75,8%; cuatro años: 94,2%; y cinco años: 99,4%, según la Encuesta Continua de Hogares del INE. Es necesario aclarar que estas cifras incluyen a la población infantil atendida por los servicios públicos y los centros privados de atención infantil. (La Diaria, 21 de setiembre de 2020) En cuanto a los servicios de provisión privada de educación y cuidados para la primera infancia, también cuentan con regulación del Estado. A su vez, en el marco del SNIC se incluyó a este tipo de servicios en algunas líneas de política pública que buscaban uniformizar criterios de calidad, además de posibilitar el acceso subvencionado a cuidado infantil en territorios donde no existía oferta pública disponible⁷.

Por otro lado, se desarrollaron algunos servicios de cuidados de características diversas, y que se distinguen de la clásica modalidad institucionalizada de atención a la primera infancia. Los denominados *Espacios de cuidados y educación* para hijos e hijas de estudiantes de educación media con sus madres/padres, y las *Casas Comunitarias de Cuidados*. Tanto los primeros como los segundos pueden entenderse como experiencias piloto, que tuvieron alcance y cobertura muy menor: unos 1000 niños y niñas entre ambas experiencias (SNIC, 2020). No obstante, las sistematizaciones realizadas dan cuenta del éxito de estas experiencias en territorios y/o circunstancias específicas, por su característica menos rígida de funcionamiento, y su sometimiento a continua

6 Actor colectivo que articula, entre otras organizaciones, a la Red Género y Familia, reconocida por su impulso para que los cuidados como asunto objeto de políticas públicas se posicionara en la agenda pública e institucional/estatal, con visión sistémica y perspectiva de igualdad de género.

7 La Becas de Inclusión Socioeducativa (BIS) tienen por objetivo brindar servicios de cuidado y educación a niños y niñas de 0 a 2 años (en excepciones, de 3 años) pertenecientes a familias integradas a los programas de Acompañamiento Familiar que residan en territorios con insuficiencia de oferta de estas características. Por su parte, el Sello Cuidando con Igualdad es un instrumento que permite a los equipos de centros de educación y cuidados para la primera infancia, tanto públicos como privados, trabajar para la transformación de las lógicas, prácticas y estructuras organizacionales que afectan la igualdad de género en los procesos de socialización de niños y niñas, sus oportunidades y derechos.

evaluación. En localidades pequeñas y no urbanizadas, la presencia de Casas Comunitarias de Cuidado habilitó por ejemplo a las mujeres que antes estaban a cargo del cuidado de forma no remunerada, a salir al mercado laboral y/o retomar ciclos educativos formales de los que se habían desvinculado. La experiencia de los Espacios de Cuidados para hijos e hijas de estudiantes de educación secundaria fue significativa por lo que movilizó en las propias instituciones sectoriales involucradas.

También se crearon los *centros SIEMPRE*, desarrollados con diversas modalidades de implementación. Entre ellas se destacan servicios producto de un diálogo tripartito entre sindicatos, empresas privadas y Estado, otros de acuerdo entre sindicatos y el Estado, y otros en que están involucrados los organismos públicos en el propio proceso de implementación. El diálogo social que involucró a esta modalidad de servicios de cuidados es destacado por los actores en las sistematizaciones realizadas (SNIC, 2020).

El desarrollo de servicios de cuidado infantil, la ampliación de cobertura y creación de modalidades novedosas para su provisión, así como el avance en la regulación de la calidad de estos servicios y la transversalización de las líneas de trabajo hacia la igualdad de género y la corresponsabilidad, fue sin lugar a duda uno de los avances más significativos del SNIC.

Personas en situación de dependencia severa

Respecto a las personas en situación de dependencia severa de todas las edades —a pesar de que únicamente se llegó a alcanzar hasta 2020 a personas menores de 29 años y mayores de 70— los servicios son de dos tipos: en domicilio (Asistentes Personales) o institucionales (Centros de día y Establecimientos de larga estadía para personas mayores. Asimismo). El SNIC incluyó además un servicio de Teleasistencia para personas con dependencia moderada o leve.

La creación del servicio de *Asistentes Personales* implicó un proceso de formación y validación de conocimientos para el ejercicio del rol y la construcción de un Registro unificado de Asistentes Personales del Sistema de Cuidados.

A través de este servicio, las personas en situación de dependencia severa acceden a un subsidio para la contratación de una ayuda profesional adaptada por 80 horas mensuales. La asistencia y acompañamiento se destinan a actividades de la vida diaria, (básicas, instrumentales y avanzadas). La provisión del servicio se realiza en dos modalidades: a través de la contratación individual por parte de las personas usuarias al AP o a través de cooperativas de trabajo y empresas privadas en convenio con la secretaría del SNIC. En total, a diciembre de 2019, se encontraban trabajando 4.510 AP en todo el país. Al mismo tiempo, al cierre de 2019, más de 6000 personas contaban con el servicio activo como usuarias, en los 19 departamentos del país (SNIC, 2020). Las variaciones de esta cobertura y el freno de nuevos ingresos entre los años 2020 y 2022, dan cuenta del debilitamiento de este y otros servicios de cuidados a partir de la nueva administración de gobierno, aun a pesar del aumento de la demanda de cuidados producto de la pandemia (TV Ciudad 2022).

Los datos de cobertura a 2019 representaban ya menos del 20% del total de personas en situación de dependencia severa que se estima requerirían el servicio en el país. En cierta medida, el lento avance inicial en la universalización de la cobertura de este servicio estuvo vinculado con que una amplia mayoría de las personas beneficiarias accedían al programa por medio del subsidio estatal, lo que hace costosa su provisión con fondos presupuestales.

Esta característica fuertemente subsidiada del servicio continúa planteando desafíos para su financiamiento futuro. Sin embargo, garantiza que la provisión actual se encuentre altamente formalizada, lo que significa un avance muy importante en la valorización del trabajo de cuidados.

En cuanto a los *Centros de Día*, son servicios diarios para personas en situación de dependencia leve o moderada que viven en su hogar, y asisten al centro de manera ambulatoria, para realizar actividades de estímulo y acompañamiento socio-terapéutico. Se trata de un servicio que creó el Sistema de Cuidados, y tuvo un desarrollo aún pequeño en cantidad y alcance. A fines de 2019, este servicio alcanzaba a unas 184 personas en todo el país, en 6 centros distribuidos en la capital y algún departamento del interior del

país. El servicio se brinda a través de cooperativas de trabajo u organizaciones de la sociedad civil que tienen a cargo su gestión. Cada persona puede elegir concurrir 2, 3 o 5 veces por semana, en tramos de 4 o de 8 horas, según la modalidad del servicio.

Los *Centros de Larga Estadía* son el servicio de institucionalización dirigido a personas mayores en situación de dependencia. Según un relevamiento realizado en 2015, existen 1124 centros privados y 12 públicos distribuidos en todo el país de estas características. Estos servicios ya existían con antelación a la creación del Sistema, y pasaron a formar parte de la concepción general de los cuidados una vez instalada la política. Sin embargo, su regulación por parte del Estado ha sido un nudo importante de los gobiernos de las últimas décadas, en tanto requiere de un cambio de paradigma de una mirada fiscalizadora y fuertemente sanitarista, a una de carácter integral, la cual implica una articulación intersectorial aceptada y bien definida.

Coincidiendo con Battyhany y Genta (2020) en cuanto a los servicios y prestaciones de cuidados dirigidos a las personas mayores, los mismos se han reducido a una débil regulación estatal de la oferta ya existente de centros de día o de larga duración, visualizándose en todo caso las innovaciones en el servicio de Asistentes Personales, tanto en presencia pública como en el papel que este servicio puede jugar en la valoración del cuidado como trabajo remunerado, ya que casi un 90% de las personas que lo ejercen, son mujeres.

Personas que cuidan

El SNIC se propuso, al tiempo que desplegar servicios para atender las necesidades de cuidados, valorizar y profesionalizar las tareas de cuidados, para lo que apostó a la formación y capacitación de las personas que cuidan de forma remunerada. Estas acciones estuvieron vinculadas sobre todo a los cuidados que se brindan en forma remunerada, tanto preexistentes (roles de cuidado y educación en primera infancia, por ejemplo), como creados a partir del Sistema (asistentes personales, y otros perfiles de cuidado vinculados al Sistema).

Según explicita la memoria quinquenal del SNIC 2015–2020, en esta área se apostó a la construcción

de una estrategia de formación, que fue diseñada en el ámbito de la comisión intersectorial de formación. Según el documento, “las exigencias y la progresividad de esta debía ser gradual y avanzando simultáneamente en varios ejes de trabajo, tanto en la formación en atención a la primera infancia como de atención a la dependencia conformando una visión sistémica” (SNIC: 116).

En cuanto a la formación dirigida al cuidado de personas en situación de dependencia, en 2016, la Junta Nacional de Cuidados aprobó un diseño curricular de atención a la dependencia, que tenía como antecedente la elaboración del perfil ocupacional que establece el área de competencia en los servicios de cuidados a nivel institucional y en domicilio.

Las formaciones ofrecidas estuvieron enmarcadas en 4 modelos: un diseño curricular específico de cuidados (90 horas); un diseño de nivelación (20 horas); un diseño proyecto ocupacional (30 horas); y un espacio de prácticas (12 horas)

Por otro lado, la agenda de trabajo para la primera infancia se orientó al aumento de la oferta de formación.

