

#1

Octubre  
2022

# La **cuestión social** en América Latina y el Caribe

Los sistemas de protección frente a la pandemia del COVID. Legados y desafíos

**PARTICIPAN EN ESTE NÚMERO**

Flavio Gaitán  
Alicia Ziccardi  
Carlos Fidel  
María del Carmen Midaglia  
María Mercedes Di Virgilio  
Manuel Ignacio Martínez Espinoza  
Gerardo Ordóñez Barba  
Luis Huesca Reynoso  
José Miguel Busquets  
Rosa María Voghon

Boletín del  
Grupo de Trabajo  
**Pobreza y políticas sociales**

 **CLACSO**

La cuestión social en América Latina y el Caribe : los sistemas de protección frente a la pandemia del COVID : legados y desafíos no 1 / Flavio Gaitán ... [et al.] ; coordinación general de María Del Carmen Midaglia ; Alicia Ziccardi ; Carlos Hugo Fidel ; editado por Flavio Gaitán. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2022.

Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-331-7

1. Viviendas. 2. Política Social. 3. Gastos. I. Gaitán, Flavio, ed. II. Midaglia, María Del Carmen, coord. III. Ziccardi, Alicia, coord. IV. Fidel, Carlos Hugo, coord.  
CDD 303.4098



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

### CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

### Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Gestión Editorial

### Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres,

Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> |

<www.clacso.org>



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

### Coordinadores

**María Del Carmen Midaglia**

Instituto de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Uruguay

[midaglia@gmail.com](mailto:midaglia@gmail.com)

**Alicia Ziccardi**

Instituto de Investigaciones Sociales

Coordinación de Humanidades

Universidad Nacional Autónoma de México

México

[ziccardi@unam.mx](mailto:ziccardi@unam.mx)

**Carlos Hugo Fidel**

Departamento de Ciencias Sociales

Universidad Nacional de Quilmes

Argentina

[chfidel@gmail.com](mailto:chfidel@gmail.com)

### Editor del Boletín

Flavio Gaitán

# Contenido

- 5 Presentación**  
Flavio Gaitán
- 9 El Grupo de Trabajo CLACSO  
Pobreza y políticas sociales en la  
IX Conferencia Latinoamericana  
de CLACSO**  
María del Carmen Midaglia  
Alicia Ziccardi  
Carlos Fidel
- 16 El derrotero de las políticas  
habitacionales en Argentina y la  
construcción de la cuestión de la  
vivienda**  
María Mercedes Di Virgilio
- 34 Alcances, limitaciones y  
discordancias de las políticas  
sociales del gobierno de la  
Cuarta Transformación en  
México**  
Manuel Ignacio Martínez Espinoza
- 49 Gasto social y desempeño  
económico en el periodo  
neoliberal en México**  
Gerardo Ordóñez Barba  
Luis Huesca Reynoso
- 58 La agenda de la reforma  
previsional de Uruguay en  
perspectiva comparada**  
Trayectoria y dilemas en la  
coyuntura (1980-2020)  
José Miguel Busquets
- 69 La vuelta a la política como  
centro del análisis de la pobreza  
y la desigualdad**  
Cuba después de las protestas del  
11-J  
Rosa María Voghon



# Presentación

Flavio Gaitán\*

Con este primer número del Boletín *La cuestión social en América Latina y el Caribe*, el Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y Políticas Sociales tiene el agrado de presentar un nuevo vehículo de comunicación de sus trabajos de investigación. El GT se conformó en el año 2000 como un colectivo que busca estudiar y debatir críticamente las condiciones de vida de las personas y familias de una región profundamente impactada por la pobreza, las desigualdades y las marginaciones sociales. En el trienio que se cierra (2019-2022) se compone de 24 investigadores de 10 países diferentes.

Desde su creación, el GT ha realizado un amplio número de reuniones de trabajo temáticas que han resultado en la publicación de libros y artículos en revistas especializadas, como también participación en eventos académicos de diversas organizaciones nacionales e internacionales. En sus más de 20 años de existencia se ha consolidado como un grupo comprometido con una ciencia social crítica, promotor de innovaciones en las herramientas teórico-metodológicas para el estudio de la cuestión social y sensible a analizar los cambios en las agendas públicas y de gobierno en diferentes contextos espaciales y temporales. Las investigaciones individuales y colectivas de un grupo cuyos miembros expresan diferentes tradiciones disciplinarias y tradiciones teórico-analíticas han abarcado

\* Profesor adjunto de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales y editor del Boletín *La cuestión social en América Latina y el Caribe*. Correo electrónico: [flaviogaitan@gmail.com](mailto:flaviogaitan@gmail.com).

temas complejos como el surgimiento de las transferencias monetarias condicionadas, las limitaciones de la focalización, la condicionalidad y la primacía del componente monetario para la garantía de bienestar, el carácter multidimensional de la pobreza y del bienestar, el alcance y orientación de diferentes políticas sectoriales (salud, educación, vivienda, cuidados, garantía de ingresos), el análisis de las diferentes desigualdades (de género, etarias, étnico-raciales, de acceso al empleo, de ingresos), la importancia del universalismo y la garantía de infraestructuras y bienes públicos, la economía política de las políticas sociales, el papel de los actores sociales y las coaliciones sociopolíticas, el rol de las instituciones, los legados y el cambio institucional, la existencia de diferentes regímenes de bienestar en la región y el impacto de las desigualdades territoriales, la relación entre políticas sociales, laborales y económicas y productivas, entre muchos otros (Golbert et al., 2018).

La rápida propagación del virus COVID-19 impactó particularmente sobre las condiciones de vida de las personas, en particular la población más vulnerable (CEPAL, 2022). La caída de los niveles de actividad y ocupación afectó particularmente a los sectores sin empleo formal. Como consecuencia del aumento del desempleo y el bloqueo de las “estrategias de refugio” frente a los problemas de acceso a una ocupación remunerada formal se produjo un fuerte aumento del número de personas viviendo en situación de pobreza y, en particular, de extrema pobreza. En ese contexto, los diferentes gobiernos reforzaron programas y políticas existentes y crearon otros *ad hoc* para paliar la emergencia. A dos años del momento más duro de la pandemia, ante los avances de las campañas de vacunación y la caída del número y letalidad de los contagios, se observa una gramática de “vuelta a la normalidad” que se expresa en un desmonte de gran parte de las medidas adoptadas. La dinámica y configuración de las respuestas de políticas sectoriales a las múltiples crisis del COVID-19 (sanitaria, económica, social) llevó a una reorientación de la agenda de investigación del GT de modo de analizar legados y opciones de políticas y su impacto sobre el bienestar social.

Este primer número presenta seis artículos que analizan la cuestión social desde diferentes perspectivas analíticas. El artículo que abre el

volumen, *“El Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales en la IX Conferencia Latinoamericana de CLACSO”*, de Alicia Ziccardi, Carlos Barba y María del Carmen Midaglia, coordinadores del GT, presenta una nota sintética de los trabajos presentados en las actividades organizadas por en el marco de la Asamblea General de CLACSO que se llevó a cabo en la ciudad de México D. F. entre los días 6 y 10 de junio.

A continuación, María Mercedes Di Virgilio, autora del artículo *“El derrotero de las políticas habitacionales en Argentina y la construcción de la cuestión de la vivienda”*, presenta un análisis crítico de “cuestión habitacional” en la Argentina. En un análisis diacrónico que indaga sobre las rupturas y continuidades en diferentes administraciones de gobierno el trabajo muestra las limitaciones del derecho a la vivienda, la persistencia de brechas y el impacto de diferentes concepciones de políticas de vivienda: como derecho o como mercancía.

Los dos artículos siguientes examinan, con diferentes perspectivas temporales, las políticas sociales en México. El primero, *“Alcances, limitaciones y discordancias de las políticas sociales del gobierno de la Cuarta Transformación en México”*, de Manuel Martínez Espinosa, indaga sobre las políticas sociales implementadas por el gobierno federal encabezado por Andrés Manuel López Obrador, primer gobierno de izquierda en la historia política de México y promotor de la denominada “cuarta transformación de la vida pública de México” (4T). El trabajo muestra que las gramáticas gubernamentales priorizan la pobreza y los grupos históricamente marginados y, en un segundo momento, contrasta los discursos con las políticas públicas sectoriales. Concluye resaltando alcances, limitaciones y continuidades de una gestión que demanda mayor análisis. Gerardo Ordoñez y Luis Huesca Reynoso, autores del artículo *“Gasto social y desempeño económico en el periodo neoliberal en México”*, presentan un análisis de la relación entre crisis económicas y gasto social en el largo período neoliberal (1982-2018). Los autores destacan la estabilidad de los presupuestos, en particular del gasto social, vis-à-vis el bajo crecimiento y la ausencia de reformas fiscales, lo que impacta sobre el agotamiento de la estrategia de financiamiento de las necesidades sociales. El trabajo demuestra que, ante la negativa de las elites a

encarar reformas fiscales y aumentar impuestos y ante la manifestación recurrente de crisis económicas México pierde la oportunidad de aumentar el espacio fiscal potencial para financiar políticas sociales.

La contribución de José Miguel Busquet, “*La agenda de la reforma previsional de Uruguay en perspectiva comparada: trayectoria y dilemas en la coyuntura. (1980-2020)*” presenta un análisis diacrónico del amplio conjunto de reformas al sistema de seguridad social que se han dado en el Uruguay en el actual período democrático como también el espacio para cambios

Por fin, el artículo “*La vuelta a la política como centro del análisis de la pobreza y la desigualdad. Cuba después de las protestas del 11J*”, de Rosa María Voghon, presenta un análisis sobre los desafíos y cambios institucionales en curso en el sistema de protección social en Cuba, único país del continente con un modo de producción no capitalista que atraviesa profundas transformaciones en su modelo de desarrollo productivo, de protección y de articulación entre Estado y ciudadanía. El trabajo indaga críticamente sobre la forma de medir la vulnerabilidad y el impacto de las reformas institucionales sobre las condiciones de vida de la población.

Invitamos a las lectoras y los lectores a contribuir con este boletín con el convencimiento de que todo proceso de conocimiento, como proclamara Paulo Freire, se construye por medio de prácticas cooperativas. Quedamos a la espera de sus comentarios, críticas o envío de colaboraciones. ¡Buena lectura!

## REFERENCIAS

CEPAL (2022). *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Golbert, Laura et al. (2018). “Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales: Su Trayectoria”. *Cuaderno del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, n. 53. Disponible en: <https://bit.ly/3CjYz96>. Acceso en: 20 sept. 2022.



# El Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales en la IX Conferencia Latinoamericana de CLACSO

María del Carmen Midaglia\*  
Alicia Ziccardi\*\*  
Carlos Fidel\*\*\*

En el marco de la IX Conferencia CLACSO 2022 el Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales organizó una serie de actividades que se llevaron a cabo en el Auditorio del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. En esta nota presentamos sintéticamente los trabajos y debates que se generaron en esas diferentes mesas de trabajo.

El 7 de junio se realizó el panel “*Vulnerabilidades y políticas de inclusión social*”. Mario Fuentes, del Programa Universitario en Estudios del

\* Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales. Correo electrónico: midaglia@gmail.com.

\*\* Profesora Titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales. Correo electrónico: aliciaziccardi@gmail.com.

\*\*\* Profesor de la Universidad Nacional de Quilmes. Coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales. Correo electrónico: chfidel@gmail.com.

Desarrollo de la UNAM presentó la ponencia *“Resiliencia y reconstrucción del espacio social”* analizó en que analiza la capacidad de reconstrucción de las poblaciones en un contexto extremadamente complejo a escala local y global, con fenómenos que impactaron negativamente sobre las condiciones de vida de las personas como la economía estancada, el aumento de la inflación, múltiples violencias, erosión de los espacios naturales, debilidades institucionales y promoción de la austeridad. El trabajo concluye con una reflexión sobre la importancia del fortalecimiento de la democracia para la configuración de un sistema universal de protección social.

El trabajo del investigador de la Universidad de Guadalajara Enrique Valencia Lomelí, *“COVID 19, limitaciones y retos del sistema público de salud, el caso mexicano”* analiza los impactos sobre el derecho a la salud de una serie de características construidas históricamente: segmentación en diferentes estratos en función de la relación con el mercado de trabajo y la capacidad contributiva y problemas de infraestructura, financiamiento y coordinación. El artículo concluye con un llamado a un rediseño de las políticas sociales de modo de garantizar universalismo e intersectorialidad.

Nora Nagels, investigadora de la Universidad de Quebec, presentó el trabajo *“Cuidado infantil y desigualdades de género en México”*, un análisis de la trayectoria institucional del cuidado, examinando particularmente el modo en que son abordados los derechos de género. La autora muestra que las políticas implementadas tienden a reproducir ideas conservadoras que promueven el papel de las mujeres como madres y cuidadoras.

Rosa María Voghon, Académica Independiente Cubana, presentó el trabajo *“Reforma institucional cubana y vulnerabilidad: un balance 10 años después”*, un análisis de las reformas que se han dado desde la sucesión de Fidel Castro durante los gobiernos de Raúl Castro y el actual presidente Miguel Díaz-Canel. La autora destaca la necesidad de analizar el contexto y la temporalidad de las reformas, como también el impacto de la participación de la ciudadanía, el avance de la iniciativa privada y el aumento de la pobreza.

Carmen Midaglia y Marcelo Castillo, de la Universidad de la República, Uruguay, presentaron el trabajo *“Covid e Inversión Social: el caso uruguayo”*, un análisis de las intervenciones públicas orientadas a las poblaciones vulnerables en el contexto de la crisis del COVID. Los autores muestran que la coalición en el poder, de orientación liberal, contó con un legado positivo de “stocks de bienestar”, conformados durante el período de institucionalización de la asistencia social moderna separada de los mercados de empleo que, en el caso del Uruguay, se dio durante los gobiernos del Frente Amplio. A pesar de esa ventaja, los autores muestran elementos opacos de la intervención frente a la pandemia, en particular, la flexibilización de la seguridad social, dificultad para acceder a información sobre la cobertura de las prestaciones, escasas innovaciones, territorialización, lo que los lleva a afirmar que las intervenciones no parecen estar pensadas para la permanencia sino para la coyuntura.

El 8 de junio se realizó el *“Foro Repensar el Bienestar y las Políticas Sociales Pos-pandemia”*, producto de una colaboración entre los grupos de trabajo Pobreza y políticas sociales, Trabajo, Seguridad Social y Sistemas de Pensiones y Desigualdades Urbanas y Salud Internacional y Soberanía Alimentaria en forma conjunta con Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) Red Ecos, Grupo Pobreza y políticas de inclusión social de la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación del Gobierno de la Ciudad de México. *“Pobreza y Desigualdades Sociales Urbanas”* fue coordinada por Miguel Armando López Leiva, director del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Carlos Barba presentó el trabajo *“Brechas de bienestar social provocadas por el COVID-19 en América Latina. Los casos de México, Argentina, Costa Rica y Panamá”*, el cual analiza una serie de brechas estructurales derivadas de fallas del mercado, del Estado y de profundas carencias sociales. En un contexto en que la salida de la fuerza de trabajo en edad de trabajar y la alta informalidad tuvieron impactos sociales negativos sobre las condiciones de vida de las personas, el trabajo analiza los diferentes instrumentos de intervención que resultaron de la combinación

de acciones de emergencia con fortalecimiento de programas ya existentes y el impacto en la contención de la pobreza.

Manuel Martínez Espinoza, investigador de la Universidad de Chiapas, presentó el trabajo *“Análisis de las Políticas sociales de la Cuarta Transformación”*, un estudio que analiza las gramáticas, los cambios institucionales y la consistencia entre declaraciones y políticas efectivamente implementadas por el actual gobierno de México, presidido por Andrés Manuel López Obrador. El análisis se centra en las políticas de ingresos y empleo y los programas de combate a la pobreza y muestra avances, desafíos e incluso desmonte de programas.

Juliana Martínez Franzoni, investigadora de la Universidad de Costa Rica, presentó el trabajo en colaboración con Diego Sánchez Ancochea de la Universidad de Oxford *“Flor de un día? Transferencias monetarias de emergencia frente a la pandemia en Centroamérica”*. El análisis se centra particularmente en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, tres casos que a pesar de tener en común alta informalidad laboral muestran profunda heterogeneidad del gasto social. Los autores destacan que se implementaron programas de emergencia, como también una serie de limitaciones. Por un lado, la intervención fue insuficiente, en particular para llegar a los sectores informales. Por otro, superado el momento más duro de la pandemia, la fortaleza del discurso de la austeridad. La conclusión es que se trató de programas de emergencia y que, a medida que cambian las condiciones, van cambiando las prioridades políticas o la percepción de las condiciones por parte de los actores de gobierno.