Debes de la implementación inicial del sistema

El primer período de implementación del SNIC en Uruguay entre 2016 y 2020, dejó planteados dos grandes asuntos pendientes sin resolver: el componente de la regulación laboral del trabajo de cuidados, y el del financiamiento para alcanzar la demanda de cuidados instalada en país.

Valorizar y profesionalizar el trabajo de cuidados remunerado es clave para convertir la tarea en una actividad laboral que, por un lado, reconozca una tarea históricamente invisibilizada como tal, y por otro, sea atractiva como empleo, propiciando movimiento tanto en la protección social como en el mercado laboral.

Sin embargo, durante el primer período de puesta en marcha del sistema, la regulación del trabajo de cuidados no alcanzó acuerdos entre los actores sectoriales implicados en las definiciones política, en la Junta Nacional de Cuidados.

El Comité Consultivo colocó allí uno de los desafíos pendientes ante el cambio de administración y partido de gobierno en 2020. Según lo expresó en su informe de transición, veía necesario “avanzar en la regulación laboral de las trabajadoras de los cuidados y seguir profundizando en la estrategia de formación como forma de valorar y profesionalizar la tarea”. (Comité Consultivo de Cuidados, 2020:20)

El mismo desafío plantea la memoria quinquenal del SNIC, “Es importante dar continuidad al proceso iniciado en materia de regulación laboral de las personas ocupadas en el sector cuidados y para ello es necesario trazar una estrategia que permita seguir avanzando sin desconocer la situación actual de quienes trabajan en las tareas de cuidado, donde las personas se insertan en un sector ocupacional heterogéneo y disperso con diversidad de situaciones respecto a sus condiciones laborales, remuneración y organización colectiva” (2020: 40).

Asimismo, las definiciones estratégicas respecto del financiamiento del sistema a largo plazo, también constituye uno de los deberes de definición política. En el contexto actual de debate parlamentario de una reforma de la seguridad social, diversos actores sociales han marcado la ausencia de los cuidados en la discusión sobre los riesgos a asegurar, así como de su relación central con las capacidades y trayectorias desiguales de género entre las personas que aportan seguridad social, así como sus oportunidades de aseguramiento como pasivas.

Cuidados y protección social tras la pandemia en Uruguay

Uruguay se encuentra en definitiva en un período bisagra, en que su posición de vanguardia en la construcción de una política de cuidados durante el denominado giro a la izquierda se ve cuestionada hoy por un nuevo giro en las políticas, que minimiza el papel del Estado no sólo en el rol de ejecución sino también, y de manera significativa, en la regulación. Esto, sumado a la emergencia sanitaria por COVID 19, que acrecentó la demanda de servicios de cuidados, así como las lecturas que indican que el mercado laboral se vio resentido en términos de participación femenina, plantean un panorama desafiante para la protección social en Uruguay. El Sistema Nacional de Cuidados constituyó una apuesta a reconfigurar el

sistema de protección, pero su debilitamiento actual pone en jaque tanto la viabilidad de este objetivo como la sostenibilidad de la política al menos en su espíritu fundacional. Una lección aprendida del proceso de Uruguay es que los marcos interpretativos de política no sólo importan, sino que son determinantes si no se formalizan en instrumentos de política. El hecho de que la impronta de coordinación intersectorial para las instancias de diseño y ejecución de programas, servicios y prestaciones fuera ad hoc y a instancias de la Secretaría Nacional de Cuidados durante el período 2016 a 2020, y la ausencia de estas convocatorias durante el período actual, son una muestra clara de ello.

Uruguay requiere revitalizar esta política si pretende abordar los problemas actuales en materia de población, así como repensar el mercado laboral y la seguridad social a partir de la perspectiva de los cuidados.

Los datos más recientes dan cuenta de la permanencia de significativas brechas de género en el uso del tiempo y la participación en el trabajo no remunerado, lo que afecta tanto la inserción como las trayectorias laborales femeninas, y sus aportes a la seguridad social, así como aseguramiento futuro. Mientras la participación en el trabajo remunerado de los varones uruguayos en horas semanales es de 43,6 promediamente, la participación femenina en horas semanales es de 35,9. En cambio, en el trabajo no remunerado la relación se invierte: 20,6 los varones y 34,4 las mujeres. En relación con el trabajo no remunerado de cuidados específicamente, mientras los varones tienen una tasa de participación semanal de 32,4%, las mujeres, tienen una tasa de 45,7%.

A su vez, tanto el envejecimiento en Uruguay como la pobreza se encuentran feminizados, por lo que las mujeres son las más afectadas en dos grupos a los que la seguridad social contributiva no alcanza. Si además sumamos las de en porcentaje desigualdades en el acceso al mercado laboral y el rol principal de los cuidados en ellas, reorientar la política de cuidados se vuelve sustancial como desafío del diseño de la protección social.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, Rosario; Ferrari, Fernanda. (2014) “La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay En busca de consensos para una protección social más igualitaria”. Serie Políticas Sociales. CEPAL. Chile
- Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G., & Midaglia, C. (2013). La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22, pp. 153–174. Recuperado en 25 de enero de 2023, de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2013000200008&lng=es&tlng=es
- Arza, C., Castiglioni, R., Franzoni, J., Niedzwiecki, S., Pribble, J., & Sánchez-Ancochea, D. (2022). La economía política de la expansión segmentada: la política social latinoamericana en la década de 2000 (Elementos de política y sociedad en América Latina). Cambridge: Prensa de la Universidad de Cambridge. doi:10.1017/9781009344135
- Batthyány, K., y N. Genta (2020). “Uruguay: avances y desafíos en la investigación y las políticas públicas del cuidado”, en N. Araujo Guimarães y H. Hirata (comps.), *El cuidado en América Latina*, Fundación Medifé, pp. 219–258.
- BID (2020) Apuntes sobre el sistema previsional del Uruguay N° 4. Documento elaborado por la división de Protección Social y Trabajo para América Latina del Banco Mundial
- Carneiro, Fabricio; Carracedo, Fabián; Greco, Heloisa; Mandressi, Maira; Martínez, Juan Pablo; Martínez, Ricardo (2022) Trabajo en el Uruguay actual: Análisis interseccional y perspectiva de los actores sociales. ANONG–CIESU, Montevideo.
- Espino, Alma; Salvador, Soledad (2013) El sistema nacional de cuidados: una apuesta al bienestar, la igualdad y el desarrollo. FES Uruguay, Montevideo.
- Espino, Alma; de los Santos, Daniela; Fernández Ripa, Mayra (2022) Género y mercado laboral en Uruguay y la región: secuelas de la pandemia. ISBN 978–9974–630–21–5
- Filgueira, Fernando (2007). Nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, resisualismo y ciudadanía estratificada”. Documento de trabajo, Serie Políticas Sociales N° 135. CEPAL.
- INE (2022) Informe técnico. Octubre 2022. Actividad, Empleo y Desempleo.
- (2023) Encuesta sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado 2022.
- Pérez de Sierra (2015) Los enfoques sobre el “cuidado” en la agenda de gobierno en Uruguay: tensiones conceptuales y de política. *Revista Argumentos de crítica social*. IGG UBA Año 2015. N° 17.
- (2016) Marcos interpretativos del “cuidado” en la agenda de gobierno: la construcción de una Política de Cuidados en Uruguay. En: *Aportes a las políticas públicas desde la perspectiva de género. 10 años de FLACSO Uruguay*. 25– 52. Montevideo, Uruguay.
- (2021) El escenario actual de los cuidados en Uruguay: desafíos para la sostenibilidad de la política y la apuesta a la regulación del trabajo de cuidados. En: *Los cuidados: del centro de la vida al centro de la política*. Torres, Ailynn ed. Friedrich–Ebert–Stiftung, Chile.
- Setaro, Marcelo (2013) La economía política de la reforma del sector salud en el Uruguay (2005–2012). Innovación y continuidad en la construcción de un Estado Social con inspiración desarrollista. Tesis doctoral. Udelar.
- SNIC (2020). La construcción del cuarto pilar de la protección social en Uruguay. Balance y desafíos. Memoria quinquenal 2015–2020. Montevideo.

Otras fuentes consultadas:

Comité Consultivo de Cuidados (2020). “Informe de transición”.

Ley 19.353 de creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados

Canal público TV Ciudad. Programa Ciudad Viva. “Preocupación por personas en situación de dependencia severa sin atención” <https://www.youtube.com/watch?v=tYVG1UaHt5Y>

CAPÍTULO 14

Reflexiones finales en torno a las experiencias particulares Latinoamericanas revisadas y el contexto global de la Región

María José González
Lucas Cifuentes
Diego Velásquez

**Programa Trabajo, Empleo, Equidad y Salud (TEES),
FLACSO Chile**

La pandemia por COVID-19 fue, sin duda, un escenario que generó importantes desafíos a nivel global y, por ende, también para los países latinoamericanos. La paralización forzada de la economía dejó en jaque a las y los trabajadores quienes, producto de las medidas de salud pública que debieron ser implementadas no tenían certezas desde dónde encontrar su sustento; y a las empresas, quienes vieron en riesgo la continuidad de su negocio. Esto exigió una rápida respuesta del Estado y, en particular, de sus sistemas de protección social para brindar asistencia a los grupos más vulnerables de la población.

En este contexto, las dificultades expresamente visibilizadas por motivo de la crisis sanitaria, implicaron el surgimiento de una serie de esfuerzos políticos, económicos y sociales, impulsados y ejecutados por los organismos públicos de los países de América Latina. Considerando la debilidad de los sistemas de protección social en muchos de los países latinoamericanos, el desafío fue aún más exigente. De esta forma, se configuró en la Región un escenario de *laboratorio* de políticas en distintos niveles y escalas.