El trabajo de Manuel Dammert, del Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, analizó el sistema de protección social en el Perú, país que fue particularmente afectado por la pandemia dada la alta tasa de personas fallecidas por millón de habitantes. El trabajo muestra, por un lado, que la estrategia de inmovilidad estricta y la caída del nivel de actividad generaron menor nivel de ocupación y aumento del desempleo y la subocupación, resultando en aumento de la pobreza significativo que representó un retroceso de diez años. Por otro lado, muestra que frente

a la caída de los sectores urbanos se adoptaron respuestas focalizadas y temporales que dieron lugar a respuestas de manera individual a partir de los recursos de cada individuo.

Juan Cabrera, de la Universidad Mayor de San Simón, Bolivia, presentó el trabajo *“Aproximación a las lógicas de apoyo mutuo y estrategias de salidas en barrios de Cochabamba durante el confinamiento por el COVID-19”*, el cual indaga cómo se dieron las estrategias de apoyo mutuo de los ciudadanos para hacer frente al cierre de actividades. El autor destaca que la *“ayuda mutua permitió mejorar la situación de la pandemia en la localidad analizada”*, lo que muestra la importancia de las redes locales, la cohesión y el trabajo autogestionado.

El Panel *“Pobreza y políticas sociales en la pos – pandemia”*, producto de una colaboración entre el GT de Pobreza y Políticas Sociales y el GT Desigualdades Urbanas, se llevó a cabo el 9 de noviembre coordinado por Marcela Menezes, de la UNAM. Alicia Ziccardi, del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, presentó el trabajo *“Pobreza y resiliencia urbana en la Ciudad de México”* en el que examina el impacto del COVID sobre las condiciones de vida de las poblaciones urbanas en la ciudad de México mostrando que la crisis sanitaria, económica y social *“puso en evidencia los grandes problemas estructurales de nuestras sociedades latinoamericanas”*. El trabajo concluye con un apelo a la necesidad de llevar a cabo una reestructuración integral de las políticas sociales urbanas.

Mercedes Di Virgilio, del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, presentó el trabajo *“Los efectos socio-económicos y territoriales de la pandemia y la reestructuración de las políticas sociales”* que se centra también en los efectos de la pandemia sobre las condiciones de vida de los habitantes urbanos, en particular de la ciudad capital de Argentina, que se caracteriza por una profunda estratificación espacial. El análisis muestra el impacto diferencial sobre el bienestar del amplio conjunto de intervenciones públicas, resaltando que hubo baja capacidad de protección a las poblaciones vulnerables.

Flavio Gaitán, de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, presentó el trabajo *“Heterogeneidad estructural y vulnerabilidades sociales: elementos para pensar la transición hacia una protección social universal en América Latina”*. Analizando los casos particulares de Argentina y Brasil, parte del concepto de la profesora Lena Lavinas de *generosidad ad hoc* para mostrar que la ampliación de las transferencias monetarias en el contexto de la pandemia adoptó un carácter excepcional; una vez superado el pico de contagios y la vuelta a una supuesta normalidad se observa un proceso de desmonte de programas. Utilizando los conceptos de políticas sociales compensatorias en contrapuestos a otras emancipadoras, cuestiona la forma de intervención ex-post, limitada y temporal.

El profesor Salomón Nahmad, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de la Universidad de Oaxaca, presentó el trabajo *“Observaciones antropológicas de la pandemia en la ciudad de Oaxaca y sus entornos”*, un análisis del punto de vista antropológico de la ciudad de Oaxaca, una de las 31 capitales estatales de México y una de las cuatro con mayor proporción de personas en situación de pobreza. Con la aplicación del concepto de *ayuda mutua* o *mano vuelta* destaca la importancia de la reciprocidad en tiempos de pandemia y de crisis en general, mostrando que es un *¿a* práctica de las comunidades para resolver problemas. Así, solidaridad y ayuda mutua paliaron los efectos de la falta de empleo y de contracción de las actividades económicas casi paralizadas.

El 10 de junio se llevó a cabo el “Diálogo sobre Políticas Públicas y Bienestar Social”, moderado por Alicia Ziccardi. Pablo Yanes, de la Oficina de CEPAL México dictó la conferencia *“¿Cómo enfrentar el incremento de la pobreza y la desigualdad en América Latina post- pandemia?”*, una llamado a la reflexión sobre los desafíos para pensar la protección social en la post-pandemia qué debe tener en cuenta las secuelas en múltiples esferas, tales como educación, sanidad, condiciones materiales de vida y salud mental al tiempo que un análisis de brechas estructurales que impactan sobre las condiciones de vida y el acceso al bienestar de la población. La exposición analizó también los riesgos de tratar a la pandemia

como emergencia y la narrativa de los gobiernos de una “vuelta a la normalidad”, como lo ejemplifica que se han cortado rápidamente las ayudas. La reflexión final destacó la importancia del elemento ideacional, las coaliciones sociopolíticas y la centralidad de las tendencias del régimen de acumulación para pensar un nuevo régimen de bienestar que garantice bienes públicos y pisos de seguridad económica.

A continuación, el artículo de Camila Arza *“Pandemia y política social en América Latina”* presentó un detallado análisis de las respuestas de los sistemas de protección social en el contexto del COVID. El trabajo muestra que los sistemas de protección social de la región han intervenido en base a los legados institucionales de la etapa expansiva. A pesar del carácter fragmentado, con alta proporción de empleo informal y precario, bajos ingresos, fragilidad de los acuerdos familiares y múltiples desigualdades, han despegado respuestas rápidas, aunque limitadas, focalizadas, segmentadas e incompletas; en el caso de las transferencias monetarias, en un amplio número de países se trató de pagos únicos y de bajos montos.

Los comentarios de Laura Golbert, directora del Posgrado en Desarrollo Humano de FLACSO Argentina, partiendo de coincidir con las colocaciones de las ponencias, se centraron en los migrantes como sector particularmente vulnerable a los impactos negativos de la pandemia: cierre de fronteras, xenofobia, racismo, caída del nivel de actividad y destrucción de puestos de trabajo, participación en empleos en condiciones de superexplotación.

# El derrotero de las políticas habitacionales en Argentina y la construcción de la cuestión de la vivienda

María Mercedes Di Virgilio\*

Como señala Topalov (1990), la incorporación de los problemas urbanos, en general, y de la vivienda, en particular, al repertorio de las políticas sociales es relativamente reciente. En este marco, el trabajo indaga la configuración de la cuestión habitacional en la Argentina desde los albores del siglo XX hasta la actualidad. Asimismo, revisa la historia de las políticas sectoriales y su derrotero como forma de respuesta (inacabada) a la crisis estructural de la vivienda.

A nivel global, este proceso se inicia a fines del siglo XVIII como consecuencia de los impactos de la Primera Revolución Industrial (1790-1850). Sin embargo, las primeras intervenciones del Estado en la materia se producen en el último cuarto del siglo XIX, tomando impulso como

\* Investigadora del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires | CONICET. Correo electrónico: mercedes.divirgilio@gmail.com



tales a comienzos del siglo XX con los reformadores de la vivienda y los primeros urbanistas. Argentina no se escapa a este derrotero que, más tardíamente, sigue la tendencia global. En nuestras latitudes, la intervención del Estado estuvo fuertemente asociada a la provisión de mejoras en infraestructura y equipamiento, fundamentalmente, en Buenos Aires y el litoral argentino como consecuencia de las epidemias de fiebre amarilla, cólera, peste bubónica, etc. y la preocupación por la salubridad (Lentini, 2008). Salvo estas iniciativas, de acuerdo con el pensamiento liberal de la época, el problema de la vivienda debía resolverse en el mercado (Lecuona, 1993).

En el contexto de un intenso proceso de acumulación y de expansión de la producción y del comercio exterior asociados a la afluencia de grades masas de población migrante, el conventillo y la casa de inquilinato fueron las formas a través de las cuales el mercado privado atendía la creciente demanda de vivienda. En ese marco, las primeras intervenciones del Estado argentino aparecen vinculadas con las demandas de la población inquilina y del incipiente movimiento obrero organizado.<sup>1</sup> Sin embargo, la cuestión de la vivienda adquirirá por primera vez el estatus de problema público con la creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas, en 1915 (Lentini, 2008). En concordancia con el ideario emergente en las metrópolis del mundo industrial, la Comisión fue una expresión del ideario reformista encarnado en las acciones de grupos católicos, cooperativas y municipios que impulsaban las primeras experiencias de vivienda social (Zanzottera, 2020). Si bien en términos operativos, sus acciones no lograban dar respuesta a la creciente demanda.<sup>2</sup> A partir de la década de 1920, la cuestión de la vivienda comienza a ocupar un

**1** El entonces municipio de Buenos Aires, durante la intendencia de Torcuato de Alvear, construye el primer conjunto de viviendas económicas en el año 1887 (Yujnosky, 1984).

**2** En 1920, en la Capital, “hacía falta construir 15.000 casas, y en menor escala, Córdoba, Bahía Blanca, Rosario, Mendoza, Tucumán [clamaban] por la misma causa. Ese era un número impactante si tomamos en cuenta que, desde la primera experiencia de habitaciones obreras a fines de 1800, las construcciones realizadas por el Estado Nacional, Municipal, la Cooperativa el Hogar obrero y la filantropía católica no superaban las 300 unidades” (Zanzottera, 2020: 71).

nuevo lugar en el marco de los debates sobre la cuestión social.<sup>3</sup> Si bien el mercado continuaría siendo el principal mecanismo de acceso a la vivienda, progresivamente, el Estado se involucraría en la provisión habitacional, fundamentalmente a través de estímulos a la iniciativa privada para la edificación de interés social (Kullock y Murillo, 2007). A través de este *modus operandi*, habilitará directa e indirectamente una discusión pública sobre el derecho a la vivienda que será fuertemente recuperado por los gobiernos peronistas a partir de 1946 (Aboy, 2003).

## El Estado como promotor del acceso a la vivienda

Con los gobiernos peronistas, el Estado comienza a intervenir activamente sobre la problemática. La intervención se apoya en operatorias directas (construcción por parte del gobierno) e indirectas (otorgamiento de créditos)<sup>4</sup> destinadas a los sectores de menores recursos (Aboy, 2003). Tal como plantea Torre (2000), la nueva realidad social del peronismo acogió a centenares de migrantes internos y les permitió traspasar las fronteras de la ciudad de las clases medias. Sin embargo, su integración a la vida urbana se desarrolló de manera diferencial entre aquellos que estaban fuertemente integrados al mercado de trabajo y los que no.

La atención a la cuestión de la vivienda durante los gobiernos peronistas se apoyó en una fuerte articulación entre inserción formal en el mercado de trabajo y en el mercado de tierra y vivienda (a través de la compra y/o el alquiler),<sup>5</sup> dejando por fuera al proletariado informal que habitaba las villas miseria. El proletariado informal quedaba al margen del mercado de trabajo formal y, por ende, de los planes de vivienda del peronismo -destinados fundamentalmente a los trabajadores

<sup>3</sup> Véanse los debates que tienen lugar en el Primer Congreso Argentino de la Habitación (Zanzottera, 2020). Como señalan Kullock y Murillo (2007:17), en el período se organiza el debate sobre “la cuestión de la vivienda social y la responsabilidad del Estado y la sociedad en su conjunto, en su solución”.

<sup>4</sup> “La acción indirecta fue mayormente canalizada a través del Plan Eva Perón” (Aboy, 2003:2).

<sup>5</sup> La ley 13.512 de Locaciones Urbanas formaba parte de las políticas de democratización del acceso a la propiedad y ampliación del parque habitacional. Mediante esta normativa se congeló el valor de los alquileres.

fuertemente integrados a la formalidad- y de las estructuras partidarias y sindicales que los representaban.<sup>6</sup> Ballent y Liernur (2014) sostienen que, en ésta, su condición de exterioridad respecto del movimiento sindical, se encuentra la clave que permite entender por qué el peronismo no desarrolló una política específica para esta nueva realidad urbana.<sup>7</sup>

## Los límites del peronismo y la consolidación de la cuestión villera

A mitad del siglo XX, con el derrocamiento de Perón en 1955, Argentina entra en una situación de inestabilidad política y económica que progresivamente impactará negativamente en las condiciones de vida urbana. La liberalización de alquileres, la progresiva desaparición del crédito hipotecario y del subsidio al transporte repercutió en las posibilidades de acceso a la vivienda de los sectores más desfavorecidos. En ese marco, se incrementan la población villera. Los barrios pierden el carácter de hábitat transitorio, para convertirse en un fenómeno persistente. Asimismo, se configura una nueva forma de hábitat precario: los hoteles-pensión. De este modo, la cuestión de la vivienda, lejos de resolverse, empeoró. De hecho, durante el gobierno militar de la autoproclamada “Revolución Libertadora” (1955-1958), la posición frente a la cuestión villera se endureció. En ese marco, se elaboró el primer programa específico de villas sustentado en el criterio de su erradicación (Arqueros Mejica, 2014). Con la llegada del doctor Arturo Frondizi al poder (1958-1962), el Estado redujo al máximo su inversión en materia de vivienda (Gómes, 2017). Como señalan Kullock y Liernur (2007), el crecimiento de población villera y la desaparición de formas asequibles de acceso a la vivienda a través del mercado formal, dio lugar al surgimiento de protestas inéditas y a organizaciones que nuclean a la población de los barrios. En ese marco,

<sup>6</sup> De este modo, su integración a la ciudad ocurre, paradójicamente, a través de mecanismos de segregación. Una segregación que se expresa en las formas que asume el hábitat, en su modo de articulación al mundo del trabajo y, consecuentemente, en sus inscripciones políticas.

<sup>7</sup> Las villas, en el contexto del auge de la sustitución de importaciones, albergaron a amplios sectores de trabajadores no sindicalizados.

se constituye la Federación de Barrios y Villas de Emergencia que se convierte en portavoz de los demandantes e interlocutor de las autoridades. Durante el nuevo período constitucional que se inicia en 1964, las reivindicaciones que planteaba la población villera y el diálogo con las autoridades se canalizan a través de la Comisión Erradicadora de Villas de Emergencia. Simultáneamente, el sector privado también se organiza en la Comisión Central de Asociaciones Privadas para la Reactivación de la Industria de la Construcción (CAPRICO) con el objetivo de impulsar la actividad de la construcción y brindar soluciones definitivas a la crisis habitacional (Gómes, 2017). Así, “el tema vivienda ingresa plenamente en la agenda pública con la creación de la Secretaría de Estado de Planeamiento y Vivienda,<sup>8</sup> a la cual se le asigna la misión de planificar en la temática a nivel nacional, urbano y rural. [...] También se crea una Comisión Honoraria de Consulta integrada por representantes de las provincias, organismos oficiales y entidades privadas (Kullock y Liernur, 2007:30). En paralelo al proceso de institucionalización, entre 1960 y 1971, se pusieron en marcha operatorias de acción directa que intentaron dar respuesta de manera infructuosa al creciente déficit habitacional a través de la construcción de planes masivos de vivienda conformados por grandes conjuntos de vivienda social. De hecho, los instrumentos financieros del Estado prácticamente no tuvieron impacto en el proceso de producción y distribución de las viviendas entre los estratos de menores ingresos, sino que benefició enormemente a los de ingresos altos y medios-altos (Gomes, 2017). Durante esos años, el crecimiento poblacional continuó impulsó el crecimiento urbano no planificado. De este modo, el crecimiento de la población desbordó la oferta producida con la construcción de grandes conjuntos de vivienda, impactando fuertemente en el crecimiento de las villas (Gomes, 2017:13).

<sup>8</sup> La Secretaría “centralizó los aspectos financieros de la política habitacional. Bajo su órbita se encontraba el BHN – ejecutor de la política financiera de la vivienda – y la Dirección Nacional de Préstamos Personales y con Garantía Real, luego se sumó la creación de la Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda” (Gómes, 2017:7).

## El nefasto interregno militar

Las iniciativas sectoriales de la última dictadura cívico-militar (1976-1983), enmarcadas en un plan político y económico de corte neoliberal y autoritario, tuvieron efectos concentradores y profundamente excluyentes (Yujnovsky, 1984). Durante ese período, la política se orientó a la producción de vivienda pública llave en mano a cargo de agentes privados (Gargantini, 2013). El Estado se transformó en un estimulador de acciones privadas (García y Fernández, 2015) que acompañó con políticas de expulsión coercitiva –en particular de las villas en la ciudad de Buenos Aires– y coactiva a partir del incremento de la presión tributaria y de la implementación de la Ley N.º 21342/1976, que promovió el descongelamiento y la desregulación del mercado de alquileres. Las iniciativas estuvieron lejos de dar respuesta a los requerimientos de vivienda de la población. Por un lado, la política de créditos hipotecarios implementada por el Banco Hipotecario Nacional (BHN) se vio notoriamente reducida.<sup>9</sup> La eliminación del mecanismo de redescuentos del Banco Central impactó fuertemente en las actividades de la entidad financiera, reduciéndose notoriamente la cantidad de operatorias registradas desde 1978, en alrededor de ocho mil créditos por año (García y Fernández, 2015). Por el otro, si bien el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)<sup>10</sup> se mantuvo, focalizó sus acciones en la población de recursos insuficientes.<sup>11</sup> En un marco de reducción de las intervenciones en materia habitacional, la inversión pública en vivienda se redujo significativamente durante el periodo 1976-1979 (Ballent y Liernur, 2014). Dos nuevos fenómenos emergen como punta de iceberg de un proceso estructural de consolidación progresiva del déficit habitacional: los asentamientos en

<sup>9</sup> Dicha política estaba destinada a atender a sectores con capacidad de ahorro, que requerían financiación a largo plazo para acceder a una vivienda (García y Fernández, 2015: 6).

<sup>10</sup> El FONAVI fue creado en 1972, como un fondo permanente de asignación específica para la construcción y el financiamiento de viviendas económicas, obras de infraestructura y equipamiento comunitario para los sectores de bajos ingresos, financiado con contribuciones salariales y patronales. Con el otorgamiento de créditos hipotecarios se proponía, por un lado, incidir en la demanda por medio de subsidios que incrementaron su solvencia. Por el otro, influir sobre la oferta al facilitar la realización de viviendas “llave en mano” por empresas privadas (Cuenya, 1997: 27).

<sup>11</sup> Es decir, entre quienes no alcanzaban a cubrir la amortización de una vivienda económica en treinta años.

tierras periféricas vacantes y la toma de inmuebles en las áreas centrales de las principales ciudades del país.

## Los albores democráticos

Con la recuperación democrática en 1983, el radicalismo asumió el Gobierno nacional –con el Dr. Raúl Alfonsín como presidente electo. En la nueva gestión, la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental y el BHN<sup>12</sup> se constituyeron formalmente en las autoridades del sector. Aunque la intención era continuar con la implementación de operatorias discriminadas según grupos sociales, estas se superpusieron desfinanciando aquellas orientadas a los sectores de menores ingresos. El Banco Hipotecario creció en participación durante este período. Sin embargo, la crisis inflacionaria y económica limitó fuertemente la dinamización de las iniciativas. Asimismo, los aumentos de los alquileres y las deudas hipotecarias impactaron negativamente en el acceso a la vivienda. Como resultado del desbalance entre activos y pasivos en las cuentas de la entidad, en 1987, se produjo su intervención, que finalmente derivó en la suspensión de sus actividades como banco minorista en 1990 (García y Fernández, 2015).<sup>13</sup> La Secretaría de Vivienda, a cargo de administrar los recursos del FONAVI, no produjo cambios sustantivos en sus formas de operar, con lo cual arrastró problemas como la baja recuperación de los fondos otorgados, así como los sobrecostos y distorsiones causadas por la dinámica inflacionaria (Cristini y Moya, 2004). No obstante, el Gobierno radical no impulsó una política global de tierras. Durante este período se consolidaron dos maneras de encarar la regularización: una individual, aplicando la posesión veinteañal y la Ley-Caso (colectiva), de acuerdo con la cual, mediante la combinación de mecanismos de expropiación y/o cesión, se

<sup>12</sup> Desde 1980, el BHN se relacionaba con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Acción Social, y el secretario de Vivienda era su presidente. A partir de la Ley N.º 23090 de 1983, este cambia de jurisdicción, y pasa a depender del Ministerio de Economía, y el secretario de Vivienda deja de ejercer la presidencia.

<sup>13</sup> El BHN fue finalmente transformado en banco mayorista y luego en sociedad anónima sujeta a privatización, que se hizo efectiva parcialmente en 1998.

intentaba resolver la regularización de algunos barrios (asentamientos, falsos loteos y villas) (Lascano, 1988; Pucci, 1994).

Si bien, durante los primeros años de gobierno democrático (1983-1987), “ciertos aspectos de la política económica se modificaron con relación al periodo anterior” (Aspiazu y Schorr, 2010:131), el gobierno del Dr. Alfonsín no logró poner fin a la aguda crisis económica ni mejorar las condiciones de reproducción de los sectores populares, en general, y de los asalariados, en particular. Pocos años más tarde, la implementación de la Ley de Reforma del Estado y de Emergencia Económica (1989) y la puesta en marcha del Plan de “Convertibilidad” (1991) profundizaron las condiciones generadas en la dictadura. Esta dinámica supuso la apertura de nuevas áreas de oportunidad para los negocios inmobiliarios cuyo correlato fue el aumento de los permisos de obra otorgados y la superficie permisada,<sup>14</sup> la readecuación de los precios de venta de las propiedades y de los terrenos, la proliferación de nuevas ofertas inmobiliarias residenciales, orientadas hacia sectores altos y medios-altos, en los edificios en propiedad horizontal de alto estándar y en los *countries* en altura.<sup>15</sup>

## La desazón de los años 90'

En el contexto de la reforma del Estado, se intensifica la secuencia de reformas descentralizadoras que se inicia en Argentina a fines de la década de 1970. La descentralización representó la estrategia predominante

<sup>14</sup> Alude a la superficie a construir registrada por los permisos de edificación para obras privadas.

<sup>15</sup> Parece consolidarse, así, el crecimiento en la Ciudad merced a las áreas de mayor nivel socioeconómico (centro y norte), en las cuales aumenta la proporción de estratos altos y disminuye la de estratos medios. Esta tendencia se confirma al analizar los tipos residenciales (aumentan los tipos de alta calidad y nivel y disminuyen los que corresponden a tipos residenciales de categoría estándar o media) (Torres, 2001). En los municipios de la conurbación proliferan los barrios cerrados y los antiguos *countries* suburbanos se transforman en viviendas permanentes. De este modo, el proceso de gentrificación en la ciudad central es contemporáneo con el desarrollo de procesos de suburbanización de sectores de ingresos altos.

en materia de cambios en las políticas sociales (Repetto, 2000)<sup>16</sup> que operó con fuerza en el sector vivienda (Repetto y Alonso, 2004). El puntapié inicial lo marcó la descentralización del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), en agosto de 1992.<sup>17</sup> Este proceso modificó la dinámica intraburocrática de los organismos, contribuyendo a definir una nueva institucionalidad (Catenazzi y Di Virgilio, 2006). Hacia fines de la década de 1990, la composición de la inversión en las diferentes jurisdicciones mostraba estrategias diversificadas de asignación del recurso FONAVI. De este modo, el modelo de política habitacional que se instituyó en los años noventa, aunque apoyado en el predominio de la construcción de vivienda nueva, comenzó a experimentar cierto nivel de diversificación con experiencias puntuales destinadas al mejoramiento del parque habitacional existente y la regularización dominial.

Entre las políticas de regularización dominial,<sup>18</sup> en cuanto a las iniciativas nacionales del período, se destacó el programa Arraigo. Una de las acciones iniciales del primer Gobierno del Dr. Carlos Menem (1989-1995), en el marco de la Ley Nacional de Tierras N.º 23967/1989, fue la sanción de los decretos de las leyes N.º 1001/1990 y N.º 2441/1990, que autorizaban la venta y transferencia de tierras fiscales nacionales a sus ocupantes (Herzer *et al.*, 1998; Clichevsky, 1999).<sup>19</sup> El Decreto de Ley N.º 2441/1990 permitió, en concreto, la creación de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales y el programa Arraigo, que emprendió “la regeneración urbana a través de la implementación de proyectos que atiendan la instrumentación de servicios básicos de infraestructura” (Clichevsky,

**16** A pesar del amplio consenso que sirvió de apoyo para el desarrollo de estos procesos, los resultados obtenidos en materia de descentralización han sido muy diversos (Ansolabehere, 2003).

**17** Cabe destacar que la ley que reglamentó la transferencia fue sancionada tres años después. De este modo, en abril de 1995, quedó institucionalizada la provincialización del recurso FONAVI a partir del diseño organizacional que se expresa en el Sistema Federal de la Vivienda.

**18** Interesa destacar que, si bien se registran algunos escasos ejemplos de regularización dominial en los años setenta y ochenta, estas políticas se institucionalizaron con mayor fuerza durante los noventa (Clichevsky, 1999: 10).

**19** También se sancionó la Ley N.º 24146/1992, que preveía la transferencia a título gratuito, en favor de provincias y municipios que lo solicitaran, de bienes inmuebles innecesarios para el cumplimiento de los fines y la gestión de los organismos de la administración pública nacional (Herzer *et al.*, 1998; Clichevsky, 1999).



2003: 38). El programa Arraigo se implementó a partir de la venta colectiva de tierra a organizaciones sociales de sus habitantes, mediante la cual se intentaron obviar requisitos como las subdivisiones, los arreglos normativos y los proyectos urbanos propios de las transferencias individuales (Clichevsky, 1999: 12). Se planteaba que, una vez realizada la subdivisión y la urbanización a cargo de la organización social, esta transferiría las tierras a cada una de las familias.

La descentralización de los años noventa tuvo, también, como otro de sus correlatos la introducción de la dimensión participativa en el diseño de las políticas de hábitat como un efecto de la ampliación de interlocutores. Por último, durante la década de 1990, con los sectores medios como principales beneficiarios, estas actuaciones urbanas se completaron con la construcción de edificios en altura ubicados en zonas centrales de las ciudades como resultado de la aplicación de créditos hipotecarios del Banco Hipotecario Nacional o de la banca privada (Catenazzi y Di Virgilio, 2006). Entre 1991 y 2001 el crédito hipotecario creció 136 % en términos reales y los plazos se extendieron, pero esta mejora se dio a la par de la casi plena dolarización de las operaciones, que alcanzó un 96,4% del total hacia 2001. Los beneficiarios de este tipo de crédito fueron las clases medias y altas, respaldadas por empleos formales.<sup>20</sup> Esta dinámica mostraba un riesgo a mediano plazo tanto para las entidades bancarias como para los deudores. En el primer caso, debido a que los depósitos eran percibidos en pesos, y los créditos, otorgados en dólares. Y en el segundo caso, porque existía un descalce entre la moneda en que se percibían los salarios y la que se utilizaba para honrar las cuotas. Si bien el BHN fue privatizado, en teoría mantenía su objetivo de desarrollar actividades de promoción social en el área habitacional. Sin embargo, en la práctica cambió sus metas focalizándose en el segmento de ingresos medios. A partir de dicha transformación, la banca estatal pierde participación en el sector de créditos hipotecarios (García y Fernández, 2015).

**20** Además, los créditos emitidos con tasas variables incrementaron su participación (Cristini y Moya, 2004).

La bonanza se vio interrumpida con el nacimiento de la nueva centuria y el estallido en el año 2001 de una de las crisis sociales, económicas e institucionales más profundas que atravesó la Argentina en el siglo XX. En el período se reconocen dos tendencias complementarias: por un lado, los requerimientos de vivienda crecen en magnitud. Por el otro, se concentran territorialmente, reforzando los procesos de segregación urbana. De este modo, a partir de mediados de la década de 1970, el “proceso de Reforma del Estado, sumado a los cambios ocurridos en el mercado de trabajo y en la regresiva estructura de distribución del ingreso produjeron importantes modificaciones en las formas a través de las cuales los sectores de menores ingresos acceden al hábitat” (Rodríguez y Di Virgilio, 2009:58). Como resultado, se configura un conjunto de necesidades habitacionales que hasta el día de hoy permanecen desatendidas, consolidando el escenario de crisis habitacional estructural.

### Las políticas habitacionales de la posconvertibilidad. El estilo kirchnerista (2003–2015)

El ocaso de la década de 1990 y sus políticas se oculta tras el telón de la profunda crisis económica, social y política que azotó a la Argentina entre 2001 y 2002.<sup>21</sup> Por entonces, ya era evidente que la liberalización de los mercados y el crecimiento económico que acompañó a la década de 1990 no se expresaban en una mejor distribución de la riqueza ni en una disminución de los índices de pobreza (Clichevsky, 2002). La economía declinaba profundamente. Con una marcada depreciación del peso desde su flotación y una política monetaria poco definida, Argentina experimentó una significativa inflación por primera vez desde 1991. El derrumbe del Plan de Convertibilidad, la inmovilidad de los depósitos bancarios, el *default* en la deuda externa, altas tasas de inflación, la contracción de la actividad económica y la devaluación del tipo de cambio

<sup>21</sup> Al asumir Duhalde –año 2002– en un lapso de tres meses los subsidios estatales (“los planes”) pasaron de 300.000 a 2.500.000 personas (IDEF-CTA).

acarreaban severas consecuencias para los sectores medios y los de menores ingresos.<sup>22</sup>

En ese complejo marco, organismos diversos, como la Cámara Argentina de la Construcción y la Unión de Trabajadores de la Construcción, sectores gremiales y sociales coordinados con la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Redes de ONG, entre otros, concurren en precisar la importancia del sector habitacional en la reactivación económica, la integración social y la gobernabilidad. Asimismo, se intentó priorizar el fortalecimiento de programas sociales dirigidos a la emergencia habitacional y la finalización de viviendas en ejecución avanzada del sistema FONAVI, como medio de reactivación del empleo y trabajo en la construcción y como satisfactores sociales inmediatos en la crisis (Rodulfo, 2003). Como respuesta, el Gobierno del presidente Néstor Kirchner implementó un giro recentralizador en la política habitacional. Los programas habitacionales y de infraestructura urbana y territorial<sup>23</sup> se concentraron en un área clave con nivel ministerial, con el sostén de las inversiones como motor de las políticas de empleo y contención social impulsadas para paliar la crisis, otorgándole nuevamente un rol central a la obra pública. La producción de vivienda fue concebida, nuevamente, como un eslabón de esa cadena.

En este marco, el Gobierno nacional definió dos orientaciones –desigualmente priorizadas– en la política habitacional, ambas financiadas con recursos del superávit fiscal. Por un lado, el Programa Federal de Construcción y Vivienda (PFCV), pieza clave de un esquema general de dinamización económica. Por otro, el Programa Federal para la Emergencia Habitacional PFEH (Techo y Trabajo), que integró el *stock* de herramientas producidas en el marco de la relación política con movimientos sociales de base territorial –en especial, el movimiento piquetero– y con los municipios, para el abordaje territorializado de la pobreza. Bajo las pautas e intervenciones del PFCV, después de décadas de una notoria

<sup>22</sup> En este marco, a diferencia de lo ocurrido en las recesiones anteriores, el desempleo afectó en gran medida al sector formal, con un aumento del empleo en el sector informal.

<sup>23</sup> Amén de un FONAVI cada vez más inespecífico y residual.

ausencia de lineamientos, la política federal de vivienda marcó un punto de inflexión en la visibilidad y relevancia en la agenda pública. A pesar del aumento en la producción, las iniciativas no pudieron dar respuesta a todos los requerimientos habitacionales que hubiera exigido cuadruplicar el volumen de la intervención.

## Los años de CAMBIEMOS: hacia la financiarización de la política habitacional nacional

El Gobierno nacional de Cambiemos (2015-2019) detuvo la ejecución de los PFCV planes federales de vivienda e impulsó una profunda reorientación de la política sectorial.<sup>24</sup> Si los años de los Gobiernos kirchneristas habían devuelto la cuestión habitacional al centro de la escena pública y al Estado como un actor clave en la promoción de soluciones, el macrismo reorientó las acciones hacia la promoción de instrumentos financieros que facilitaran el acceso de la vivienda. En 2012, el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner inauguró el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.). Al tiempo que la política de los PFCV se desaceleraba, el Pro.Cre.Ar. reabrió una línea de acción sectorial apoyada en el crédito hipotecario, apalancado en el subsidio público a la demanda. Con la llegada de Cambiemos al Gobierno nacional, el Pro.Cre.Ar. tuvo un golpe de timón que marcó el derrotero de una nueva política crediticia. Durante la administración de Cristina Fernández este programa había significado para los sectores medios y medio-bajos la posibilidad de regresar al mercado del crédito (con un alto componente de subsidio), aun cuando continuara desatendiendo la cuestión del suelo. La nueva administración, en cambio, reorientó la herramienta del crédito con base en una fuerte articulación con el sector financiero.

El Gobierno de Mauricio Macri impulsó una fórmula que combinaba ahorro y préstamo en las denominadas Unidades de Valor Adquisitivo

<sup>24</sup> Que incluyó el rediseño de la institucionalidad y devolvió el área de vivienda a la órbita de Interior y Obras Públicas.