En el marco del presente informe regional, se buscó generar una reflexión en torno a dichas experiencias que permitiera profundizar el debate respecto de la desprotección que caracteriza a los trabajadores informales y desempleados; impulsar el intercambio de experiencias para el abordaje de estas problemáticas en la Región; y contribuir a la búsqueda de soluciones comunes para la reducción de las desigualdades en Latinoamérica.

A la luz de los casos presentados por las distintas sedes de FLACSO, queda en evidencia la heterogeneidad de estrategias que desplegaron los gobiernos para enfrentar la crisis. Ellas variaron desde la asignación de transferencias directas hasta el mejoramiento de programas que ya se encontraban operando. Sin embargo, cabe preguntarse ¿qué factores incidieron en que los Estados optaran por una u otra política? Esa es la pregunta que intentaremos abordar en este capítulo de síntesis, basándonos en que dicha respuesta a la pandemia fue condicionada por factores estructurales que refieren a una forma específica de construcción de Estado en cada caso, como por ejemplo, los sistemas de protección social.

Junto con lo anterior, el contexto macroeconómico en cada caso y la estructuración del mercado de trabajo de cada país también se vislumbran como factores relevantes. Al respecto, la economía de los países de la Región de América Latina se ha caracterizado en los últimos años por un escenario macroeconómico complejo, marcado por una informalidad del empleo estable en torno al 50% y una tasa de desempleo que, entre 2010 y 2019, se acercaba al 7%. En dicho contexto, la pandemia por COVID-19 generó estragos para los cuales recientemente parecieran existir atisbos de recuperación.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: primero, se presenta una clasificación de los países latinoamericanos según los sistemas de protección social que poseen, siguiendo la categorización propuesta por Cecchini y Martínez (2011). Luego, se expone un resumen de las políticas públicas abordados por cada uno de los países.

Específicamente, se analiza la relación entre los tipos de sistema de protección social de las naciones latinoamericanas con la forma en que se enfrentó a la crisis del COVID-19 para el caso específico de los trabajadores informales y desempleados, comparando la cobertura de sus medidas, las fuentes de financiamiento, los cambios que implicaron en relación a la bancarización acelerada, uso de tecnologías, entre otros. Finalmente, se discute y se presentan las principales conclusiones de las reflexiones presentadas en el marco de la Región de América Latina en su conjunto.

Enfoque de los sistemas de protección social en América Latina, el marco de CEPAL

La realidad de la protección social en América Latina refleja una compleja interacción entre los enfoques teóricos y las realidades prácticas. Existen múltiples definiciones y perspectivas sobre la protección social en la región, a la vez que formas específicas de su implementación. A grandes rasgos, algunas varían entre enfoques tradicionales de seguridad social, mientras que otros se focalizan en la asistencia a los grupos más vulnerables.

Para clasificar esta diversidad de realidades se utilizó la categorización propuesta por Cecchini (2009). A pesar de las reformas que se han impulsado a lo largo de estos años en los países de la Región, esta categorización general resulta de utilidad para el ejercicio propuesto en esta sección de análisis. A partir de esta propuesta, es posible identificar tres grandes grupos de países según sus orientaciones en las políticas de protección social. El primero de ellos corresponde al enfoque en asistencia y acceso a la promoción social. Los países que componen este grupo priorizan el desarrollo de políticas y programas dirigidos a los pobres y vulnerables. Ellos, a menudo, presentan bajos niveles de cobertura en protección social contributiva y enfrentan desafíos significativos en términos de inversión social. Además, estos países suelen recibir un apoyo crucial de la cooperación internacional para fortalecer sus programas de asistencia. En este primer grupo de países, no se ha priorizado una reforma al sistema previsional y de

salud para abarcar al grueso de su población, por lo cual, los programas de transferencia condicionada siguen cumpliendo un papel crucial en la extensión de la protección social a la población en situación de pobreza (Cecchini, Martínez, 2012)

El segundo grupo se ubica en una posición intermedia entre asistencia y garantía ciudadana. Los países que pertenecen a esta categoría combinan esfuerzos dirigidos a la población en extrema pobreza con arreglos más amplios de protección social no contributiva. Aquí, se ha incorporado una visión ciudadana que busca extender la cobertura a segmentos históricamente excluidos de los beneficios sociales. A pesar de estos avances, persisten desafíos para lograr una cobertura más universal (Cecchini, Martínez, 2012).

La tercera categoría corresponde al enfoque en garantía ciudadana, el cual apunta a establecer sistemas articulados de protección social con un enfoque en la garantía ciudadana. Estos países han logrado consolidar sistemas más integrales, articulando la protección social contributiva y no contributiva con el objetivo de asegurar un acceso universal a la protección social. Esta orientación se enfoca en la coordinación intersectorial para mejorar la oferta de servicios sociales.

A pesar que este último grupo de países se denominen bajo la nomenclatura de “protección social como garantía ciudadana”, esto responde a un ideal en base al cual, como se señaló, se articulan sus sistemas contributivo y no contributivo. A pesar de ello, como se evidenció en los casos específicos de cada país, persisten inequidades en el acceso de ciertos grupos vulnerables a la protección social, las cuales se espera pudieran ser abordadas desde la articulación ya existente de estos sistemas y desde la forma como el sistema de protección social en su conjunto se encuentra estructurado.

La tabla a continuación muestra la forma en que los países de la Región quedan clasificados de acuerdo a los enfoques definidos en Cecchini y Martínez (2011):

Tabla 1. Enfoque de Protección Social en América Latina, alrededor de 2009.

Enfoque	Características principales	Países ^a
1. Protección como asistencia y acceso a la promoción.	Protección social no contributiva focalizada en los pobres (PTC).	Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana. Caribe: Jamaica, y Trinidad y Tobago.
2. Posición intermedia entre asistencia y acceso a la promoción y garantía ciudadana.	Protección social no contributiva focalizada en los pobres (PTC). Además de PTC, se incorporan otras políticas de protección social no contributiva (focalizadas a salud) y se busca articular de manera progresiva los distintos componentes.	Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, México y Panamá.
3. Protección social como garantía ciudadana.	Transferencias y prestaciones como parte de protección social no contributiva. Creciente articulación entre políticas de protección social no contributiva y contributiva. Se busca conformar sistemas integrados y coordinados de protección social.	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de documentos oficiales y sitios web gubernamentales sobre las políticas de protección social en etapa de diseño e implementación.

a No se han incluido en esta tabla los siguientes países por no disponerse de información actualizada: Cuba, Haití, Nicaragua y República Bolivariana de Venezuela.

Fuente: Cecchini y Martínez, 2011: 82

Para el caso de Cuba, que no aparece en esta clasificación, se tomó como referencia la descripción que se realiza en el capítulo de dicho país (capítulo 5). Considerando que, a pesar de las dificultades presupuestaria y de cobertura que su sistema de protección posee, sugerimos ubicarlo en el grupo de *garantías ciudadanas*. Ello se debe a que el sistema se estructura para asegurar un acceso universal a la protección social, donde se coordinan distintos organismos para garantizar el acceso a toda la población.

El análisis de los enfoques de protección social, revela un panorama diverso en América Latina, existiendo una evolución hacia sistemas más inclusivos y universales (PNUD, 2023; OIT, 2021). Sin embargo, persisten desafíos importantes asociados, especialmente, a la dualidad en la provisión de protección social, con esquemas separados no contributivos para y

trabajadores formales (contributivos). Esta división puede perpetuar la exclusión y limitar el acceso equitativo a los beneficios sociales.

Además, la falta de coordinación e intersectorialidad entre programas y ministerios en algunos países puede obstaculizar la creación de sistemas de protección social más integrales y efectivos. La necesidad de promover una articulación más efectiva entre políticas contributivas y no contributivas se destaca como una prioridad para lograr una cobertura más universal y equitativa.

Iniciativas latinoamericanas para el abordaje de la crisis sanitaria

A continuación, se presenta el análisis de las políticas públicas seleccionadas y analizadas por cada país, sus similitudes y diferencias, respecto a los tipos de

política pública implementados; la población objetivo en cada caso; fuentes de financiamiento; desafíos de innovación que debieron enfrentarse; entre otros. De todas maneras, es necesario mencionar que cada una de estas políticas fue elegida por los autores representantes de cada sede de FLACSO, por lo que no representan a la totalidad de medidas desplegadas por los Estados, y donde se combinan iniciativas que tienen distintas coberturas espaciales (como nacionales o locales) y que se aplicaron durante diferentes periodos de tiempo.

La diversidad de políticas públicas implementadas para abordar los efectos de la pandemia responde a contextos nacionales específicos y a la necesidad de adaptarse a las realidades locales. Para analizar cada una de estas políticas, es esencial tener en cuenta la génesis de cada una de ellas, ya que puede reflejar tanto la urgencia de la situación como la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales. Además, es crucial identificar la población objetivo de cada política, ya que permite evaluar su alcance y efectividad en la protección de los sectores más vulnerables. Por último, al examinar las condiciones para obtener los beneficios, se puede valorar la accesibilidad y equidad de estas políticas en la provisión de apoyo a quienes más lo necesitan.