(UVA), unidad de medida creada por el Banco Central de la Nación para promover el crédito hipotecario. De este modo, la deuda quedaba fijada en UVA y atada al Coeficiente de Estabilidad de Referencia (CER) con base en la evolución de la inflación. La política tuvo una promoción masiva por parte de la administración del expresidente Macri y también por la banca pública y privada. Sus alcances parecían prometedores: en un contexto de inflación contenido, la cuota a pagar experimentaría un significativo descenso, y los plazos, una extensión de veinte a treinta años. Sin embargo, el optimismo del nuevo gobierno no tardó en desmoronarse. La fuerte depreciación de la moneda nacional y la aceleración de la inflación puso una vez más en claro que la vivienda propia era, sin lugar a duda, una ilusión efímera. Para los y las titulares de los créditos, pagar la cuota “se volvió una pesadilla”, “significa todo el sueldo” o implica “dejar de pagar los impuestos para hacerle frente”. La herramienta mostró rápidamente sus límites técnicos, así como sus límites sociales.

Finalmente, Cambiemos intensificó los vínculos con los organismos multilaterales de crédito<sup>25</sup> en la implementación de la política sectorial. A pesar de ello, es posible resaltar la continuidad del Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), que se implementa en nuestro país desde 1995. Se abrieron así nuevas iniciativas de gestión multilateral: el Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda, financiado por el Banco Mundial con contraparte del Tesoro Nacional, cuyos objetivos fueron incrementar el acceso a la infraestructura y los servicios básicos en asentamientos urbanos precarios y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos. La iniciativa se articuló con la creación del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) y la sanción del Régimen de Integración Urbana y Regularización Dominial (Ley N.º 27453/18).

<sup>25</sup> En el contexto de endeudamiento externo desenfrenado. A fines de 2019, el entonces presidente Mauricio Macri dejó la Casa de Gobierno con una deuda externa de 277.648 millones de dólares y una cuenta de vencimientos de deuda pública por pagar de casi 200.000 millones de dólares en los cuatro años del próximo gobierno (Ámbito Financiero, 2020).

## La cuestión de la vivienda y las deudas pendientes

A lo largo del siglo XX, la cuestión habitacional se consolida como núcleo duro de la cuestión social. Luego de la experiencia de los gobiernos peronistas, desarrollada en un contexto de pleno empleo, las políticas sectoriales no configuraron respuestas adecuadas a la magnitud del problema que se incubaba desde los albores de la nueva centuria. Las iniciativas impulsadas durante el interregno desarrollista profundizaron la centralidad del mercado como mecanismo de acceso a la vivienda, desatendiendo la profundización de la cuestión villera. La dictadura cívico militar profundizó la deuda social sectorial alimentada por la orientación autoritaria y excluyente de las políticas sectoriales y por la reestructuración del modelo de desarrollo.

Ya en democracia, la cuestión de la vivienda mantiene su condición de cenicienta en el concierto de la política social (Gamallo, 2022). En un marco progresivo de empobrecimiento y deterioro de las condiciones socioeconómicas, las intervenciones no logran empatar la crisis de la vivienda que se consolida como un fenómeno estructural que se profundiza década tras década. Este proceso se expresa, en su cara más visible, en el aumento de los barrios de origen informal y el protagonismo de las políticas de regularización dominial y de mejoramiento barrial orientadas a atender la informalidad (Di Virgilio y Rodríguez, 2022).

Durante los gobiernos kirchneristas, la política federal de vivienda marcó un punto de inflexión en la centralidad que adquiere la cuestión de la vivienda en la agenda pública. Sin embargo, no logró dar respuesta a los requerimientos habitacionales preexistentes. De hecho, toda la producción de los planes federales no hubiera llegado a cubrir los requerimientos del Gran Buenos Aires. Como telón de fondo, se acentúa el sesgo vivendita y contra cíclico de las políticas sectoriales, con efectos no deseados sobre los precios del suelo y la expansión urbana (Di Virgilio, Aramburu y Chaira, 2017).

El gobierno de Cambiemos incentiva la participación de los actores financieros e inmobiliarios en la producción habitacional. Sin embargo,

esta iniciativa tensiona fuertemente con la creación del RENABAP y de las iniciativas de reurbanización de barrios populares. La dicotomía de Cambiemos parece sintetizar la disyuntiva que recorre por más de un siglo el derrotero de la política habitacional y las concepciones sobre el acceso a la vivienda: la vivienda como derecho vs la vivienda como mercancía.

## REFERENCIAS

- Arqueros Mejica, María Soledad (2014). Procesos de producción social del hábitat y políticas públicas en las villas de la Ciudad de Buenos Aires: un estudio de caso de barrio INTA. Tesis para obtener el título de Magister en Economía Urbana. Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
- Aboy, Rosa (2003). “La vivienda social en Buenos Aires en la segunda posguerra (1946-1955)”. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. VII, 146(031).
- Ámbito Financiero. 04/08/2020. Macri, campeón del endeudamiento: se fue y dejó una deuda externa de u\$s 227.000 millones. Disponible en: <https://bit.ly/3TiVqfG>.
- Ansolabehere, Karina (2003). “Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales en Argentina”. *Revista Mexicana de Sociología de la Universidad Nacional de México*, año LXV, (3), pp. 629-662.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2010). *Hecho en Argentina. Industria y Economía (1976-2007)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Ballent, Anahí y Liernur, Jorge (2004). *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Catenazzi, Andrea y Di Virgilio, María Mercedes (con colaboración de M. Saudino). (2006). “La ciudad como objeto de la política social”, en Andrenacci, Luciano (Comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 365-451.
- Clichevsky, Nora (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N.º 75. Disponible en: <https://bit.ly/3DinpXy>.

- Clichevsky, Nora (2002). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Clichevsky, Nora (1999). *Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración*. Buenos Aires: CONICET/ Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- Cristini, Marcela y Moya, Ramiro (2004). *Las instituciones del financiamiento de la vivienda en Argentina*. Working paper N.º 498. Inter-American Development Bank.
- Cuenya, Beatriz (1997). “Descentralización y política de vivienda en Argentina”. En Cuenya, Beatriz y Falú, Ana (Comps.), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires: CEA/Oficina de Publicaciones del CBC-UBA, pp. 15-39.
- Di Virgilio, María Mercedes y Rodríguez, María Carla (2022). “Revisita a las políticas habitacionales en la Argentina: democracia, derecho a la ciudad, crisis y actualidad”. En Gamallo, Gustavo. (Org.) *De Alfonsín a Macri. Democracia y Política Social en Argentina (1983-2019)*. Buenos Aires: EUDEBA, pp. 429-471
- Di Virgilio, María Mercedes y Rodríguez, María Carla (2009). “Idas y vueltas: el derrotero de las políticas descentralizadas de producción de vivienda social en las principales áreas metropolitanas de Argentina”. En *Ecuador Debate. La cuestión de la vivienda hoy*, 76, pp. 75-92. Quito: CAAP.
- Di Virgilio, María Mercedes.; Chiara, Camila y Aramburu, Florencia (2017). “Los planes federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, 9(1), pp. 70–96, Universidade Estadual de Campinas.
- Gamallo, Gustavo (Org.) *De Alfonsín a Macri. Democracia y Política Social en Argentina (1983-2019)*. Buenos Aires: EUDEBA.
- García, María Gabriela y Fernández, Daniela. (2015). Políticas de vivienda en Argentina desde una perspectiva histórica. *Nota técnica de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo*, N.º 102.
- Gomes, Gabriela (2017). “El onganato y el sueño de la casa propia: la propaganda gubernamental de los núcleos habitacionales transitorios”. *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, 9(3), 677-711.
- Herzer, Hilda, Di Virgilio, María Mercedes; Lago Martínez, Silvia; Lanzetta, Máximo; Redondo, Adriana y Rodríguez, María Carla (1998). Hábitat popular, organizaciones territoriales y gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Análisis comparativo de dos estudios de caso. *Informe final del Proyecto UBACyT CS032, programación 1995-1997*. Área de Estudios Urbanos del Instituto de investigación Gino Germani, UBA.
- Kullock, David y Murillo, Fernando (2007). *Vivienda Social en Argentina. Un siglo de*



*estrategias espontáneas y respuestas institucionales*. Mimeo.

Lascano, Carlos (1988). *La problemática de la tierra en el Conurbano Bonaerense*. Documento de Trabajo de la Fundación Vivienda y Comunidad, nº 1. Ciudadela.

Lecuona, Diego (1993). *Orígenes del problema de la vivienda*, tomo 1. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina

Lentini, Mercedes (2008). “Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano”. *Economía, sociedad y territorio*, 8(27), 661-692.

Pucci, Lucila (1994). Regularización domini-  
al y urbanística de asentamientos ilegales y gestión municipal en el Conurbano de Buenos Aires. Trabajo presentado en el *Seminario sobre la problemática de regularización dominial en América Latina organizado por FEDEVIVIENDA*. Bogotá, Mimeo.

Repetto, Fabián (2000). “Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los ‘90”. *Desarrollo económico*, vol. XXXIX (156), pp. 597-618.

Repetto, Fabián y Alonso, Guillermo (2004). *La economía política de la política social*

*argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales N.º 97.

Topalov, Christian (2004). “De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX”. En Danani, Claudia. (Org.) *Política Social y economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: Ed. Altamira, pp. 41-71.

Torre, Juan Carlos (2000). “La ciudad y los obreros”. En Romero, J.L y Romero, L.A. (Dir.); *Buenos Aires, historia de cuatro siglos*, Vol. 2. Buenos Aires: Altamira.

Torres, Horacio (2001). “Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990”. *Revista EURE*, vol. 80. Santiago de Chile.

Yujnovsky, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Zanzottera, María Guillermina (2021). “El Congreso Argentino de la Habitación (1920). Una inflexión en el tratamiento de la vivienda como problema”. *Colección*, 32(1), pp. 55-87.

# Alcances, limitaciones y discordancias de las políticas sociales del gobierno de la Cuarta Transformación en México

Manuel Ignacio Martínez Espinoza\*

## Presentación

El ascenso a la presidencia de la república de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en 2018 significó un acontecimiento trascendental en la historia política de México. Por primera vez un líder político del espectro de las izquierdas ascendía a la primera magistratura del país mediante elecciones diáfanas y desde un partido político distinto de los que hasta ese entonces habían gobernado, por lo que la relevancia de tal suceso generó altas expectativas tanto para adeptos como para adversarios del ahora mandatario y su movimiento.

\* Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales. Correo electrónico: manuel.martinez.espinoza@gmail.com

En relación con el ámbito que nos ocupa, el historial del régimen de política social (RPS)<sup>1</sup> y sus resultados favorecieron esas expectativas. El RPS en México se estructuró integrando cinco sesgos generados en su contexto de edificación que condicionaron su desempeño y resultados: una concepción de la política social como ámbito paliativo del modelo económico, una protección social basada en la condición laboral de las personas, uso para rendimientos políticos, deficiente planeación, organización y ejercicio de los recursos, y la creación -en paralelo de la seguridad social- de estrategias, esquemas e instancias para la contención de la pobreza. En consecuencia, el RPS en México ha sido excluyente, clientelar, dual, jerarquizado y con tendencias a la dispersión, duplicidad y desorganización de sus recursos humanos, materiales, financieros y de información.

Los resultados para el combate a la pobreza y el bienestar social han sido diversos. Por un lado, si bien es cierto que ha habido avances en temas relevantes, estos se han conseguido ampliando la desigualdad en el sistema de protección social. Basta citar un caso: la derechohabencia a los servicios de salud aumentó de una cobertura del 4.30% de la población en 1950 al 82.17% en 2015<sup>2</sup> pero esa ampliación de la cobertura debe matizarse, pues en datos de 2018 los primeros tres deciles de la población agruparon el 61.6% de la afiliación mediante el programa Seguro Popular -esquema no contributivo- mientras que los últimos tres deciles de la población concentraron en promedio el 58.6% de la afiliación a través de esquemas contributivos. Es decir, se ha intentado subsanar la exclusión de bienes y servicios sociales con programas no contributivos

**1** En este texto se entiende la política social como el entramado de orientaciones, instituciones, estrategias, recursos y acciones que tienen tanto objetivos sociales (la provisión del bienestar social y la lucha contra la pobreza), como objetivos económicos (atemperar las fallas del mercado) y políticos (coadyuvar a la estabilidad y legitimidad del sistema político), cfr. (Martínez Espinoza, 2021). Cuando la trayectoria comparte fundamentos e instrumentaciones, se puede usar la categoría analítica de régimen de política social (Pribble, 2011), la cual es apropiada contextual y metodológicamente para identificar el paquete de políticas de protección social y combate a la pobreza en América Latina pues en la región no se erigieron Estados de Bienestar del talante europeo “sino más bien modelos particulares de regímenes de bienestar y de sistemas de protección social” (Uribe, 2011: 42).

**2** Fuente: Para los datos de 1950, (INEGI, 2000: 145). Para la cifra del año 2010, Banco de indicadores del INEGI, disponible en: <https://bit.ly/32bhBKw>.

que “cubren de forma separada y con limitaciones los riesgos asociados a la salud” (CONEVAL, 2021: 146) pero ello ha subrayado el calado de la desigualdad en la medida que el sistema de protección social ha avalado que la calidad de la satisfacción de los derechos sociales dependa de los ingresos de las personas. Ello se replica en ámbitos como las pensiones o los servicios básicos para la vivienda.

Por otro lado, los resultados en la estrategia de combate a la pobreza –basada en la focalización de recursos vía programas sociales– son insatisfactorios pues aunque ésta ha descendido en términos porcentuales, ha aumentado en números absolutos: la población considera pobre extrema por ingresos aumentó de 11.6 millones de personas en 1968 a 21 millones en 2018 (en términos porcentuales pasó del 24.3% al 16.8%) mientras que la población pobre por ingresos pasó de afectar a 33.1 millones de personas en 1968 a 61.1 millones de personas en 2018 (69.4% y 48.8% de la población). Es decir, que mientras en ambas mediciones de pobreza esta se redujo en 7 y 20 puntos porcentuales, se incrementó doblemente en términos absolutos<sup>3</sup>.

Este fue el contexto de política social en el que AMLO ganó las elecciones y asumió la presidencia de la república en 2018, por lo que se acrecentó el interés por las políticas sociales que se diseñarían e implementarían durante el mandato presidencial de un ex Jefe de Gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) que implementó políticas sociales redistributivas en favor de los sectores populares (Ziccardi, 2018), creando programas sociales tan relevantes como los de pensiones no contributivas a adultos mayores y que desde su primera campaña presidencial, en 2005, había declarado pretender la recuperación de un Estado que disminuya las desigualdades sociales y promueva el desarrollo social, lo cual ha sintetizado mediante su lema de “Por el bien de todos, primero los pobres”.

<sup>3</sup> Fuente: Székely (2005: 16) para el periodo 1968-1984 y “Evolución de la pobreza por la dimensión del ingreso en México”, recuperado de: <https://bit.ly/3dUgKc5> para el periodo 1992-2018.

A casi cuatro años de iniciado su gobierno, autodenominado como de la Cuarta Transformación de la vida pública de México (4T), la evaluación de sus políticas sociales no solo es pertinente, sino que incluso es factible dado que ya se establecieron sus fundamentos básicos y se cuenta con información útil para sustentar el diagnóstico. Este artículo expone en tres apartados los principales hallazgos de una investigación al respecto. Se inicia describiendo las principales ideas y acciones que ha realizado el gobierno de la 4T para, en el segundo apartado, recurrir a evidencia que sustente sus alcances, limitaciones y contradicciones de sus resultados, cerrando con una sección de reflexiones finales.

## Idearios y acciones de las políticas sociales de la 4T

### Ideario sobre política social de la 4T

Una vez consumado su triunfo, AMLO aseveró que su gestión conllevaría un cambio profundo y radical en el país, la 4T, en donde entre otros cambios el “primero los pobres” sería principio de gobierno<sup>4</sup>. Pero no fue lo único que planteó en términos de política social. Las intervenciones sociales son incomprensibles sin una referencia al nodo discursivo del cual provienen (diagnóstico y propuestas): ambos ámbitos no solo encuentran correspondencia, sino que construyen sentido. El gobierno de la 4T no es la excepción.

En primer lugar, su diagnóstico es claro y contundente: los altos niveles de desigualdad, pobreza, violencia e incluso de la pérdida de valores son responsabilidad del neoliberalismo. También nombrado por la 4T como “Neoporfirismo”, el neoliberalismo significó en sus términos el “desmantelamiento de la presencia del sector público y la dramática reducción del sector social” (Presidencia de la república, 2019: 3) con lo que las instituciones públicas renunciaron a “su papel como rectoras e impulsoras del desarrollo” (Presidencia de la república, 2019: 5). Así que “la política

<sup>4</sup> “Discurso completo del C. presidente Andrés Manuel López Obrador en la toma de protesta”. Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en: <https://bit.ly/2WmUJ6K>. [acceso: 21 de febrero de 2021].

neoliberal o neoporfirista ha originado una profunda desigualdad, mayor pobreza, frustración, resentimientos, odio y violencia” (López Obrador, 2017: 4).

Por lo tanto, el gobierno de la 4T asume el mandato de “edificar lo que sigue tras la bancarrota neoliberal” (Presidencia de la República, 2019: 8). En su modelo posneoliberal de política social, que denomina como de bienestar social, la propuesta es comenzar apoyando a la población vulnerable, es decir, empezar “por la base de la pirámide social y de allí hacia su cúspide” (López Obrador, 2021: 63).

Como se establece en todos los documentos del gobierno de la 4T, se trata de dar prioridad de atención a los grupos históricamente excluidos (adultos mayores, discapacitados, pueblos indígenas, jóvenes, niños, mujeres, madres solas y personas de la diversidad sexual) así como a las regiones marginadas (el sureste del país). Hay también ámbitos de atención primordiales: el campo, la generación de empleos, el incremento de los salarios y su poder adquisitivo, la alimentación, la educación, y la vivienda.

Para llevar a la práctica su estrategia de bienestar el gobierno de la 4T ha definido a los programas sociales como sus instrumentos esenciales de política social pues a través de ellos “se atiende a la población más vulnerable” (Presidencia de la República, 2021: 167) y con ellos no habrá “manipulación de los apoyos con fines electorales, que lleguen a sus beneficiarios completos estos apoyos, sin moches ni comisiones indebidas” (López Obrador, 2018). De manera que los programas de bienestar, como los denominan, “son la expresión concreta de la política social del Gobierno de la Cuarta Transformación” (Presidencia de la República, 2020: XIII).

Lo que se enuncia tiene vinculación con lo que se realiza. Por eso, un análisis integral de la política social del gobierno de la 4T requiere examinar la congruencia de lo planteado con las acciones efectuadas y el alcance de sus resultados.

## Acciones de política social de la 4T

Entre el 1 de diciembre de 2018 y principios de septiembre de 2022 (fecha de redacción de este artículo), el gobierno de la 4T ha realizado numerosas acciones en los distintos ámbitos de la política social. Se destacan cuatro.

La primera, y acaso una de las más relevantes, ha sido el aumento sistemático al salario mínimo: entre 2018 y 2022 la cifra del salario mínimo general nacional diario pasó de \$88.36 a \$172.87; es decir, un aumento porcentual del 95.64%. Se ha tratado de una acción sobresaliente tanto en términos conceptuales (asociar política social a política económica) como de incidencia (pues tiene efectos inmediatos en el bienestar cotidiano de las y los trabajadores) que, obviamente, tiene correspondencia con lo planteado discursivamente.

Una segunda acción fue la reforma constitucional en materia de política social el 8 de mayo de 2020, donde se re modificó el artículo 4º constitucional para asentar el derecho de toda persona a la salud, la entrega de apoyos a personas con discapacidad, una pensión no contributiva a personas mayores de sesenta y ocho años y un sistema de becas para los estudiantes de todos los niveles. Es decir, el esquema de apoyos que ha promovido el presidente López Obrador, quien incluso la calificó como «una gran reforma, histórica, porque eleva a rango constitucional estos derechos, es ir hacia el Estado de bienestar»<sup>5</sup>

Justamente, los programas sociales del gobierno de la 4T han sido el instrumento central de su política de bienestar. Según su Plan Nacional de Desarrollo, se trata de nueve programas prioritarios: 1) el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; 2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; 3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4) Jóvenes Construyendo el Futuro; 5) Jóvenes Escribiendo el Futuro; 6) Sembrando Vida; 7) Programa

<sup>5</sup> «Histórica reforma al artículo 4.º constitucional, afirma el presidente; convoca a personal médico para atender COVID-19». Presidencia de la República. Disponible en: <https://cutt.ly/flmz3dC>. [acceso: 21 de febrero de 2021].

Nacional de Reconstrucción; 8) Desarrollo Urbano y Vivienda, y 9) Tandas para el Bienestar.

A partir de los planteamientos centrales de esos programas es posible confirmar que el gobierno de la 4T ha centrado su política social en: 1) los espacios marginados (el campo y el sur del país) y grupos vulnerables (adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad, pueblos indígenas), 2) bajo la modalidad de transferencias monetarias para que 3) la entrega de beneficios sea sin intermediarios y 4) buscando una implementación integral de los programas (Martínez Espinoza, 2021b).

De ellos, el programa de pensiones para adultos mayores ha sido el más ambiciosos (su presupuesto ha correspondido al 66% del total del presupuesto de los programas prioritarios) mientras que el programa Microcréditos para el Bienestar ya no recibió asignación presupuestal en 2022.

Por último, la pandemia por el COVID-19 y las medidas de contingencia sanitaria trajeron consigo estragos sociales, por tanto, la intervención gubernamental en el mundo fue decisiva para evitar que los niveles de bienestar colapsaran. En el caso del país, las intervenciones del gobierno de la 4T se limitaron a dos acciones principales: 1) la intensificación sus programas sociales mediante la adecuación de sus modalidades, la ampliación de su cobertura y el adelanto de pagos de las transferencias sociales; y 2) la creación de un programa de créditos para micronegocios, empresas familiares y trabajadores independientes.

Sin ser las únicas, estas cuatro acciones pueden definir claramente el accionar del gobierno de la 4T en materia de política social: enfatizar la protección social en la población vulnerable (programas sociales) e intervenir en los niveles de bienestar social mediante el aumento de ingresos (salario mínimo y programas sociales); por tanto, en la práctica se encuentra bastante continuidad con sus planteamientos de política social. La confianza del gobierno de la 4T en sus políticas sociales es tanta que incluso buscó perpetuarla mediante su institucionalización



(reforma constitucional) y la consideró suficiente para afrontar los estragos sociales ocasionados por la pandemia de COVID-19.

## Alcances, limitaciones y discordancias de las políticas sociales del gobierno de la 4T

Investigar las políticas sociales es un quehacer que requiere asirse de lo esencial de los fundamentos académicos: coherencia y evidencias, rigor y crítica, precisión y exhaustividad. Desde esta postura, se confirma que las políticas sociales no son instrumentos acabados, por lo que no admiten juicios binarios. Se tratan de herramientas heurísticas que contienen alcances, pero también limitaciones e incluso contradicciones.

Ese es también el caso de las políticas sociales del gobierno de la 4T. Según lo hasta ahora investigado, sus concepciones y acciones en materia de bienestar social han conllevado logros, pero también insuficiencias y contrasentidos. Se destacan dos.

### Salario mínimo y fomento al empleo

Los aumentos al salario mínimo han tenido efectos muy positivos en términos de bienestar social: ha cubierto el 127.4% de la línea de bienestar urbana nacional, ha recuperado el 46.2% de su poder adquisitivo y ha reducido en 6.5% la brecha salarial de género (Presidencia de la república, 2021: 394-395).

No obstante, a la par de que se incrementaba el salario mínimo, los programas sociales relacionados con el fomento del empleo redujeron su presupuesto, cuando no directamente desaparecieron.

A pesar del aumento al salario mínimo de 95.64% registrado en 2022 respecto de la cifra de 2018, ello no se acompañó de un conglomerado de políticas de apoyo y promoción del empleo; todo lo contrario, lo que se observó fue una reducción presupuestal de los programas relacionados al empleo. Como puede observarse en el cuadro 1, de nueve programas

sociales con objetivos relacionados al fomento y fortalecimiento del empleo, tanto en el ámbito urbano como rural, seis de ellos fueron eliminados, dos redujeron drásticamente su presupuesto y solo uno lo aumentó. Destaca la extinción del Programa de Empleo Temporal (que tenía el objetivo de apoyar a la población que veía reducidos sus ingresos por emergencias), la radical reducción presupuestal del Programa de Apoyo al Empleo (que tiene el objetivo de ayudar a la obtención de un empleo formal de quienes buscan trabajo) y que el único programa que aumentó su presupuesto fue el programa prioritario Sembrando Vida.

**Cuadro 1. Presupuesto de programas de apoyo y promoción al empleo formal o autoempleo**

<b>Programa</b>	<b>Balance presupuestal 2018-2022</b>
Programa de Apoyo al Empleo (STyPS)	-94.17%
Jóvenes Construyendo el Futuro (STyPS)	-45.75%
Fondo Nacional del Emprendedor (SE)	Eliminado
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (SE)	Eliminado
Programa de Fomento a la Economía Social (SB)	Eliminado
Programa de Microcréditos para el Bienestar (SE)	Eliminado
Programa de Empleo Temporal (SEDESOL)	Eliminado
Crédito Ganadero a la Palabra (SADER)	Eliminado
Sembrando Vida	+99.35%

Fuente: Elaboración propia con base en los "Programas Presupuestarios en Clasificación Económica" de los ramos administrativos de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2016-2022 (Tomo III), disponibles en: <https://bit.ly/2LfvWxH>.

\*Cambió de nombre a: Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)

STyPS.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. SE.- Secretaría de Economía. SB.- Secretaría de Bienestar. SEDESOL.- Secretaría de Desarrollo Social. SADER.- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural

De esta forma, la estrategia de incidir en el bienestar social mediante el aumento de ingresos laborales encuentra comprometida su eficiencia, pues el incremento del salario mínimo es solo para quienes tienen empleo formal, mientras que quienes están en las filas del desempleo ven limitadas sus opciones de incorporación al mercado laboral dados los escasos apoyos gubernamentales.

### Programas sociales, pobreza y desigualdad de género

Los programas sociales del gobierno de la 4T han sido la parte total de su estrategia de políticas social, al grado de que han sido asociados con la construcción de un Estado de Bienestar. Las estadísticas oficiales indican beneficios derivados de los programas sociales, siendo uno de los más destacados el aumento de ingresos en los hogares por transferencias: según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2018 los hogares recibían trimestralmente en promedio \$8,191 pero según en 2020 la cifra que recibieron los hogares por transferencias sociales aumentó a \$8,871, es decir, un incremento del 8.3%<sup>6</sup>.

Otra cuestión a destacar es la cobertura, pues con datos también del propio INEGI los programas sociales llegaron a más personas: 9.5 millones de hogares eran receptores de programas sociales en 2018 (lo que significaba el 27% de los hogares) mientras que en 2020 el número de hogares receptores aumentó a 10.5 millones (que significó el 29.3% del total).

No obstante, ese aumento de ingresos y cobertura se cuestiona como factor de bienestar social integral al examinarse específicamente con otras vertientes, por ejemplo, la de la pobreza y la de la igualdad de género.

Por el lado de la pobreza, resalta que a pesar de lo enunciado incluso como principio de gobierno, si bien existen programas dirigidos a

<sup>6</sup> Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016, 2018 y 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponibles en: <https://bit.ly/3LXeqxF>.

población considerada vulnerable (jóvenes, indígenas y adultos mayores) en la cartera de programas sociales del gobierno de la 4T no existe alguno que tenga como población objetivo a población urbana y rural con ingresos inferiores a las líneas de pobreza<sup>7</sup>. Ese vacío ocurrió porque una de las primeras decisiones del presidente AMLO fue cancelar el programa Progresá-Oportunidades-Prospera (el programa social de transferencias condicionadas para la población en situación de pobreza, que tenía veintiún años de vigencia y que había sido mantenido por cuatro presidentes) sin crear un programa de focalización similar.

Además, ningún programa del repertorio de la 4T está dirigido a la población con ingresos insuficientes para adquirir la canasta alimentaria, ni para la población en situación de calle, lo que indudablemente desprotege a población vulnerable que fácilmente puede empobrecerse.

Como resultado de ello, los hogares en situación de pobreza recibieron menos programas sociales: según el INEGI, 5,921,376 de hogares considerados pobres en 2018 recibieron programas sociales pero esa cifra disminuyó a 5,375,492 en 2020; de manera que el porcentaje de hogares en pobreza receptores de programas sociales se redujo del 42.53% al 35.65%, porcentaje que por cierto fue el más bajo del periodo 2014-2020.

Un segundo contrasentido de los programas sociales de la 4T tiene que ver con el apoyo a las mujeres. Si bien se les considera como parte de la población vulnerable, se estableció la igualdad de género como eje transversal de la política social e incluso creó en 2020 el Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, hay elementos que hacen dudar de que su política social apoye decididamente a las mujeres.

En primer lugar, el presupuesto a programas sociales relevantes para las mujeres ha disminuido tajantemente durante el gobierno de la 4T. Si los comparamos con el 2016, año en que tuvieron las asignaciones más

<sup>7</sup> El programa Sembrando Vida tiene como población objetivo a quienes tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza pero que sean propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas para ser trabajadas en un proyecto agroforestal, lo cual reduce su impacto para la población pobre en el ámbito rural.

altas del sexenio pasado, tenemos que en 2021 el “Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras” tuvo un 48.4% menos de asignación presupuestal, el programa “Fortalecimiento a la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres” tuvo un 31.1% menos de asignación presupuestal, el programa “Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género” tuvo 30.5% menos de asignación presupuestal, y el “Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas” tuvo una reducción presupuestal de 27.8%. Es más, el Instituto Nacional de las Mujeres recibió en 2021 un monto que es -36.5% de su presupuesto en 2015.

Por si fuera poco, en la estrategia de bienestar social del gobierno de la 4T no ha planteado –como tampoco lo fue en sexenios pasados, hay que decirlo- la desigualdad en la carga de cuidados no remunerados y, por tanto, el establecimiento de un sistema nacional de cuidado vinculado a la protección social para subsanarla.

Así, los programas sociales de la 4T han tenido alcances significativos para la protección de grupos vulnerables, tales como las personas adultas mayores y las personas con discapacidad, además el aumento en sus montos y su tendencia a la universalidad han tenido efectos positivos en gran parte de la población. No obstante, su falta de focalización para personas en situación de pobreza y su débil enfoque para combatir la desigualdad de género interpelan su pertinencia como estrategia central de bienestar social en México.

## Reflexiones finales

El 5 de agosto de 2021 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) publicó la medición oficial de pobreza en México para el año 2020. Los resultados fueron que el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó dos puntos porcentuales pues pasó del 41.9% en 2018 al 43.9% en 2020; en números absolutos se registró un aumento de 3.8 millones de personas: se pasó de 51.9

millones de personas en 2018 a 55.7 millones de personas en situación de pobreza en 2020 (CONEVAL, 2021b: 12).

Por su parte, la pobreza extrema en 2020 se presentó en 2.1 millones más que en 2018, pues transitó de 8.7 a 10.8 millones de personas, con lo que el porcentaje aumentó 1.5% pues la población mexicana en pobreza extrema pasó del 7% al 8.5% (CONEVAL, 2021b: 12).

No obstante, en esa medición multidimensional de la pobreza se registró indicadores de carencias sociales que disminuyeron: la carencia por calidad y espacios en la vivienda decreció al registrarse en el 9.3% pues en el 2018 la padecían el 11% (lo que significó 1.8 millones de personas menos), la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda padeció el 17.9% de la población cuando en 2018 fue el 19.6% (es decir, 1.6 millones de personas menos), y la carencia por acceso a la seguridad social descendió al presentarse en el 53.5% de la población en 2018 mientras que en 2020 fue el 52% (es decir, 200 mil personas menos); en términos globales, la población vulnerable por carencias sociales pasó del 26.4% en 2018 al 23.7% en 2020, esto significó un número absoluto de 2.7 millones de personas menos (CONEVAL, 2021b: 12).

La pobreza es un fenómeno multicausal que, en esa medida, no depende de un único factor pero que puede ser contenida, e incluso reducida, mediante instrumentos pertinentes y suficientes de política social (Lindert, 2011). Es evidente que los resultados en la medición de pobreza se encuentran en gran medida asociados a los estragos provocados por la pandemia de COVID-19. Pero también hay factores atribuibles a la política social pues los cambios introducidos con el gobierno de la 4T han tenido resultados destacados pero también han conllevado restricciones para el logro de los objetivos de bienestar planteados por el presidente López Obrador.

Pero más allá de enunciar causalidades, los resultados de la medición oficial de la pobreza en 2020 pueden considerarse como una analogía de las políticas sociales del gobierno de la 4T: por un lado, hay efectos significativos y por otro lado también vacíos que, en convivencia, pueden

pensarse como contrasentidos. Con todo y su núcleo discursivo y los cambios introducidos durante cuatro años, la política social del gobierno de la 4T tiene alcances, limitaciones y discordancias. Por lo que es necesario seguir analizándola.

## REFERENCIAS

- CONEVAL, Consejo nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021): *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*, Ciudad de México, CONEVAL.
- CONEVAL, Consejo nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021b): *Medición multidimensional de la pobreza en México, 2018-2020*, Ciudad de México CONEVAL.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000). *Estadísticas Históricas de México* Tomo I, México, INEGI.
- Lindert, Peter. (2011): *El ascenso del sector público. El crecimiento económico y el gasto social del siglo XVIII al presente*, México, FCE.
- López Obrador, Andrés Manuel. (2017). *2018 La salida. Decadencia y renacimiento de México*. México: Planeta.
- López Obrador, Andrés Manuel. (2018). *Discurso de toma de protesta como presidente de México*. 1 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2WmUJ6K>. Acceso: 1 Jul. 2022.
- López Obrador, Andrés Manuel. (2021). *A la mitad del camino*. México: Planeta.
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio. (2021): “Análisis político, sistematización terminológica, y propuesta de connotación del concepto política social”, En *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*, (28),80, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, pp. 9-45.
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio. (2021b): “La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador”, En *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 55, Madrid, AECPA.
- Presidencia de la república. (2019): *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, Presidencia de la república.
- Presidencia de la república (2020). *2º Informe de gobierno 2019-2020*. 1 de septiembre de 2020. México: Presidencia de la república.