Las políticas públicas implementadas en los países son mayormente de dos tipos. Por un lado, se encuentran las transferencias monetarias desde el Estado en forma de bonos, y por otro, el fortalecimiento de programas orientados a la ayuda de personas vulnerables. Respecto de las primeras se encuentra el caso de Costa Rica, quienes promovieron el *Bono Proteger* una vez iniciada la crisis sanitaria con el propósito de proporcionar asistencia económica a personas y familias afectadas por la crisis económica, buscando mitigar los efectos negativos en los sectores más vulnerables de la sociedad. Por su parte, Ecuador instauró el *Bono de Protección Familiar por emergencia*, el cual consistente en una única transferencia monetaria. En el caso de Chile, se propulsó el *Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)*, una política de transferencia directa impulsada por el gobierno para hacer frente a la crisis económica generada por la pandemia. Otro caso es el de Guatemala, el cual desarrolló el *Bono Familia*, el cual consistía en una Transferencia directa cuyo objetivo

es proporcionar apoyo económico a las familias más vulnerables y afectadas económicamente por los efectos de la pandemia. República Dominicana hizo lo propio al impulsar el *Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE)*, que benefició a 1.500.000 hogares participantes de PROSOLI (Programa de Subsidios a Familias en Situación de Pobreza y Vulnerabilidad).

Por otro lado, varios países han implementado políticas y programas públicos para abordar diversas necesidades de sus poblaciones, más allá del contexto específico de la pandemia. Estos programas y políticas representan enfoques variados y destacan la importancia de abordar las necesidades de las poblaciones en diferentes contextos y circunstancias, abarcando materias como la educación infantil, el apoyo económico a las empresas y el cuidado integral.

Por ejemplo, en Argentina, la "*Red de Jardines Maternales del Municipio de Avellaneda*" es un enfoque municipal que fortalece la relación entre el personal docente y las familias, asegurando la continuidad pedagógica en tiempos de clases no presenciales. El objetivo apoyar a los hogares más necesitados, asegurando acceso a alimentos, salud y educación a cambio de contribuciones monetarias y promoviendo la interrupción de la transmisión intergeneracional de la pobreza. También está el caso de México, donde se discutió sobre el "*Programa Jóvenes Construyendo Futuro*", el que corresponde a un conjunto becas mensuales equivalentes a un salario mínimo, así como un seguro médico facultativo en el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), para insertarlos en un lugar de trabajo. Por último, en Uruguay, la "*Política Pública de Cuidados y Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)*" aborda las necesidades de cuidado de personas en situaciones de dependencia, incluyendo niños, adultos mayores y personas con discapacidad, buscando garantizar la equidad y el acceso a servicios de cuidados de alta calidad en todo el país. También se encuentra el caso paraguay, donde se fortaleció el *programa Tekoporá*, cuyo objetivo primordial es disminuir la pobreza y la vulnerabilidad de las familias más desfavorecidas del país, el cual se creó poco tiempo antes del brote epidémico, pero que fue readaptado a las circunstancias.

El único caso que se escapa al resto es Cuba. En el capítulo respectivo, no se discute sobre una política pública en particular, sino que se menciona un conjunto de aquellas que fueron implementadas en la pandemia, como por ejemplo, la creación de condiciones higiénico-sanitarias en los centros laborales; el fomento del trabajo a distancia y teletrabajo; la reubicación laboral para trabajadores en actividades esenciales; el pago adicional a ciertos trabajadores en hospitales; el mantenimiento del pago por resultados en el sector empresarial; la garantía salarial para trabajadores en aislamiento preventivo; la organización del trabajo en áreas comunes para trabajadores por cuenta propia; o la posibilidad de ayuda a trabajadores autónomos y contratados a través de la asistencia social. Ello se debe a que no hay un enfoque específico para trabajadores informales, ya que hace poco tiempo se empezó a poner más atención en ese grupo, por lo que políticas públicas específicas a esta población se podrían empezar a desarrollar a futuro.

En cuanto a la población objetivo en las cuales se enfocaron las políticas públicas analizadas por los autores de cada sede, también se observan diferencias, donde la mayoría de los países enfocó sus acciones hacia personas vulnerables y/o en situación de pobreza. Tales fueron los casos de Paraguay, República Dominicana, Honduras, Guatemala, Ecuador, Costa Rica y Chile. En cambio, el resto de países discutió de políticas enfocadas en otro tipo de poblaciones, como es el caso de Uruguay, quienes se enfocaron en personas dependientes; Brasil, que se centró en migrantes de Sao Paulo; México, cuyo programa está dirigido a los jóvenes; Argentina, que fortalecían a las instituciones de jardines maternos; y El Salvador, que se enfocó en empresas pequeñas y medianas.

Otra diferenciación que es posible desprender del análisis de los países es la fuente de financiamiento, es decir, entre aquellos que requirieron apoyo de instituciones extranjeras versus aquellos que se financiaron exclusivamente con fondos fiscales. Dentro del primer grupo se encuentra El Salvador, quienes recibieron (que recibió) aportes del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); Ecuador, que obtuvieron u obtuvo?? fondos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo

BID; Honduras, quienes (idem aquí y en siguientes) recibieron aportes desde el Banco Mundial (BM), el BID y el BCIE; y República Dominicana, que obtuvieron aportes del Banco Mundial dentro del marco del “Préstamo para el Desarrollo de Políticas de Gestión del Riesgo de Desastres con Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes” (CAT-DDO). El resto de países financiaron sus programas sólo con recursos propios.

Producto de las restricciones de movilidad y confinamiento, en muchos casos se hizo necesaria la gestión remota para la solicitud y entrega de las ayudas económicas contempladas en estas políticas. De esta forma, por ejemplo, entre los requisitos para postular a estos beneficios, se encontraba la tenencia de una cuenta bancaria personal y activa. Esto generó un proceso de aceleración en la conectividad y bancarización en la Región. Al respecto, datos señalan que se pasó desde un 18% de bancarización de personas adultas en 2017 a 73% para 2022 (Banco Mundial, 2022). En específico para el caso de Costa Rica, la implementación del Bono Proteger generó la apertura de más de 203 mil nuevas cuentas.

A pesar de lo anterior, existieron casos como el de Ecuador, donde el pago de estos beneficios se realizó en modalidad presencial a través de ventanilla en puntos de pago asociados al Ministerio de Inclusión Económica y Social. Esta decisión se basó en que una parte importante de la población que sería incluida en estas políticas, generalmente no era beneficiaria de transferencias no contributivas con anterioridad. Este proceso requirió de una importante difusión mediante medios de comunicación y referida a los criterios de elegibilidad, plazos y mecanismos de cobro a nivel nacional. Esta particularidad demostró la necesidad de adaptación que debió existir para la implementación de estas políticas de manera eficaz y de acuerdo con las particularidades de cada país.

Junto con este proceso de bancarización acelerada, la implementación de estas políticas requirió de la incorporación de diversas innovaciones tecnológicas que permitieran la postulación en línea a los beneficios, la selección de los beneficiarios y la gestión de los posteriores pagos. Una de las características comunes de este proceso en los distintos países, fue la rapidez con que debieron ser

implementadas. En casos como el de Costa Rica, los equipos técnicos contaron con sólo tres semanas para el diseño, realización de pruebas y montaje de la plataforma del programa.

Este tipo de gestiones implicaron un desafío importante para la institucionalidad pública, por cuanto su arquitectura informática, en muchos casos, no se encontraba preparada para estas funciones. Por dicha razón, ciertos países debieron hacer alianzas con empresas del sector privado que pudieran gestionar con mayor agilidad estos procesos a partir del trabajo conjunto con instituciones públicas que brindaran la información necesaria. A pesar de ello, se observó una pérdida importante de funcionalidad de estas herramientas cuando se toma la decisión de finalizar dicho contrato y retornar la administración de la plataforma creada hacia instituciones públicas.

El caso de Chile señala un aspecto relevante, por cuanto la posibilidad de acceder a este beneficio generaba un incentivo al registro de las personas en la plataforma, a la entrega de información solicitada y a la bancarización. De esta forma, se señala la intención de asumir ese costo logístico en pos del posible beneficio del programa. Sin embargo, los datos eran auto-reportados, por lo que era posible entregar información parcial o alejada de la realidad para cumplir los requisitos y así calificar como beneficiario. Este es el caso de las personas que declaran vivir en hogares unipersonales, a pesar de no hacerlo, para de esa forma tener más puntaje en los registros sociales de hogares. Por lo anterior, los procesos de validación de la información entregada resultaron de especial importancia, así como la metodología mediante la cual ello se lleva a cabo.

Al respecto, por ejemplo en Ecuador se señala que a pesar de contarse con la información completa y actualizada para determinar los beneficiarios de la política, la validación de dicha información se realizó de manera manual, por lo cual no fue posible garantizar la calidad de dicho proceso.

En este sentido, los procesos de digitalización y bancarización necesarios para la implementación de las políticas asociadas a la pandemia, revisten un beneficio futuro para la institucionalidad pública en general. Esto generó un mayor registro y actualización de información de la población, facilitando procesos

de aseguramiento ante la seguridad social y, especialmente, permitieron levantar información sobre un segmento de la población de la cual, en muchos casos, no se contaba con información de calidad actualizada.

Un caso relevante es el de Brasil asociado al registro de información de población migrante. Este grupo de población, al no contar con la nacionalidad, quedan muchas veces excluidos de este tipo de registros o de la recolección de información frente a estas temáticas. En relación a ello, se recalca la importancia de que estos registros busquen abarcar a un amplio espectro de la población, sin excluir a grupos que, incluso muchas veces, tienden a ser aquellos que presentan más vulnerabilidades. De manera similar, los Estados deben tener la capacidad de pesquisar de manera veloz a la población que no cuenta con registro ante eventos como la pandemia.

Apoyado por este proceso de innovación tecnológica, las distintas políticas públicas consideraron un proceso específico y acucioso respecto de la selección de los participantes. En todos los casos, ese proceso de selección requirió de la utilización de diversas fuentes de información, lo cual conllevó a la necesidad de asegurar la interoperabilidad de los sistemas de información. En muchos casos, se develaron las debilidades de la institucionalidad pública en ese sentido. Primero por no existir un sistema de interoperabilidad eficiente y, segundo, por la desactualización de la información disponible ya señalada. La comprobación de la elegibilidad de los beneficiarios requería de información proveniente de distintos ministerios o instituciones, las cuales generalmente mediante decretos asociados a la emergencia, proporcionaron la información requerida. Al operarse dicha información en línea, la misma verificación de variables y respaldos se automatizó para la mayoría de los casos como parte del proceso de tecnologización ya señalado.

Esto último representó y representa un desafío crucial para la institucionalidad pública, por cuanto se constituye como un mecanismo relevante para el conocimiento de la población, para la identificación de grupos de mayor vulnerabilidad y para la gestión de nuevas políticas de este tipo ante situaciones de emergencia. Es por ello que, luego de todo el

esfuerzo realizado en términos de tecnologización, bancarización, interoperabilidad de los sistemas, entre otros, resulta fundamental poder mantener estos registros actualizados en el tiempo.

El caso de Chile, a pesar de contar con un aparato estatal de gran envergadura y estabilidad, se enfrentó a una desactualización de registros importante que se logró sortear en el camino, tal como se describe en el capítulo de Valenzuela y Soza. Sin embargo, la importancia de mantener estos registros actualizados dice relación también con mejorar la capacidad de respuesta del Estado ante este tipo de emergencias. La experiencia de estos casos demostró que las instituciones públicas debieron invertir mucho tiempo en la actualización de los registros y en el montaje de estos sistemas, lo cual podría haberse evitado si este aparataje tecnológico y de soporte de información estuviera vigente y actualizado constantemente.

En relación con lo anterior, en Guatemala se plantea la posibilidad de implementar un espacio (o plataforma) centralizado con los diversos instrumentos asociados a la protección social en los países. Así, se contribuiría a la rapidez en la gestión y ejecución de este tipo de políticas y se facilitaría su actualización en el tiempo.

De la misma forma, en Honduras también se plantea la posibilidad de abogar por un sistema integral de la protección social, para lo cual resulta crucial contar con una institucionalidad fuerte, con capacidades rectoras, articuladoras y gestoras eficientes. A su vez, se releva la importancia de promover una acción intersectorial clara frente a estas temáticas, con el propósito de abordar problemáticas como la informalidad o el desempleo y sus impactos en la población, desde diversos sectores – y no sólo desde, por ejemplo, los Ministerios de Desarrollo Social que generalmente enfocan su “oferta programática” en situaciones de pobreza.

Por último, un desafío que debió enfrentarse ante estos procesos de implementación, y que reviste un desafío en el futuro para este tipo de intervenciones, fue la puesta en operación de estos mecanismos basados en un proceso de tecnologización intrínseco en grupos de población de mayor vulnerabilidad o menor cercanía con ese tipo de dinámicas. Dentro de estos grupos destaca la población en zonas rurales, población adulta mayor y aquella sin alfabetización

digital. La superación de estas brechas digitales debe abordarse desde la inclusión social, encontrando mecanismos de acceso, por ejemplo, para pagos que sean de bajo costo y buena calidad.

Dentro de la población residente en zonas rurales, a pesar que la emergencia sanitaria en general afectó mayormente a zonas urbanas, se presentó también la dificultad de transporte hacia oficinas o centros donde debía presentarse la documentación requerida o se cobraban los pagos. En algunos casos, el costo de traslado terminaba por ser mayor a lo efectivamente entregado por el beneficio de la política. Dar solución o implementar sistemas que permitan mejorar el acceso de estas poblaciones a este tipo de beneficios, resulta crucial considerando la posibilidad de enfrentar una nueva emergencia similar.

Con el propósito de disminuir esta brecha, países como Paraguay y Costa Rica fortalecieron el trabajo con estas poblaciones a nivel territorial. A partir de ello, en el primer caso, se desplegaron “guías familiares” en los distintos territorios o utilizaron activos comunitarios ya existentes para otros programas sociales, para orientar a las familias en los procesos de acceso a las plataformas o en los requisitos necesarios para la postulación. Asimismo, en Costa Rica, se elaboraron documentos o guías para orientar a este tipo de poblaciones en el proceso de solicitud o recepción de los beneficios asociados a las políticas.

En el caso de México, al igual que en los anteriores, se evaluó como positiva la utilización de nuevas tecnologías para la implementación de las políticas públicas descritas. Sin embargo, se plantea el problema de acceso a computador, internet y electricidad en localidades marginadas o de la limitación de habilidades necesarias para hacer uso de esas herramientas, generándose desigualdad entre los potenciales beneficiarios.

Por último, y en relación a esta misma problemática, en Guatemala se manifiesta que, el acceso de estas poblaciones con mayores dificultades, estuvo muchas veces condicionado a la posibilidad de pagar por apoyo para acceder a los procesos de postulación. Lo anterior habría promovido acciones de corrupción y habría encarecido de manera importante los costos

de las transacciones para acceder a las plataformas de postulación y selección de beneficiarios.

En resumen, las políticas públicas en América Latina han adoptado enfoques diversos para abordar las consecuencias de la pandemia de COVID-19. Esta diversidad en las políticas públicas latinoamericanas responde a las necesidades y contextos específicos de cada país, así como a la capacidad del Estado para adaptarse a los desafíos planteados por la pandemia. Ahora bien, la intervención que cada país llevó a cabo se enmarcó dentro del tipo de sistema de protección social que cada uno posee. Para dar cuenta de ello, la siguiente sección analiza cómo los tipos de sistemas se relacionan con las características de la política pública analizada en cada capítulo.

Sistemas de protección social y política públicas frente al COVID-19

Al analizar de manera agrupada a los países según la categorización de los sistemas de protección social en América Latina, se observan algunos patrones en las respuestas que desarrollaron para enfrentar las consecuencias socio-económicas de la pandemia enfocada a la población informal y/o desempleada.

A grandes rasgos, se desprende que el tipo de sistema incide en la población objetivo de la política y en su forma de financiación. Además, se observan fenómenos compartidos por la mayoría de las naciones de la región, como la falta de evaluación y el tipo de política pública desarrollada.

En primer lugar, aquellos países que poseen un enfoque en asistencia y acceso a la promoción social (Enfoque 1 de la tabla anterior) tienden, naturalmente, a concentrar sus políticas de mitigación en la población en situación de pobreza o pobreza extrema. Por ejemplo, el Bono de Protección Familiar de Ecuador estaba dirigido a núcleos familiares y personas en situación de pobreza, extrema pobreza o vulnerabilidad, que no cuenten con seguridad social contributiva y cuyos ingresos provengan del sector informal; así también el “Programa Vida Mejor” de Honduras se destinó a las familias en condición de pobreza o extrema pobreza; República Dominicana, cuyas políticas se enfocaron en participantes de PROSOLI (Programa de Subsidios a Familias en Situación de Pobreza y Vulnerabilidad).

En algunos casos, se requería cumplir con una serie de requisitos que demostraran la situación de vulnerabilidad, o bien generar un compromiso por parte de los beneficiados de cumplir ciertas acciones para salir de la situación de pobreza. Por ejemplo, el Bono Familia de Guatemala se dirige principalmente a hogares con un consumo de electricidad mensual de 200 kWh o menos; el programa Tekoporá de Paraguay que subsidia a las familias en situación de pobreza con un acompañamiento que busca verificar la corresponsabilidad de los hogares, creando capacidades para enfrentar los desafíos para superar su situación.

Al contrario, aquellos países con sistemas de protección social como garantía ciudadana (Enfoque 3 de la tabla anterior), las políticas tendieron a la universalidad en la cobertura o se enfocaron en grupos sociales más amplios. Por ejemplo, en Chile, si bien se desarrolló el Ingreso Familiar de Emergencia dirigido a personas que no poseen un trabajo formal y que, en general, quedan fuera de las redes de protección social, fue entregado al 96,5% de personas del registro social de hogares. Por su parte, Costa Rica entregó el Bono Proteger a personas y familias afectadas por la crisis económica derivada de la pandemia, beneficiando a un total de 1.6 millones de personas. También están los casos de Uruguay y Brasil, quienes enfocaron sus políticas a personas en situación de dependencia y a personas migrantes, respectivamente. Finalmente, los casos de México y El Salvador, quienes se encuentran en una posición intermedia (Enfoque 2 de la tabla anterior) en cuanto a sistemas de protección social, sus políticas se orientaron a la integración de los jóvenes al mercado del trabajo, y a empresas que se vieron afectadas por la pandemia.