Presidencia de la república (2021): *3 Informe de Gobierno 2020-2021*. 1 de septiembre de 2021, México, Presidencia de la república.

Pribble, Jennifer. (2011): “Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America”, En *Studies in Comparative International Development*, (46), pp. 191-216.

Székely, Miguel. (2005): *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*, México, SEDESOL.

Uribe Gómez, Mónica. (2011): “Enfoques contemporáneos de política social en México”, En *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*, Vol. XVIII (52), Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 37-75.

Ziccardi, Alicia (2018). “Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local” en *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (8), pp. 15-36. Disponible en: <https://bit.ly/3SG7xCI>. Acceso: 15 Jul. 2022.



# Gasto social y desempeño económico en el periodo neoliberal en México

Gerardo Ordóñez Barba\*  
Luis Huesca Reynoso\*\*

En el número 5 de la revista *Propuestas para el Desarrollo* de 2021, publicamos un artículo titulado “Tendencias del gasto social y del desempeño económico en el periodo neoliberal en México: ¿convergencia y agotamiento?” (Ordóñez y Huesca, 2021). Nuestro objetivo fue analizar de qué manera impactaron en los renglones del gasto social las sucesivas crisis económicas (de 1982-1986, 1995 y 2009) y los programas de ajuste derivados de las reformas aplicadas por los gobiernos ubicados en el llamado periodo neoliberal (1982-2018), con lo cual buscamos confirmar las hipótesis de la convergencia entre las tendencias del crecimiento económico y del presupuesto social, así como del previsible agotamiento del financiamiento público para continuar expandiendo los gastos sociales en el futuro inmediato.

\* Profesor-Investigador en el Colegio de la Frontera Norte. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales. Correo electrónico: ordonez@colex.mx.

\*\* Profesor-Investigador en el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C. (CIAD). Correo electrónico: lhuesca@ciad.mx.

Para el abordaje partimos de dos supuestos básicos: a) que las tendencias del gasto federal y del crecimiento económico entraron en un proceso de convergencia durante la etapa neoliberal, que repercutieron en una mayor estabilidad en los presupuestos, principalmente en los rubros del gasto social, el cual además resultó mayormente beneficiado por una estrategia de reasignación presupuestal que redujo sensiblemente la participación de los gastos en desarrollo económico; y b) estas tendencias, junto con la presencia de tasas de crecimiento del PIB relativamente bajas, conducirían al agotamiento de la estrategia para el financiamiento de las crecientes necesidades en bienes, servicios y programas sociales, haciéndola insostenible ante la ausencia de reformas fiscales progresivas para continuar expandiendo los gastos sociales en el futuro inmediato, así como por el uso de crecientes déficits fiscales a partir de la crisis de 2009.

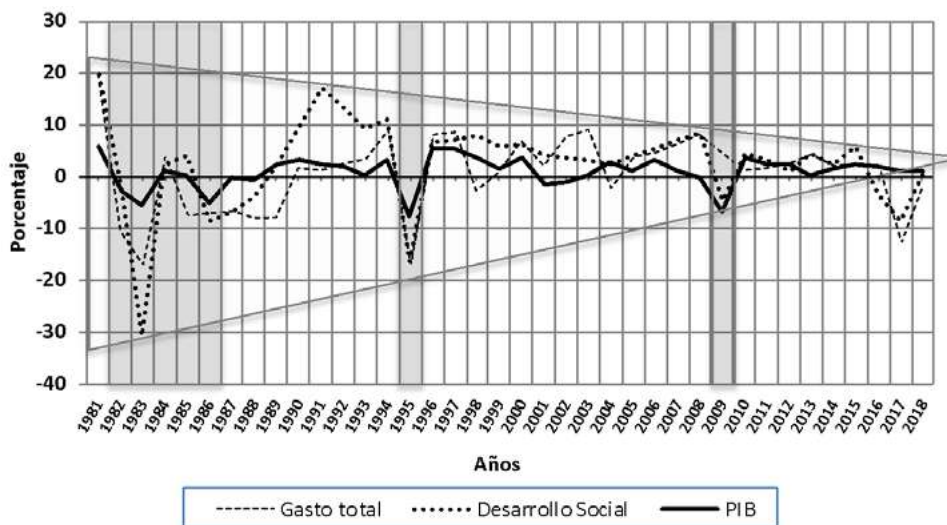
Entre los principales hallazgos encontramos que a lo largo de casi cuatro décadas los sucesivos gobiernos federales instrumentaron cambios, enmarcados dentro de un programa de reformas neo-conservadoras, que transformaron de manera sustancial el papel del Estado en el desarrollo social. En términos muy simples: se propicia una suerte de abandono del universalismo como principio rector de la política social, y se opta por la *residualización o precarización* del régimen de bienestar (Barba, 2004). Las justificaciones de estos cambios se centraron en la recuperación de la responsabilidad fiscal del Estado, considerando el fuerte desequilibrio que había generado la crisis de 1982 sobre las finanzas públicas. Se prometía con ello estabilidad económica, crecimiento sostenido, generación de empleos y un mayor bienestar social. No obstante, y contrario a las promesas, la inestabilidad continuó, se precarizó el empleo, se presentaron nuevas crisis y presenciamos un mayor empobrecimiento de buena parte de la población nacional.

Ahora bien, qué fue lo que aconteció en este periodo en términos de los supuestos que se plantearon en la hipótesis:

- a) Los resultados de las tasas de crecimiento del PIB per cápita (pc) y del Gasto Federal Programable pc (GFPpc) confirman la tendencia

sobre la convergencia entre ambos indicadores durante casi todo el periodo neoliberal, así como el agotamiento hacia los últimos dos sexenios de las estrategias seguidas en el manejo del presupuesto ante las crisis y las debilidades de las finanzas públicas federales. En primer lugar, la convergencia se observa como una reducción en la inestabilidad del GFP, particularmente del gasto social, tanto en los picos de crecimiento negativo como positivo, generando un “efecto embudo” al irse estrechando cada vez más los márgenes de crecimiento en uno u otro sentido. Se puede afirmar que el gasto social, y en general el gasto federal programable, entraron casi hasta el final del periodo en una especie de sincronización con el ritmo de crecimiento económico.

Tasas de crecimiento real del PIB y del Gasto federal programable per cápita, 1981-2018



Fuentes: Elaboración propia con datos de: para el Gasto Federal Programable: de 1980 a 1989: Salinas, 1994; de 1990 a 2008: Calderón, 2009; de 2009 a 2011: Peña, 2017; de 2012 a 2018: SHCP, 2012, 2013a, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. Para el PIB e Índice de precios del PIB: Transparencia Presupuestaria, 2020.

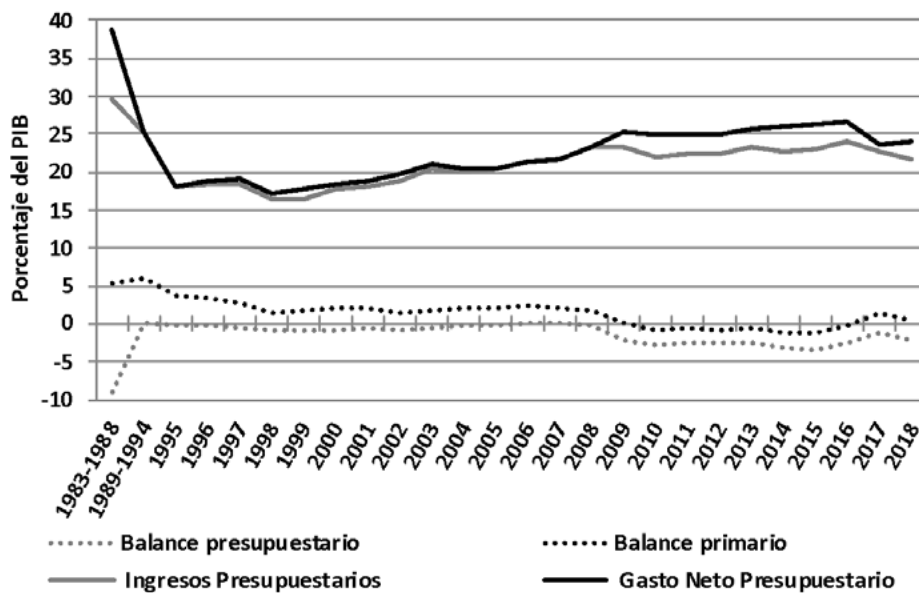
- b) Con lo anterior, es posible afirmar que en este periodo se produjeron cambios positivos en el manejo de los presupuestos federales al reducirse los márgenes de inestabilidad, que repercutieron favorablemente en la expansión del financiamiento para el desarrollo

social, aunque buena parte del crecimiento de la importancia de los gastos sociales se debió a una reasignación del presupuesto, es decir, a costa de la reducción de otros gastos, sobre todo en rubros relativos al desarrollo económico.

- c) No obstante lo anterior, el hecho que hayan entrado en convergencia el crecimiento del PIB y del gasto social y que éste último ocupe un lugar preponderante en el presupuesto nacional, significa que comenzaban a agotarse los márgenes de maniobra para orientar mayores recursos hacia áreas del desarrollo social. Esta tendencia comienza a ser evidente a partir de la crisis de 2009 y queda plenamente evidenciada durante el gobierno de Peña Nieto (2012-2018).
- d) En este último gobierno se presentó un comportamiento del gasto público que puso al descubierto las debilidades de las finanzas federales, sobre todo de la fuerte dependencia de los ingresos provenientes de la renta petrolera. Si bien el PIBpc no creció más del 1.6 por ciento en el mejor año (2015) de este sexenio, en ninguno el crecimiento fue negativo; sin embargo, en 2017 se produjo un recorte de casi 13 por ciento en el gasto programable per cápita y en 2018 continuó la caída con -2.2 por ciento. En términos del PIB estos ajustes representaron una reducción de -3.4 puntos porcentuales para el gasto total, pasando de 20.8 puntos en 2016 a 17.4 en 2018, un nivel que no se veía desde 10 años atrás.
- e) Si bien este comportamiento afectó en menor medida al gasto social, rompió con la convergencia en las tendencias del crecimiento del PIB y del gasto público que se venía observando hasta ese momento, y confirmó la insostenibilidad de la estrategia de financiación que se advertía como una de las previsibles consecuencias de su agotamiento. Pero, ¿qué tuvo que pasar para que se hicieran patentes estos escenarios?
- f) Gran parte de la respuesta tiene que ver con las condiciones financieras que se gestaron a raíz de la crisis de 2009, en la cual el gobierno de Calderón (2006-2012) rompió con uno de los criterios económicos que se habían mantenido inalterados desde la recesión de 1982 en el manejo de las finanzas públicas, que obligaba a

los gobiernos a no rebasar el déficit presupuestario más allá de los límites impuestos por los costos financieros de la deuda pública. Es más, eliminando estos costos el gasto neto presupuestario del gobierno federal siempre fue superavitario entre 1982 y 2008, en proporciones superiores a 12 por ciento en promedio anual (balance primario). Esta disciplina fiscal mantenida por más de un cuarto de siglo se fractura en 2009, cuando el balance primario se ubica en 0 por ciento y el déficit de las finanzas públicas se coloca en -9 por ciento. A partir de este año y hasta el final de este sexenio en 2012, el balance financiero del gobierno federal tiende a ser deficitario en proporciones aún mayores a las registradas en 2009, en un rango de entre -10 y -11.2 por ciento para el déficit presupuestario y de entre -2.4 y -3.6 por ciento para el déficit primario.

**Balance de las finanzas públicas en México, 1983-2018 (% del PIB)**



Fuentes: Elaboración propia con base en series de datos contenidas en: de 1983 1994: Calderón, 2009, p.10; y de 1995 a 2018: SHCP, 2019.

g) Ante este escenario, el gobierno de Peña Nieto propuso desde el inicio de sus gestiones una serie de reformas que se supone

generarían una nueva etapa en el desarrollo del país, las cuales fueron integradas y suscritas por los líderes de los tres principales partidos políticos en ese momento (PRI, PAN y PRD) en lo que se denominó el “Pacto por México”. Partiendo de este acuerdo, en octubre de 2013 el Congreso de la Unión aprobó un paquete de reformas en materia fiscal y de política social que, según sus propios promotores, habrían de “crear un México más próspero y más equitativo”. En lo que respecta al tema fiscal, con la reforma hacendaria que entró en vigor en enero de 2014 se proponía ampliar la recaudación tributaria, principalmente a través de aumentos al Impuesto Sobre la Renta, tanto de personas físicas como morales, y la homologación del IVA en la frontera norte, que pasó del 11 al 16 por ciento.

- h) De acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica 2014 (SHCP, 2013b), el gobierno federal esperaba que la maduración de la reforma hacendaria y la instrumentación de otras ya aprobadas en el ámbito económico, provocarían un repunte de la economía y el fortalecimiento de las finanzas públicas. Este gobierno iniciaba con expectativas económicas que parecían ser favorables a una expansión del gasto público, que en principio seguiría siendo a costa de mantener el déficit fiscal, pero con la perspectiva de que podría irse corrigiendo en el mediano plazo con la maduración de las reformas hacendaria, energética y de telecomunicaciones.
- i) No obstante, ese optimismo comenzó a desvanecerse desde mediados de 2014, cuando el precio de barril de la mezcla mexicana de petróleo comenzó a caer de más de 100 dólares en junio de ese año a 38 dólares en enero de 2015 y a menos de 19 dólares en enero de 2016. Si bien a partir de ese momento el precio del barril comenzó a repuntar, su valor se ubicó a finales del sexenio en torno a los 55 dólares (Banco de México, 2020). La caída de los precios internacionales del petróleo tuvo importantes efectos en los ingresos federales, cuya aportación cayó de 8.3 a 3.8 puntos del PIB entre 2013 y 2017, con lo cual su importancia descendió de 35.6 a 16.8 por ciento en los ingresos presupuestarios en el mismo lapso de tiempo. En este escenario, si bien la reforma hacendaria de

este gobierno logró incrementar la recaudación de los ingresos no petroleros, principalmente tributarios, es claro que apenas fueron suficientes para cubrir la pérdida de recursos ocasionada por la drástica reducción de la renta petrolera.

- j) Ante la pérdida de expectativas económicas y un creciente cuestionamiento a la honorabilidad de esta administración y a su eficacia en la lucha contra la inseguridad y la pobreza, que en conjunto comenzaban a perfilar una posible derrota en las elecciones de 2018, en 2017 se decide retornar a la disciplina fiscal y a costa de un severo recorte en los gastos programables (de -12 por ciento), se logra por primera vez desde 2009 un superávit primario de 5.5 por ciento. Aunque en 2018 el recorte fue menor (de -1.2 por ciento), el balance primario se mantuvo en términos positivos (en alrededor de 2.5 por ciento). Al final, los datos del presupuesto programable como proporción del PIB, que llegaron en 2018 a 17.4 puntos, apuntan a un retroceso de casi una década, que tuvo sus efectos más perniciosos en los gastos de tipo económico, que descendieron en más de -26 por ciento entre 2016 y 2018, pero de los cuales también resultaron afectados los gastos sociales, con una caída en 2017 de -7.5 por ciento, y dentro de éstos los más perjudicados volvieron a ser los rubros destinados a las personas en pobreza y mayor vulnerabilidad, con una reducción en 2017 de casi un tercio de los presupuestos asignados en 2016 a asistencia social y a urbanización, vivienda y desarrollo regional.
- k) Estos resultados confirmaron el agotamiento de los márgenes de maniobra del financiamiento federal para continuar expandiendo el gasto público y que recurrir al déficit fiscal para acrecentar los presupuestos sin contar con una base económica sólida, puede traer consecuencias de retroceso e inestabilidad en la financiación del desarrollo social y económico. Hacia el futuro el panorama se vislumbra poco favorable, tanto por la negativa del gobierno actual de aumentar impuestos o, en su defecto, de mejorar la eficiencia recaudatoria, como por el estancamiento económico y la crisis que provocó la pandemia en 2020. Amén de instrumentar una nueva reforma hacendaria que se vislumbra ya para otro

sexenio presidencial en el mejor de los casos. De cualquier manera, el Estado mexicano pierde la oportunidad de poner a México a la altura del resto de países en América Latina y lograr incrementar la recaudación por concepto de impuestos directos hasta 4 puntos adicionales del PIB y aproximadamente en otros 2 puntos en impuestos indirectos, sumando al menos 6 por ciento del PIB (Forbes, 2021) que se recaudarían de los hogares y personas más acaudaladas (el 0.01% de la población) y podría dedicarse a fortalecer los sistemas públicos de salud, seguridad social y educación que tanta falta le hacen al país.