Respecto a las fuentes de financiamiento, también se observa una relación con el tipo de sistema de protección social. En aquellos países cuyo sistema se focaliza en la población más vulnerable, tendieron a implementar sus políticas con financiamiento de organismos internacionales. Por lo general, estos países necesitan del apoyo de la cooperación internacional para fortalecer sus programas de asistencia, y así fue en el contexto del COVID-19. Por ejemplo, el Bono de Protección Familiar de Ecuador fue financiado por el Banco Mundial y el Banco

Interamericano de Desarrollo BID; mientras que el programa Vida Mejor de Honduras lo hizo con fondos del gobierno, del BID, del Banco Mundial (BM) y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); el caso de República Dominicana, su programas fueron financiados por el Banco Mundial dentro del marco del “Préstamo para el Desarrollo de Políticas de Gestión del Riesgo de Desastres con Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes” (CAT-DDO).

De manera similar, aquellos países con sistemas de protección social de posiciones intermedias, también recurren a fondos extra-gubernamentales. México financió su programa con recursos públicos y privados; El Salvador, además de recursos fiscales, recibió apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). En contraste, los países con sistemas de protección social como garantía ciudadana desarrollaron sus políticas de mitigación a los impactos del COVID-19 exclusivamente con fondos públicos, como Chile o Costa Rica.

Vale la pena destacar que el tipo de intervención para mitigar los efectos de la pandemia no se vio afectado por el sistema de protección social. En general, en cada uno de los grupos se podían encontrar transferencias directas o el fortalecimiento de programas impulsados previos a la pandemia. Por ejemplo, en el grupo de países con sistemas de protección focalizados, Honduras, República Dominicana y Paraguay dieron un impulso a programas creados antes del COVID-19; mientras que Ecuador y Guatemala implementaron bonos en el marco de la crisis sanitaria.

De manera similar, los países con sistemas de garantías ciudadanas, tales como Argentina, Brasil, Uruguay y Cuba fortalecieron programas previos al 2020; mientras que Chile y Costa Rica crearon políticas en el marco de la pandemia. Vale la pena destacar que las respuestas que se elaboraron en plena crisis fueron, casi en todos los casos, a través de transferencias directas.

Por último, también es interesante notar que muy pocos países presentaron una evaluación detallada del impacto su política pública mediante estudios desarrollados por los gobiernos respectivos. En general, las evaluaciones corresponden a la experiencias de la aplicación, como los montos

desembolsados y la cantidad de beneficiados. Las excepciones que se encuentran se enfocan principalmente en la reducción del porcentaje de personas en situación de pobreza. Sin embargo, tampoco hay un enfoque específico hacia los grupos de trabajadores informales en las evaluaciones, a pesar que están estrechamente relacionados con la vulnerabilidad y pobreza, siendo quienes recibieron un mayor impacto de la pandemia.

Reflexiones finales

Los casos analizados por sus distintos autores/as se enmarcan en una crisis sanitaria de carácter mundial que tomó por sorpresa no solamente a los gobiernos y sus sistemas de protección social, sino incluso a los organismos internacionales que fueron diseñados décadas atrás precisamente para hacer frente a contingencias como ésta.

Este tipo de crisis serán cada vez más frecuentes y se prevé que constituyan una nueva normalidad para el planeta. Si además incorporamos las consecuencias que ya está generando la crisis climática, podemos aventurar la necesidad de aprendizaje, adaptación económica, política, social e institucional para generar respuestas rápidas y eficaces por parte de los Estados para la mitigación de los efectos perjudiciales para la salud y asegurar la continuidad social y económica de los países.

Lo anterior trae a la discusión una dimensión subyacente en todos los casos analizados en el presente informe: la manera en que se encuentran estructurados los sistemas de protección social en América Latina define o al menos configura la capacidad de los gobiernos de dar respuesta a este tipo de fenómenos críticos.

Al respecto podemos indicar que aquellos países que cuentan con sistemas de protección sociales orientados a la focalización de las políticas, poseen una menor cobertura y han requerido de la cooperación internacional para dar respuesta a los efectos de la crisis sanitaria. Además, la limitación en cobertura implica muchas veces dificultades en el enrolamiento y reconocimiento de los sectores sociales que pueden verse vulnerables frente a estos fenómenos “no tradicionales” (como una crisis sanitaria tipo pandemia).

A su vez, aquellos países con sistemas de protección social basados en garantías ciudadanas para el acceso a la seguridad social poseen mayor autonomía financiera y de infraestructura para hacer frente a crisis como la Covid-19.

Otro aspecto que merece una discusión más profunda es sobre respecto el mecanismo de transferencias monetarias, que como vimos fue una estrategia muy común para mitigar los efectos de la pandemia. Al respecto hay 3 dimensiones que ponen en cuestión esta política. En primer lugar, las transferencias dependen de la capacidad de los países tanto del punto de vista del presupuesto y liquidez disponible, así como de capacidad de endeudamiento y, por otro lado, de la posibilidad de cobertura y bancarización de la población beneficiaria. Ambos aspectos resaltan las condiciones de desigualdad de la región y por lo tanto puede incluso profundizarlas.

En segundo lugar, si bien las transferencias directas monetarias logran un efecto inmediato en la población afectada, la sostenibilidad de la misma es cuestionable, y nuevamente depende de las capacidades económicas de los países, muchas veces limitada.

Lo anterior, se relaciona con una tercera dimensión, que tiene que ver con dar respuestas de carácter estructural a las condiciones sociales que hacen más vulnerable a estas franjas de personas en los países de la región. Las transferencias monetarias directas, si no van acompañadas de provisión de servicios y protección social garantizada universalmente, no terminan dando solución de largo plazo y no aportan en la superación de las inequidades que afectan la región. Ello queda reflejado en que la recuperación económica y del mercado laboral tomó cerca de dos años, dejando consecuencias que se prolongarán más tiempo (como el aumento en la brecha salarial de género).

Yendo más lejos en el análisis, la pregunta por la capacidad de las políticas implementadas o adaptadas para la pandemia y su relación con los tipos de sistemas de protección social existentes en la región, nos remite a la pregunta por los Estados y su rol en este nuevo escenario de nueva vulnerabilidad. ¿Están los Estados de la región estructurados de manera tal que permitan respuestas ágiles a

problemas generalizados? Esta interrogante tiene una relación directa con el desafío de la intersectorialidad de las políticas de la región. Dar respuesta a crisis como la experimentada con la pandemia requiere la articulación de diversos sectores en una política de emergencia. La experiencia del COVID-19, dejó claramente en evidencia que un problema de origen “sanitario” terminó por afectar diversos ámbitos tales como el económicos, de vivienda, transporte, incluso tecnológicos.

Así también nos preguntamos, ¿la orientación hacia la focalización o la universalidad es meramente una cuestión de definición política o requiere transformaciones más profundas en la forma misma del Estado en América Latina? Al respecto, cobra relevancia la discusión sobre cómo lograr avanzar efectivamente hacia la construcción de sistemas de acceso universal, los cuales requieren de todas formas de una focalización en aquellos grupos de mayor vulnerabilidad con un enfoque de equidad. En este sentido, el impulso de reformas tributarias en países de la región que permitan recaudar los ingresos necesarios para ello, resulta de especial vigencia.

De acuerdo a PNUD (2023), estas medidas requieren necesariamente del mejoramiento de la recaudación fiscal; impulsar la formalidad en pequeñas y medianas empresas, sin que ello perjudique su crecimiento; fomentar una gobernanza fortalecida para la implementación de estas medidas; entre otras. A su vez, este tipo de reformas requieren de su implementación de manera gradual y estable en el tiempo. Como ya se ha señalado, las medidas implementadas en el contexto de la pandemia para brindar acceso a la protección social a estos grupos vulnerables, se caracterizaron por su temporalidad (y no estabilidad en el tiempo), lo cual permite subsanar dichas inequidades sólo mientras las políticas se encuentran vigentes y, por consecuencia, estos grupos vuelven a su condición de exclusión y vulnerabilidad una vez finalizadas.

El pensar en un sistema de protección social encaminado hacia la universalidad de acceso, requiere de la posibilidad de generar alianzas que permitan, como se mencionó, asegurar los ingresos fiscales necesarios para ello e impulsar un cambio

de paradigma donde se promueva una “*sociedad protegida contra los riesgos, menos desigual y económicamente más productiva*”. ¿Podríamos en este sentido hablar de que la instauración de sistemas de protección social universales en la Región se convertirían en el centro de un nuevo pacto fiscal en la Región? (PNUD, 2023).

Estas interrogantes y las otras recogidas en cada uno de los capítulos, constituyen agendas no solo de investigación, sino de elaboración de políticas públicas que mediante el fortalecimiento de los sistemas de protección social vayan construyendo capacidades para enfrentar situaciones críticas como la pandemia Covid-19.

Por último no podemos obviar el posible sesgo de selección del presente informe. Esto puesto que las políticas seleccionadas para su análisis fueron seleccionados por cada una de las sedes regionales de FLACSO y no corresponde a un análisis de todas las políticas impulsadas por los gobiernos para mitigar los impactos del COVID-19. No obstante, este repaso por las iniciativas seleccionadas en cada caso, nos permite entregar una idea global de cómo fue enfrentada la pandemia para dar asistencia a las poblaciones informales y desempleadas y, de esa forma, permite poner en discusión temas estructurales que la Región de América Latina requiere abordar de manera de reducir las inequidades y vulnerabilidades que, en diversos aspectos, afectan a las poblaciones de sus diversos países.