## REFERENCIAS

- Banco de México (2020). *Precio de la mezcla mexicana de petróleo*. México: Banco de México. Disponible en: <https://bit.ly/2m3rI46>. Acceso:
- Barba, Carlos (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México*. México: CEPAL, Serie Políticas Sociales.
- Calderón, Felipe (2009). *Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República. Disponible en: <https://bit.ly/3Rp2wxl>.
- Forbes (2021). *La Evasión Fiscal en México representa el 6% del PIB*. Disponible en: <https://bit.ly/3dWV4Mu>. Acceso:
- Ordóñez, Gerardo y Huesca, Luis (2021). "Tendencias del gasto social y del desempeño económico en el periodo neoliberal en México: ¿convergencia y agotamiento?" *Revista Propuestas para el Desarrollo*, año V, octubre, pp. 21-44.
- Peña, E. (2017). *Anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República. Recuperado de <https://bit.ly/3UQE76O>.
- Salinas, Carlos (1994). *Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno*. México: Presidencia de la República.
- SHCP (2012). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2012*. México: SHCP. Recuperado de <https://bit.ly/3fxZR7g>.
- SHCP (2013a). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2013*. México: SHCP. Recuperado de <https://bit.ly/3SEbhFa>.



SHCP (2013b). *Criterios Generales de Política Económica 2014*. México: SHCP. Disponible en: <https://bit.ly/3StGDOO>.

SHCP (2014). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2014*. México: SHCP. Recuperado de <https://bit.ly/3CmViFS>.

SHCP (2015). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2015*. México: SHCP. Recuperado de <https://bit.ly/3CmVJA1>.

SHCP (2016). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2016*. México: SHCP. Recuperado de <https://bit.ly/3rimijA>.

SHCP (2017). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2017*. México: SHCP. Recuperado de <https://bit.ly/3LTPY02>.

SHCP (2018). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2018*. México: SHCP. Recuperado de <https://bit.ly/2WdmgfF>.

SHCP (2019). *Situación Financiera del Sector Público*. México: SHCP. Disponible en: <https://bit.ly/3StscKO>.

Transparencia Presupuestaria (2020). Consulta los deflatores del Producto Interno Bruto (PIB). Recuperado de <https://bit.ly/3Svulpo>.

# La agenda de la reforma previsional de Uruguay en perspectiva comparada

## Trayectoria y dilemas en la coyuntura (1980-2020)<sup>1</sup>

José Miguel Busquets\*

Este artículo tiene como propósito describir la trayectoria de reforma previsional del Uruguay desde la recuperación democrática en 1985 en perspectiva comparada y mostrar algunos de sus más importantes dilemas. A esos efectos primero comenzamos caracterizando la seguridad social dentro de los Estados de Bienestar en los países más desarrollados, luego hacemos aproximaciones similares para América Latina. Segundo, detallamos las últimas dos más relevantes reformas del sistema jubilatorio en Uruguay, en el contexto de los últimos dos ciclos

\* Profesor Titular de Ciencia Política de la UDELAR. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: busquets@chasque.net

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios del Dr. Álvaro Rodríguez Azcúe, si bien no compromete su responsabilidad en caso que subsistan deficiencias.

reformistas que vivió la región. Finalmente, caracterizamos la propuesta de reforma que está sobre la mesa en la agenda política y evaluamos los dilemas del sistema político.

## Tipologías de Estados de Bienestar y de la seguridad social: los países desarrollados y América Latina

La publicación de Gosta Esping-Andersen de “Los tres mundos del Estado de Bienestar” en 1990 puso en cuestión el enfoque sobre las diferencias entre Estados de Bienestar en los países más desarrollados.

Un asunto que interesa es el grado en que esos tres mundos de Estados constituyen diferentes tipos, especialmente con respecto a los sistemas jubilatorios. G.E.A. propone indicadores para cada uno de esos tipos, y algunos de esos son específicos para diferenciar los sistemas jubilatorios. El indicador principal del sistema jubilatorio liberal es la existencia de un desarrollado sistema privado paralelo al sistema público. El sistema corporativo está organizado segmentadamente y está caracterizado por un gran número de programas jubilatorios y un alto nivel de gasto en los servicios públicos. Finalmente, el principal indicador del sistema jubilatorio socialdemócrata es la desmercantilización del sistema de jubilaciones. Las jubilaciones son desmercantilizadoras cuando los beneficios están menos asociados a las contribuciones pagas con el empleo.

El tipo de seguridad social liberal ha sido característico de Australia, Canadá, Suiza y Estados Unidos, mientras que el tipo corporativo, de Austria, Bélgica, Finlandia, Francia e Italia. Finalmente, el tipo socialdemócrata de Dinamarca, Noruega y Suecia<sup>2</sup>.

Casi concomitantemente, Philippe van Parijs presentó una distinción entre tres modelos de Estado de Bienestar. El modelo bismarckiano, o de seguro donde los trabajadores renuncian a una parte de sus ingresos para construir un fondo para cuando no puedan trabajar por cualquier

<sup>2</sup> La fuente de esta clasificación es G.E.A (1990) y Ragin (1994).

causa (enfermedad, vejez y desempleo). Este modelo se financia fundamentalmente con las contribuciones. Medio siglo antes nace el modelo *beveridgeano* o de solidaridad, que va más allá que el anterior en la medida que permite cobrar *ex -ante*, funciona sobre la base de asegurar que los individuos se preocupen de la suerte de los demás como de la suya propia. Lo que cuenta son los intereses de todos, sobre todo de los que tienen menos suerte o aparecen como más desfavorecidos; se trata de una solidaridad en sentido fuerte. Mientras que coincide con el tipo ideal anterior en la medida que no existen transferencias sin voluntad de trabajar, pero se diferencia en que da lugar a que las mismas sean *ex -ante*. Por último, el modelo *paineano* o de equidad, donde se renuncia obligatoriamente a parte de los ingresos para construir un fondo con el que pagar de forma uniforme a todos los miembros de la sociedad. Mientras que coincide con el tipo ideal anterior en la medida que no exige que el beneficiario haya cotizado, se diferencia de los dos anteriores en que no limita la transferencia a los que tengan voluntad de trabajar. Cabe agregar que los últimos dos modelos se financian con ingresos generales del sector público.

Los Estados de Bienestar existentes son una combinación de los dos primeros tipos ideales y muchos sostienen, entre los que me incluyo, que debería avanzarse de forma tal de combinar los tres modelos.

Una primera tipología sobre seguridad social en América Latina es la desarrollada por Carmelo Mesa-Lago. Los países pueden ser clasificados como pioneros, intermedios y tardíos.

Los casos que se clasifican como pioneros introdujeron sus sistemas en los años 10, 20 o 30 del siglo XX. Tienen una cobertura universal o casi en servicios de protección básicos, una marcada estratificación en la calidad y condiciones de acceso, un rango de estratificado de servicios a la población, y déficit estructural en cuanto a recursos y gastos.

Los casos que se clasifican como intermedios introdujeron sus sistemas en los años 40 y 50 y se distinguen dos subtipos. Uno que ha avanzado hacia un modelo estratificado maduro desde los tardíos; el otro

corresponde a los que han avanzado a niveles de cobertura y oferta y calidad de servicios sin incurrir en los errores de la estratificación de los pioneros.

Los casos que se clasifican como tardíos introdujeron los sistemas en los 60 y 70 tienen baja cobertura, un limitado menú de opciones en materia de servicios, y una desproporcionada calidad y cantidad de beneficios a los sectores efectivamente protegidos.

En América Latina, la existencia de sistemas jubilatorios de muy diferente cobertura se alcanzó a fines de la década de los 70, mientras que, en Asia, Oceanía, Oriente Medio y África aún no había alcanzado a todos los países a fines del siglo XX.

Por último, la seguridad social en América Latina incluye además de programas de riesgos ocupacionales, que fueron los primeros en ser introducidos en la década de los 20 como por ejemplo los de enfermedad-maternidad en las décadas de los 30 y 40; de asignaciones familiares y de indemnización por desempleo, en las décadas de los 40 y los 50. Cabe consignar que los programas de asignaciones familiares y de desempleo han sido más la excepción que la regla en los Estados de América Latina. Uruguay cuenta con ambos programas.

Una segunda tipología sobre los Estados Sociales, es la que ha desarrollado Fernando Filgueira en 1997 para el período 1930-1970-80. Los tipos son universalismo estratificado, regímenes duales y regímenes excluyentes.

El universalismo estratificado sostiene Filgueira, tiene como características centrales: a) proteger a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social y de servicios de salud, a la vez que extienden la educación primaria e inicial secundaria a toda la población; b) presentan una fuerte estratificación de los beneficios, condiciones de acceso, y rango de protección en materia de seguro social y en similar medida en salud. Los trabajadores del Estado y los profesionales, servicios urbanos y trabajadores fabriles urbanos accedieron a ese orden a protecciones y

beneficios, y también en ese orden estratificaron calidad y acceso. Mientras que los autoempleados, el sector informal, desempleados crónicos, y trabajadores rurales lo hicieron tardíamente y con peor suerte en materia de acceso y beneficios. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay se asocian a este tipo.

En los regímenes duales, se observa un casi universalizado desarrollo de la educación primaria y un importante, aunque estratificado grado de cobertura de salud. En lo relativo a la seguridad social la cobertura acentúa los aspectos estratificados de los sistemas maduros, sin la cobertura universalizada de los regímenes de universalismo estratificado. Los casos de Brasil y México se asocian a este tipo.

Finalmente, en los regímenes excluyentes se presentaban sistemas elitistas de seguro social y salud y duales en materia de educación. Los casos aquí son Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

Asimismo, Juliana Martínez también más recientemente en 2005 ha revisado los regímenes de bienestar en América Latina a partir del estudio de 18 países durante el periodo 1999-2004. Para ello, consideró cuatro dimensiones: el acceso al mercado laboral y a los ingresos; la participación relativa de las familias, las políticas públicas y el mercado; el desempeño del régimen; y las condiciones sociodemográficas y socioeconómicas de cada país. Su conclusión fue que, en América Latina existen cuatro tipos de regímenes de bienestar: 'regímenes productivista-informal' (Argentina y Chile); 'proteccionista-informal' (Brasil, Panamá y Uruguay, Costa Rica y México); 'informal asistencial' (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Colombia, Venezuela, Perú y República Dominicana); y 'altamente informal' (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Panamá). Tomando en cuenta el porcentaje de la PEA asalariada, la autora sugiere que el 'productivismo informal' presenta un grado mayor de formalización del mercado laboral y menor proporción de población independiente no calificada, aunque la proporción de la población activa cubierta por la seguridad social es mayor en los regímenes 'proteccionista-informales'.

## Los énfasis neoliberales en las reformas estructurales de la seguridad social en el mundo

Este proceso se inicia en América Latina, con la reforma de la seguridad social de la dictadura en Chile en 1981, y continúa en el marco de gobiernos democráticamente electos en la región y en el mundo. En Europa occidental comienza con la reforma realizada en Suiza en 1985 y en el gobierno de Margaret Thatcher en el Reino Unido en 1988. Sin embargo, no todos los gobiernos de países que optaron por reformas estructurales implementaron el mismo grado de privatización. Chile hizo una privatización del 100 %, al igual que Colombia, El Salvador, Kazajistán y Perú. En grado importante de privatización le siguieron Bolivia y México con 92 y 91 %, Australia del 57 %, Dinamarca 56 %, Argentina con 51 %, Suiza y Países bajos del 50 % y Polonia y Reino Unido con de 49 %. Mientras que el grado de privatización en Uruguay fue del 40 %, en Hungría, Croacia y Suecia fueron del 39, 33 y 21 % respectivamente. (Brooks, Sarah, 2002)

A los casos mencionados se le debe agregar: Venezuela, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana, Panamá y Ecuador en América Latina, y Letonia, Bulgaria, Estonia, Federación Rusa, Lituania, Rumania, Eslovaquia, Macedonia, República Checa, Armenia y Kósovo en Europa Oriental, y Nigeria y Ghana en África. Finalmente, Brunéi, Hong Kong, India, y China. (Durán-Valverde, Fabio, 2019) (Saldain, Rodolfo, 2020).

En las últimas cuatro décadas se concretaron no menos de 42 reformas estructurales de diferente importancia en un total de 186 países que en el mundo cuentan con algún tipo de sistema jubilatorio. Las mismas se concentraron en dos regiones del mundo (América Latina y Europa Oriental) con 29 reformas del total, o sea algo más del 70 %.

Otra forma de ordenación según el grado de privatización de países de América Latina es la que realizara Carmelo, Mesa-Lago en el 2000.

En su trabajo ordena los países según la importancia del sistema público versus el sistema privado después de la reforma de los sistemas

jubilatorios del 1 al 9, a menor número, más público y menos privado, mientras que a mayor número menos público y más privado. En un extremo se ubican Chile, Bolivia, El Salvador y México, los que se denominan modelo puro sustitutivo. En el otro extremo están Argentina y Uruguay. Mientras que en una posición intermedia se ubican Perú y Colombia.

Más recientemente en 2020, Mesa-Lago ha vuelto a caracterizar el grado de privatización en 9 países de América Latina entre 2018 y 2020. En cuatro de ellos (México, Chile, El Salvador y República Dominicana) con un grado de privatización entre el 100 % y el 92 %, luego otros cuatro casos (Uruguay, Costa Rica, Colombia y Perú) entre un 78,4 % y un 65,7 % y finalmente, Panamá con 15,6 %.

En segundo término, vista la caracterización de los casos reflexionemos sobre una posible reforma a la seguridad social, o más específicamente una reforma del sistema jubilatorio, aquí propongo volver fundamentalmente sobre la explicación que en su oportunidad desarrollé sobre la reforma estructural del sistema jubilatorio uruguayo luego de la recuperación de la democracia en 1985.

La primera reforma del sistema jubilatorio desde la recuperación de la democracia fue la que se formulará y aprobará en el segundo gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti (1995-2000) del Partido Colorado. Esta reforma fue paramétrica y estructural, paramétrica porque modificó el valor de algunos de los parámetros (edad mínima, cantidad de años trabajados, etc.) existentes del sistema y estructural porque incorporó el efector privado llamado AFAPs, hasta ese momento inexistente, y a las compañías de seguros. La reforma estuvo orientada a resolver problemas de sustentabilidad financiera y sin perjuicio de que fue estructural fue prácticamente una de las reformas liberales menos liberal de todas las reformas que se realizaron en el mundo donde se practicaron reformas liberales.

En su momento esta reforma se aprobó con el apoyo del Partido Colorado, el Partido Nacional y el entonces Partido Nuevo Espacio. La



explicación que di en su oportunidad en clave comparativa fue que Uruguay hizo ese tipo de reforma porque tuvo una oposición fuerte (partido Frente Amplio, organización de trabajadores PIT-CNT y organización de jubilados ONAJPU) donde el legado histórico era importante y la ayuda económica externa era baja (Busquets, 2005).

## Los énfasis de las reversiones de las reformas estructurales de la seguridad social en el mundo

Luego entre los 2000 y el 2018, se concretaron 18 reversiones de las reformas estructurales, o sea algo menos de la mitad de los casos tuvieron algún tipo de reversión. De la totalidad la mitad consistieron en la clausura del régimen de cuentas individuales (Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Argentina, Hungría, Bolivia, Federación de Rusia, Polonia y República Checa), mientras que la otra mitad fueron reducciones del tamaño de las cuentas individuales (Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Macedonia, Croacia, Eslovaquia, Kazajistán y Rumania). Apenas menos del 20 % de los países con sistemas jubilatorios del mundo, tendrían algún tipo de privatización en sus sistemas obligatorios.

La segunda reforma del sistema jubilatorio del Uruguay en el período fue la que se formulará y aprobará en el primer gobierno del Dr. Tabaré Vázquez (2005-2010) del partido Frente Amplio. Esta reforma fue paramétrica y no estructural. Fue paramétrica porque modificó uno de los valores del parámetro cantidad de años trabajados para el acceso a la jubilación, fórmula de cálculo del monto jubilatorio y la tasa de reemplazo. Fue una reforma orientada a resolver los problemas de cobertura. Asimismo, también fue extendida la cobertura a través de prestaciones no contributivas.

Esta reforma se aprobó por la unanimidad del sistema político en ambas cámaras legislativas. Previo a la aprobación parlamentaria el gobierno organizó un Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, con un formato OIT ampliado, donde convocó tanto a la sociedad civil como a todos los partidos con representación parlamentaria (Busquets, José M. y Schenck,

Marcela, 2021). La explicación para el caso de Uruguay, contempló la dispersión institucional y un contexto de buen acceso al mercado de capitales. La fuerza parlamentaria del gobierno de centro-izquierda no fue suficiente para hacer posible una reforma estructural que revirtiera la existencia de las AFAPs (Busquets y Pose, 2016).