Sin aminorar el brutal impacto que la pandemia por COVID-19 generó en nuestras sociedades, esta crisis debiera concebirse como una ventana de oportunidad. En primer lugar, como se mencionó, para replantearse el enfoque de los sistemas de protección social en la Región, especialmente en la

necesidad de su adaptación a las configuraciones de los mercados laborales actuales. Esto en relación a las nuevas formas de trabajo existentes – asociadas a las plataformas digitales, gig economy, entre otras –, y a las clásicas que se persisten – temporalidad, informalidad del empleo, trabajo por cuenta propia, entre otras. Estas formas de trabajo requieren de sistemas de protección social inclusivos y con un enfoque de equidad que priorice el acceso universal a dichos sistemas.

En segundo lugar, la pandemia por COVID-19 debiera alentar al establecimiento y profundización de las formas de coordinación regional, basadas en un enfoque intersectorial, que alienten a que ante nuevas crisis, la Región en su conjunto ya cuente con medidas de colaboración establecida que agilicen los procesos de respuesta y de recuperación económica y social.

Desde FLACSO, el impulsar el desarrollo e integración de los países de la Región Latinoamericana constituye un objetivo al que cada sede contribuye activamente. Éste, junto a las otras experiencias que preceden al presente informe académico, ha buscado relevar problemáticas que existen en la Región cuyo abordaje requiere de una mirada global. Contribuyendo desde la academia y la investigación al desarrollo de las Ciencias Sociales en América Latina y El Caribe, desde FLACSO Chile como coordinadores del IV Informe del Sistema FLACSO, esperamos que la labor de cada sede quede plasmada en el presente documento y que las interrogantes planteadas en la discusión final, consigan promover el análisis crítico de la realidad de la Protección Social en la Región, buscando identificar puntos de encuentro que favorezcan la cooperación interregional y contribuyendo a la reducción de las inequidades que aún persisten ampliamente instaladas en la Región de América Latina y El Caribe.

Sobre las personas autoras

ARGENTINA

Miguel Alfredo

Es Becario Post-doctoral CONICET. Investigador del Programa Estudios y Relaciones del Trabajo. Secretario académico de la Maestría en Estudios y Relaciones del Trabajo (FLACSO Argentina). Doctor de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales (UBA). Magister en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA). Diploma Superior Estudios y Políticas de Juventud en América Latina de la FLACSO. Licenciado en Sociología (UBA). Docente de grado y posgrado. Dentro de los campos de la Sociología de la Educación, Sociología del Trabajo, Economía de la Educación y Economía del Trabajo aborda temas de Jóvenes, Educación, Trabajo, Mercado de Trabajo, Ocupaciones, Educación Técnica-profesional, Sindicalismo, Desarrollo.

Milena Arancibia

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Estudios Urbanos por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Licenciada en Sociología por la UBA. Se desempeña como Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede de trabajo en la FLACSO, Argentina. Sus investigaciones actuales están vinculadas a las temáticas de juventud, trabajo, género y desigualdad. Actualmente es Investigadora Visitante del Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS) de la Universidad de Columbia, Nueva York.

Julieta Campana

Licenciada en Administración por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Públicas

para el Desarrollo con Inclusión Social por la FLACSO – Argentina. Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Actualmente es Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Es Investigadora Principal del Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (CIEA-UNTREF). Docente de grado en la Carrera de Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de posgrado en FLACSO Argentina. Integra el Observatorio de Políticas Públicas y Reforma Estructural del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina; y el equipo de investigación del Observatorio de Géneros y Políticas Públicas (organización de la sociedad civil).

Alejandro Casalis

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Sociales (FLACSO-Argentina) y doctorando en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es docente, investigador y Coordinador Técnico del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, donde se desempeña además como Secretario Académico de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y como Coordinador Académico del Diploma Superior en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social. Es investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales de América Latina (IICSAL-FLACSO/CONICET). Docente de grado en la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) y de posgrado en FLACSO, en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Sus temas de investigación son desarrollo y políticas públicas, desarrollo territorial, políticas sociales, economía social y gobiernos locales.

Agustina Gradin

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO Argentina), Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Directora Académica del Programa de Estudios sobre Organizaciones de la Sociedad Civil y Docente – Investigadora del Área Estado y Políticas Públicas de la FLACSO Argentina. Es Co – Coordinadora del Proyecto Territorios en Acción (UNGS – FLACSO – CEUR CONICET). Es docente de posgrado en la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo y en el Doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO Argentina. Es Coordinadora Académica de la Plataforma de Formación política para la diversidad de mujeres de América Latina de la Iniciativa ATENEA y FLACSO Argentina. Es Investigadora y miembro del Consejo Directivo del Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina IICSAL FLACSO CONICET. Es Investigadora del Observatorio de Políticas Públicas y Reforma Estructural del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

Ana Miranda

Investigadora senior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Doctora en Ciencias Sociales de la FLACSO Argentina. Socióloga y Magister en Políticas Sociales, Docente de la UBA. Ha trabajado en investigación académica desde hace 30 años desde la perspectiva de la sociología pública, en investigaciones sobre juventudes, educación, trabajo y géneros. Ha escrito 2 libros y compilado 7, entre sus publicaciones más recientes: Miranda et al (comp): Sobre esquinas y puentes: juventudes urbanas, pobreza persistente y estrategias productivas comunitarias. FLACSO Argentina. Buenos Aires. Ha publicado más de 60 artículos en libros y revistas especializadas, en español, inglés y portugués. Participa de comités editoriales de Journal of Applied Youth Studies (Springer), Youth and Globalization (Brill) y Joven(es) Revista de Estudios de Juventud (México). Forma parte del Comité de Dirección del RC34 Sociology of Youth de la Asociación Internacional de Sociología. Es integrante de la Comisión Directiva de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo en representación de Argentina.

Nina Scopinaro

Becaria doctoral CONICET por el período 2023–2025: “Transiciones entre la educación y el mundo del trabajo: un estudio sobre trayectorias de jóvenes madres que habitan en espacios urbanos segregados”, cursando el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO Argentina desde 2021. Realizó la Maestría en Estudios de Juventud de FLACSO Argentina. Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.

BRASIL**Márcia Cunha**

Socióloga, profesora del máster Estado, Gobierno y Políticas Públicas de FLACSO Brasil. Investigadora asociada del Laboratorio Sophiapol de la Universidad de París–Nanterre y del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de São Paulo. Trabaja como consultora en investigación, monitoreo y evaluación de políticas públicas en las áreas de salud, educación y asistencia social, con énfasis en derechos humanos, infancia y juventud, cuestiones raciales y de género. Es autora de Os Andaimos do Novo Voluntariado (Cortez, 2010) y coorganizadora de Tempos do Social e da Política (Alameda, 2018).

CHILE**Fabrizio Franco Mayorga**

Sociólogo, cientista político especializado en políticas y gestión pública. Director de Flacso–Chile. Es profesor e investigador en temas de descentralización, gestión de políticas públicas y fortalecimiento de capacidades de gestión en la Universidad Católica del Perú y en FLACSO–Chile. Ha sido investigador y consultor en diferentes organismos internacionales como PNUD, GIZ y Banco Mundial en temas de coordinación de políticas públicas, gestión de alta dirección y gestión de la inversión pública.

María José González

Cientista Político de la Universidad Diego Portales y Magíster en Salud Pública de la Universidad de Chile. Investigadora del Programa de Trabajo,

Empleo, Equidad y Salud (TEES), FLACSO–Chile. Se desempeñó como asesora del gabinete de la Subsecretaría de Salud Pública del Ministerio de Salud; como investigadora parte del equipo que diseñó y analizó la Encuesta Nacional de Condiciones de Empleo, Trabajo y Equidad (ENETS) de Chile; y en distintos proyectos de investigación sobre temáticas referidas a la salud de los trabajadores.

Lucas Cifuentes

Licenciado en Sociología por la Universidad de Chile, Maestría Internacional en Políticas del Trabajo y Relaciones Laborales de la Universidad Central de Chile/Università di Bologna. Co–investigador de proyectos de investigación ‘Repertorios de acción sindical bajo condiciones de subcontrato en los sectores cupríferos, forestal y portuarios’ y ‘Nuevos repertorios de acción sindical frente a las transformaciones del mundo del trabajo en Chile’, ambos financiados por Fondecyt. Desde 2009 se ha desempeñado como asesor e investigador sindical en los sectores del subcontrato minero, portuario, forestal, bancario y la construcción.

Diego Velásquez

Sociólogo de la Universidad de Chile y Magíster en Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es director del Observatorio de Huelgas Laborales de UAH–COES e investigador en el Centro de Investigación Político y Social del Trabajo (CIPSTRA). Además, se desempeña como profesor de estadística de la Universidad Alberto Hurtado (UAH). Ha participado en diversos proyectos de investigación, como la elaboración de la Encuesta para el Diagnóstico de las Relaciones Laborales en la Administración Central del Estado (ENCLACE) y en la construcción del Índice de Diálogo Social (IDIAS), ambos de la UAH. Sus temas de interés son la geografía económica, la ecología política y las relaciones laborales.

Manuel Valenzuela

Es Cientista Político y Magister en Procesamiento y Gestión de Información de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeña como docente de métodos cuantitativos de investigación y estadística en FLACSO–Chile. Tiene experiencia en diseños de investigación, levantamiento de información y análisis

cuantitativo y cualitativo de información, en diversos proyectos de alcance nacional e internacional. Sus principales áreas de investigación se relacionan con métodos cuantitativos de investigación, instituciones y procesos políticos, políticas sociales, trabajo y salud ocupacional.

Sergio Soza

Es Cientista Político por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Ciencia Política, mención Política Comparada por el Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po). Se desempeña como investigador en FLACSO–Chile desde donde siguió de cerca el desarrollo de la Convención Constitucional, actualmente su trabajo gira en torno a la polarización política en la Región. En paralelo, se desempeña como docente en la Universidad Católica del Maule, donde ha impartido cursos sobre diseño institucional, metodología cualitativa e historia política.

COSTA RICA

Juan Luis Bermúdez Madriz

Máster en Economía del Desarrollo con Énfasis en Gestión Macroeconómica y Políticas Públicas, licenciado y bachiller en Relaciones Internacionales con énfasis en Administración y Gerencia de la Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Costa Rica y Diplomado en Derechos Humanos por la Université d'été des Droits de l'Homme – Collège Universitaire Henry Dunant, Genève, Suisse. Es Especialista en sistemas de protección social, sistemas de salud, políticas públicas, derechos humanos y sostenibilidad. Fungió como ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social de Costa Rica durante el período 2019–2022 y actualmente es el Jefe de Oficina de UNFPA Costa Rica.

CUBA

Geydis E. Fundora Nevot

Doctora en Ciencias Sociológicas. Profesora Titular de FLACSO Cuba y Universidad de La Habana. Es parte del Consejo Técnico Asesor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se especializa en estudios sobre desarrollo, desigualdades, interseccionalidad y políticas públicas, con más de 20 artículos y libros.

Dayma Echevarría León

Doctora en Ciencias Sociológicas. Profesora Titular de la Universidad de La Habana. Forma parte del Consejo Técnico Asesor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se especializa en estudios sobre trabajos, género, agricultura y políticas públicas, con más de 20 artículos y libros.

Ángela Peña Farías

Doctora en Ciencias Sociológicas. Profesora Titular de la Universidad de La Habana. Es Oficial de monitoreo y evaluación de UNICEF en Cuba. Se especializa en estudios sobre regímenes de bienestar, desigualdades sociales, infancias y modelo de desarrollo cubano, con más de 20 artículos y libros.

Henry Colina Hernández

Doctor en Ciencias Económicas. Profesor Auxiliar en la Universidad de La Habana. Es Coordinador de proyectos de PNUD en Cuba. Forma parte del Consejo Técnico Asesor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se especializa en estudios sobre seguridad social, políticas y economía laboral, con más de 20 publicaciones.

Mirlena Rojas Piedrahíta

Máster en Sociología. Es Coordinadora de la Red Cubana de Estudios Sociales del Trabajo. Investigadora Auxiliar del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. Se especializa en estudios sobre mercados de trabajo, desigualdades económicas, equidad y participación ciudadana con más de 20 artículos y libros.

ECUADOR**Juan Ponce**

Fue director de Flacso–Ecuador en el periodo 2012–2020. Actualmente es profesor investigador del programa de Economía, Ambiente y Territorio de Flacso–Ecuador. Especialista en evaluación de impacto de programas y políticas sociales, economía de la educación y pobreza y desigualdad.

Ruthy Intriago

Es estudiante del doctorado en Economía del Desarrollo de Flacso–Ecuador. Convocatoria 2022–2025. Especialista en educación. Ha desempeñado algunos cargos públicos en el ámbito educativo en Ecuador.

EL SALVADOR**Karla María Chávez**

Economista, con maestría en desarrollo territorial, cuenta con experiencia en el área de investigación en Flacso El Salvador, con conocimientos en Diseño y Monitoreo de Programas y Proyectos Evaluables y participación en varios proyectos y consultorías a nivel nacional y regional.

Claudia Verónica Chávez

Estudiante de Licenciatura en Psicología de la Universidad de El Salvador, con estudios en derechos humanos, voluntariados en Glasswing y TECHO El Salvador, con experiencia en transcripción y en el área organizacional (Diagnóstico de necesidades de capacitación, implementación de talleres o capacitaciones, elaboración de descriptores de puesto, proceso de contratación de personal). Actualmente se encuentra realizando servicio social en una Organización sin fines de lucro y pasantías en una clínica psicológica infantil.

HONDURAS**César Augusto Castillo Pérez**

Es Profesor en Ciencias Naturales con Orientación en Biología y Química de la Universidad Pedagógica Nacional “Francisco Morazán”. Magister en Estadísticas con énfasis en Población y Salud de la Universidad de Costa Rica. Es Coordinador de Investigación de la FLACSO–Honduras, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Coordinador de Programas–Unidad de Planificación, Monitoreo & Evaluación, Análisis de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VAM) y Preparación y Respuesta a Emergencias, del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas; Analista Estadístico en Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas

Para el Desarrollo (PNUD). Docente en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, en las asignaturas de estadística aplicada a las ciencias sociales, análisis de datos, bases de datos, investigación social entre otras.

Cinthyra Sarahí Arteaga Portillo

Es Licenciada en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), cuenta con una Maestría en Economía (PEG) de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia y una Maestría en Metodología en Investigación Económica y Social (MIES), Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Es Docente e investigadora economista en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES UNAH). Coordinadora Universitaria del Observatorio Económico y de Emprendimiento (OEE) de la UNAH; Docente en el departamento de economía de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables (FCEAC) de la UNAH. Clases impartidas: principios de economía, microeconomía I y microeconomía II, Economía Agrícola y Métodos y Técnicas de Investigación.

GUATEMALA

Edgar Balsells

Economista con doctorado en Sociología por la Pontificia Universidad de Salamanca. Fue hasta 2020 miembro de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Es actualmente profesor asociado de FLACSO Guatemala, y labora en áreas de consultoría e investigación socioeconómica, en los campos de finanzas del desarrollo, políticas de protección social y política económica con especialización en moneda y banca.

MEXICO

Dr. Nelson Florez Vaquiro

Profesor–Investigador en la FLACSO–México. Licenciado en Economía por la Universidad del Tolima–Colombia, maestro en Población por FLACSO, Doctor en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNII Nivel II del Conahcyt. En la actualidad coordina

el programa de línea de investigación "Mercado de Trabajo, Políticas Laborales y Políticas de Bienestar en América Latina", en Flacso–México. Las principales líneas de investigación son: el Trabajo, los Mercados de trabajo, las políticas laborales, en análisis de las desigualdades; las familias y el género; el trabajo de cuidados y los usos del tiempo; haciendo uso de metodologías cuantitativas, cualitativas y análisis mixtos.

Dra. Graciela Bensusán Aéreos

Licenciada en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es maestra y doctora en Ciencia Política por la FCPyS de la UNAM. Desde el año 1976 es profesora–investigadora de tiempo completo de la UAM Xochimilco y desde 1990 profesora de tiempo parcial de la FLACSO México. Su principal línea de investigación es el estudio de las instituciones, organizaciones y políticas laborales desde una perspectiva comparativa e interdisciplinaria. Ha sido distinguida en 2023 como Investigadora Nacional Emérita del Sistema Nacional de Investigadores, Conahcyt.

PARAGUAY

Esteban Caballero.

Politólogo paraguayo. Estudió Política y Gobierno y Filosofía en la Universidad de Kent, en Canterbury, Reino Unido; Magister en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencias Políticas en la FLACSO México. Fue convencional constituyente en la Asamblea Nacional Constituyente del Paraguay de 1992. Trabajó en UNICEF y luego el UNFPA de 1995 a 2019 en diferentes países (Paraguay, Serbia, Estados Unidos, Perú y Panamá). Ex director regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de Naciones Unidas. Tiene publicaciones diversas en compendios y revistas. Fue coordinador académico del programa FLACSO en Paraguay y docente invitado de paradigmas de la política social en FLACSO Paraguay. Columnista del periódico digital Latinoamerica21 y del diario Ultima Hora de Paraguay. Realiza consultorías en las áreas de planificación estratégica.

REPUBLICA DOMINICANA***José Amaury Taveras Sánchez***

Es economista graduado en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Realizó una especialidad en Análisis Territorial y Big Data en la FLACSO Argentina. Actualmente se desempeña como profesional independiente en FLACSO República Dominicana. Está interesado en políticas públicas, pobreza y macroeconomía.

Eduardo Velázquez

Es sociólogo de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), con más de 10 años de experiencia realizando investigaciones sociales y de mercado. Trabaja como Director del Observatorio Dominicano de Desigualdad y Pobreza dentro del marco FLACSO–República Dominicana y Supérate, un centro de investigación científica creativa y multidisciplinario que recopila, analiza y comparte insumos analíticos sobre los ecosistemas de pobreza dominicanos. El Sr. Velázquez cree firmemente que la investigación es una herramienta para aportar valor, tanto en el sector público como en el privado.

URUGUAY***Isabel Pérez de Sierra***

Es candidata a Doctora en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina, investiga sobre el Sistema de Cuidados en Uruguay, los desafíos políticos implicados en su construcción y el cambio institucional en áreas emergentes y novedosas de política pública. Integra el Comité Consultivo de Cuidados de dicho Sistema en Uruguay. Es Magíster en Políticas Públicas y Género (FLACSO México), Profesora de Enseñanza Media con especialidad en Filosofía y Periodista. Integra el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay desde el año 2018. Dicta cursos en la Maestría en Género de FLACSO Uruguay y en Enseñanza Superior en el Consejo de Formación en Educación. Ha asesorado, acompañado y evaluado diversas áreas de políticas en el Estado, así como organizaciones y equipos de la sociedad civil. Integra equipos de investigación internacionales en materia de cuidados, políticas públicas e igualdad de género, y ha participado de investigaciones regionales sobre el área de investigación.



FLACSO