Finalmente, las recomendaciones de reforma de la seguridad social elaborados por la Comisión de Expertos creada por el gobierno del Dr. Luis Lacalle Pou del Partido Nacional y que están sobre la mesa consideran a modo de síntesis: a) establecer de forma gradual un régimen uniforme o igualitario para todos los jubilados, lo que supone la ampliación de la participación de las AFAPS para sectores hasta ahora no incluidos (militares, policías, bancarios, escribanos y profesionales universitarios), b) el aumento de la edad mínima jubilatoria en forma gradual<sup>3</sup>, c) la creación de un procedimiento de ingreso mínimo garantizado o pilar cero (Rodríguez Azcúe, Alvaro, 2021), d) incremento en el retiro obligatorio en el servicio de retiro militar, limitándolo específicamente para el personal de combate e) modificar el cálculo jubilatorio y f) finalmente, crear una unidad que ejerza la superintendencia de todo el sistema. O sea, medidas que buscan la mejora de la gobernanza, medidas de contracción y de expansión, con una ampliación de la participación del efector privado.

En síntesis, basta mirar a la historia reciente para conjeturar que no tiene las mismas dificultades aprobar una reforma que tenga como propósito la sustentabilidad financiera, por lo tanto, con medidas de contracción, que una que su propósito sea mejorar la cobertura, o sea la expansión.

<sup>3</sup> El aumento de la edad de jubilación es la medida de reforma paramétrica más relevante dentro de las 528 medidas de reforma relevadas en el mundo entre 2010 y 2018 por la OIT. Las 528 medidas son de expansión y también de retracción, siendo la expansión mayor que la retracción en cuatro de las cinco regiones estudiadas. (Américas, Asia y Pacífico, África y Estados Árabes) mientras que la contracción es algo superior en una región. (Europa y Asia Central). (Durán Valverde, Flavio, 2019). Con relación a una medida de este tipo no hay consenso sobre la pertinencia y las consecuencias sociales; y de adoptarse debería acompañarse con un conjunto de políticas complementarias, a modo de ejemplo la reconversión de habilidades para el trabajo y mayor estabilidad laboral para los trabajadores maduros (Bertranou, Fabio, 2021)

Basta mirar a la historia reciente para conjeturar que no es lo mismo aprobar una ampliación de la reforma estructural y paramétrica como plantea el gobierno que una reforma exclusivamente paramétrica.

Por tal motivo es posible conjeturar que una reforma estructural y paramétrica que tome en cuenta los lineamientos que están sobre la mesa de expertos sólo puede obtener en el mejor escenario un apoyo mayoritario, si es que logra hacerlo, teniendo en cuenta que un integrante de la coalición de gobierno como el partido Cabildo Abierto se ha posicionado como un representante directo de un actor particularmente afectado.

En nuestro concepto un mayor apoyo del sistema político sólo sería posible si la reforma fuera exclusivamente paramétrica, y estuviera compensada con un fuerte pilar cero y un mayor nivel de equidad con relación a la llamada Caja Militar.

## REFERENCIAS

- Bertranou, Fabio (2021). “El futuro de la seguridad social en la pospandemia: retrocesos, continuidades y oportunidades en una región persistentemente desigual”. *Revista de la Facultad de Derecho*, 52, pp. 1-25.
- Busquets, José Miguel (2005). *Análisis comparado de las reformas de la seguridad social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*. Montevideo: Lapzus.
- Busquets, José Miguel (2009). *El Estado de Bienestar y la seguridad social: trayectorias, reformas y re-reformas incluido en La Seguridad Social en el Uruguay. Contribuciones a su historia*. Montevideo: FCS, REPAFAP.
- Busquets, José Miguel y Pose, Nicolás (2016). “Las re-reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay. (2003-2010)”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, FLACSO, Año 4(7), pp. 105-122
- Busquets, José Miguel y Schenck, Marcela (2021). *La arquitectura de los Diálogos Nacionales sobre la seguridad social en el ciclo progresista en Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobierno de izquierdas en Uruguay*. Montevideo: FCS, UDELAR.
- Durán-Valverde, Fabio (2019). Tendencias internacionales en la reforma de pensiones

y los principios normativos de la OIT. Presentado al Seminario sobre sistemas de pensiones en el mundo Montevideo, 21 de agosto 2019.

Esping-Andersen, Gosta (1990). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Ediciones Alfons el Magnanim.

Filgueira, Fernando (1997). *Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. Mimeo.

Mesa-Lago, Carmelo (1998). *Manual de Economía de la Seguridad Social*. Montevideo: CLAEH.

Mesa-Lago, Carmelo (2000). "Política y reforma de la seguridad social en América Latina". *Nueva Sociedad*, 16.

Mesa-Lago, Carmelo (2020). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina. (1980-2020)*. Fundación F. Ebert. 2020.

Martínez, Juliana (2005). Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales, *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO*, Vol. 4, No. 2.

Ragin, Charles (1994). "A qualitative comparative analysis of pension systems" en Thomas Janoski and Alexander Hicks (eds.). *The Comparative Political Economy of the Welfare State: new methodologies and Approaches*. New York: Cambridge University Press.

Rodríguez Azcúe, Álvaro (2021). Reforma del régimen previsional: necesidad de un pilar cero potente en *Revista de la Facultad de Derecho*.

Saldain, Rodolfo (2020). *La era de los nuevos viejos. Longevidad, trabajo y jubilación en el siglo XXI*.

Van Parijs, Philippe (1996). *Libertad real para todos. Qué puede justificar el capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

# La vuelta a la política como centro del análisis de la pobreza y la desigualdad

## Cuba después de las protestas del 11-J

Rosa María Voghon\*

Las protestas del 11 de Julio de 2021, que se extendieron más allá de ese día en el país, aún merecen múltiples lecturas que se acerquen de manera crítica y reflexiva a ese hecho inédito, pero de meridiana importancia para entender en clave contemporánea, la historicidad del proceso político cubano. Aunque poco exploradas e incluidas en el análisis de los repertorios de protesta en el escenario de pandemia para América Latina, las manifestaciones que se dieron en forma de cascada a nivel nacional, han favorecido la reemergencia de pensar la desigualdad y la pobreza como temas centrales dentro del campo de las Ciencias Sociales

\* Investigadora independiente. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Pobreza y políticas sociales. Correo electrónico: rosavog@yahoo.es.

y de la construcción de diseños de diagnóstico y política pública para la sociedad cubana.

Como resultado del conflicto social emergente, la institucionalidad cubana se encuentra en una coyuntura de esfuerzos investigativos por avanzar en indicadores de medición de la vulnerabilidad social; el perfeccionamiento de los indicadores de evaluación sobre los niveles de equidad, junto a la existencia de una agenda social focalizada en los sectores empobrecidos. Las iniciativas de medición recientes llevadas a cabo tanto por el Observatorio Social y Laboral, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como por la Red de Políticas Sociales de la Universidad de la Habana, y el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-CUBA), se unen a esfuerzos precedentes desarrollados por el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) adscrito al Ministerio de Economía y al de académicos foráneos que contribuyeron hacia el final de los '80 con la medición de la pobreza y la desigualdad en el país<sup>1</sup>. Habría que añadir la capacitación en la carrera de Técnico Superior de Trabajo Social, recién creado en la Universidad de la Habana, junto al mayor acercamiento en el diálogo política y academia para la implementación y extensión a todo el país de este tipo de iniciativas.

Las protestas del 11J fueron el detonante a una situación insostenible de acumulación de problemas socioeconómicos vinculados a variables externas (como el bloqueo y la disminución de la cooperación a nivel regional) e internas (exiguos resultados de la reforma institucional lanzada en el 2010, durante el gobierno de R. Castro, inseguridad alimentaria y escasez generalizada de productos básicos, (re)dolarización de la economía). Resolver estos dilemas en el mediano y largo plazo dependerá no sólo del contexto internacional y los vaivenes de la política norteamericana, sino también de cómo el gobierno cubano va dando respuesta a los niveles de descontento expresados en el espacio público. Reconocer de

<sup>1</sup> A fines de los '80, Zimbalist y Brundenius identificaron un 6.6% de población en situación de pobreza y un Coeficiente de Gini de 0.24 (Zimbalist y Brundenius, 1989), mientras que el INIE identificaba a principios de este siglo, la existencia de un 20% de población urbana en situación de pobreza y un Gini de 0.38 (Espina, 2020).

manera abierta la existencia de pobreza y la desigualdad como un fenómeno serio que involucra a la sociedad cubana en su conjunto, comienza por la participación política de las voces en los márgenes y marginadas que ya no encuentran amparo en un piso de políticas universales, con dificultades para alcanzar la plena inclusión de sectores diversos.

## Necesidad de una conversación pública más amplia sobre la desigualdad y la pobreza

Hasta hoy, los datos sistemáticos sobre pobreza y desigualdad no se encuentran disponibles de manera pública. Incluso las narrativas académicas aún privilegian el uso de categorías como pobreza con protección y garantías, vulnerabilidad y equidad para referirse a estos fenómenos. Aunque el escenario (post) pandémico se muestra desafiante a nivel de la sobrevivencia para la población cubana, no todos los sectores y grupos sociales, están teniendo una experiencia similar de precarización de la vida. La sociedad cubana abocada a un proceso creciente de concentración de recursos e información, con un estrechamiento considerable de los canales para la inclusión económica, sin embargo, adolece de una academia y de una práctica política (PCC & ANPP, 2017a, b) comprometida con el abordaje serio y crítico de los temas de desigualdad y su conexión con las macro-variables acerca del poder en la política doméstica.

Este tipo de tendencias sí marcan una excepcionalidad del caso cubano sobre el conocimiento generado en Ciencias Sociales. Mientras los análisis sobre la pobreza en los últimos 20 años han sido desplazados a nivel de la investigación global por los de desigualdad; para el caso cubano se da un desconocimiento sobre cómo la cifra de 0.38, dada por el INIE a principios de este siglo, se ha movido a partir de los impactos generados por la pandemia. Se potencia así, la profundización de esos fenómenos ante la inexistencia de un debate público, ampliado para la participación ciudadana sobre los mecanismos estructurales que sustentan procesos de exclusión y marginalidad social. De ahí que los programas focalizados existentes gestionan la cuestión social, pero no están encaminados a resolverla o superarla.

Desde la investigación, es urgente concretar y apropiarse de las herramientas teórico-metodológicas que permitan abordar los procesos de acumulación de riqueza y de captura del Estado (Cañete, 2018; Durand, 2019) para el caso cubano. Esto porque esos mecanismos conforman el núcleo duro de la falta de autonomía de las empresas socialistas, los (contra) avances del sector privado, las desigualdades acumuladas y emergentes; y otros de más amplio espectro como el acceso y manejo de la información, o la cada vez más estratificada oferta de la industria del ocio. Especialmente, se considera de urgencia este tipo de análisis porque los efectos inacabados de la reforma del 2010 y la (re)dolarización de la economía han catapultado lo que ya venía fortaleciéndose como tendencia dentro de la sociedad cubana a partir de los '90, y es la naturalización y aceptación tácita de la desigualdad en la conciencia colectiva de la ciudadanía en la isla.

Ante las protestas del 11J también se han activado disputas ideológicas sobre la necesidad de acelerar los objetivos económicos señalados como prioritarios desde el 2010 y profundizar una agenda que considera el desarrollo en términos de prosperidad económica. Esas narrativas preponderantes reflejan la escasa consideración de la importancia de los mecanismos de desigualdad, más allá de las variables económicas. Se atribuye también efectividad a los canales y vías institucionales para la protección social. Ello sin considerar los impactos que ha tenido la retirada del Estado en espacios tradicionales de la cobertura social y el gasto público, lo que ha implicado fuertes restricciones a las políticas de asistencia social, los salarios, el sistema de pensiones y de cuidados (Mesa-Lago, 2015). El tránsito hacia una visión compensadora y no proactiva de la seguridad social entendida en términos amplios, representa uno de los virajes más relevantes cuando se quiere explicar por qué la ciudadanía cubana se encuentra hoy en niveles mayores de participación cívica y política tanto en la isla como en la esfera transnacional.



## Organización ciudadana y participación política transnacional

Los resquicios dejados por la reforma y sus fallos, así como el contexto de la pandemia han resultado productivos en términos de la rearticulación y armado de una sociedad civil organizada en red dentro de la isla y con la diáspora, donde las tecnologías y la comunicación digital ha sido elementos claves para el logro de ese tejido expansivo más allá de las fronteras nacionales. La reforma en su diseño vertical y la retirada del Estado de los espacios de protección social han dado paso a una ciudadanía que participa por fuera y en los márgenes de los mecanismos institucionales gubernamentales. Eso ha permitido ganar en experiencia y agencia en los últimos cinco años de manera acelerada para gestionar procesos de presión política e información alternativa a las fuentes oficiales gestionadas desde el gobierno.

Es preciso cotejar, no obstante, que esta activación se produce en el marco de un refuerzo del carácter autoritario del Estado Cubano, evidenciado a partir de las formas represivas y de contención de las protestas y los focos que posteriormente de descontento han emergido, así como por la existencia de un encarcelamiento a escala masiva de las personas que participaron en las mismas. Estos elementos que pudieran ser similares o comunes a otras experiencias dentro de la región latinoamericana, convergen además con rasgos muy específicos de los canales mediante los cuales el poder busca estabilizarse en la isla como son: la proclamación de leyes o decretos que coartan derechos y libertades de expresión humana<sup>2</sup> en paralelo con procesos masivos de consulta<sup>3</sup> que ofrecen la impresión de un escenario más democrático y de mayor cabida para la pluralidad de grupos y colectivos.

<sup>2</sup> Es el caso del Código Penal recién aprobado, sobre el que no se abrió un debate de manera pública y el Decreto-Ley 35 que administra y regula los contenidos de cubanos en los medios digitales y criminaliza la potencial voz de grupos o individuos oponentes al gobierno.

<sup>3</sup> Como lo fueron las Consultas durante la aprobación del nuevo texto Constitucional en el 2019 y más recientemente el Código de Familias que se va a someter a Referendo Popular el 25 de septiembre de 2022.

## Notas conclusivas

Ante la carencia para solventar necesidades básicas, no se necesita un estudio a escala nacional para obtener lo que la observación simple arroja sobre la realidad cubana y los niveles de empobrecimiento en la etapa actual. A ello se suma un éxodo masivo que acrecienta los desafíos demográficos, políticos y sociales con los que el país se enfrenta para dar paso a una estrategia integral de desarrollo que no parece estar articulada integralmente por la institucionalidad gubernamental y los diferentes actores dentro y fuera de la academia.

Los esfuerzos que en términos de la investigación se están produciendo para la medición de la vulnerabilidad o la equidad deben contribuir, de hacerse públicos, a un conocimiento más sustentado empíricamente del estado de la cuestión sobre la pobreza en el país. Como resultado, esos datos debieran formar parte sobre cómo la ciudadanía gestiona y participa en el diseño e implementación de las políticas sociales a nivel local y nacional para la búsqueda de soluciones innovadoras a las dificultades que les resultan prioritarias. Este camino será, no obstante, incompleto sino se acompaña de una crítica sistemática y abierta sobre los niveles de desigualdad y los grupos que se benefician con el estado actual de cosas, donde no sólo están representados sectores en las altas esferas del poder político. Es necesaria una discusión más transparente que considere la relación entre concentración, apropiación y distribución de los recursos dentro de la institucionalidad cubana y la sociedad civil como un paso necesario en la construcción y renovación de futuros escenarios sociopolíticos que tengan como centro el bienestar y el desarrollo humano.

## REFERENCIAS

Cañete, Rosa (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. CLACSO/OXFAM Internacional.

Durand, Francisco (2019). *La captura del Estado en América Latina. Reflexiones teóricas*. Lima: PUCP.

Espina, Mayra P. (2020). “Reforma y emergencia de capas medias en Cuba”. *Nueva Sociedad*, 285, enero-febrero.

Mesa-Lago, Carmelo (2015). “La desigualdad del ingreso y la experiencia de América Latina”. *Revista Temas*, 84, La Habana: Ediciones Caribe, pp. 22–30

Partido comunista de Cuba y asamblea nacional del poder popular (2017a). “Documentos del 7mo. Congreso del Partido y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017:

Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista”. Julio.

Partido comunista de Cuba y asamblea nacional del poder popular (2017b) “Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos”, pp. 14-22.

Zimbalist, Andrew y Brundenius, Claes (1989). “Crecimiento con equidad en una perspectiva comparada”, en *Cuadernos de Nuestra América*, 1.



Boletín del Grupo de Trabajo  
**Pobreza y políticas sociales**

Número 1 · Octubre 2022