

ISSN: 1676-6288

CADERNOS PROLAM / USP



BRAZILIAN JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES

SPECIAL ISSUE:

**LABOR AND SOCIAL PROTECTION IN LATIN AMERICA:
RECENT DEVELOPMENTS AND CHALLENGES IN THE FACE OF THE PANDEMIC CRISIS**

VOL. 20, N. 40, SÃO PAULO, BRAZIL
OCTOBER - 2021



USP



CADERNOS PROLAM / USP - BRAZILIAN JOURNAL OF
LATIN AMERICAN STUDIES

PUBLICADO PELO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA
LATINA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - PROLAM/USP. VOL. 20, N. 40
(OUT. 2021).

SEMESTRAL- ISSN 1676-6288 - INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA.
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. 1- ESTUDOS LATINO-AMERICANOS CIÊNCIA
POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS. 2- DIREITO. 3- ECONOMIA. 4-
GEOGRAFIA. 5- HISTÓRIA. 6- PSICOLOGIA. 7- SAÚDE COLETIVA. 8-
SOCIOLOGIA.

ISSN 1676-6288



BRAZILIAN JOURNAL OF
LATIN AMERICAN STUDIES

40

OCTOBER 2021



BRAZILIAN JOURNAL OF
LATIN AMERICAN STUDIES

Corpo Editorial

*Editorial Board
Cuerpo Editorial*

Editores Responsáveis - N. 40

Editors of N. 40

Editores Responsables - N. 40

Maria Clara de Oliveira

Universidade de Coimbra

Tiago Oliveira

Universidade de Coimbra

Editoras

Editors

Maria Cristina Cacciamali

Universidade de São Paulo

Vivian Urquidí

Universidade de São Paulo

Editores Associados

Associate Editors

Editores Asociados

Bernardo Mançano Fernandes

Universidade Estadual de São Paulo

Camilo Negri

Universidade de Brasília

Edwin Ricardo Pitre-Vásquez

Universidade Federal de Paraná

Eduardo Guedes Pereira

University of West Indies

Félix Pablo Friggeri

Universidade Federal da Integração Latino-americana

Franco de Matos

Universidade de Brasília

Joana Fátima Rodrigues

Universidade Federal de São Paulo

Júlio César Suzuki

Universidade de São Paulo

Lincoln Secco

Universidade de São Paulo

Lucilene Cury

Universidade de São Paulo

Marilene Proença Rebello de Souza

Universidade de São Paulo

Rafael Antonio Duarte Villa

Universidade de São Paulo

Sylvia Adriana Dobry

Universidade de São Paulo

Wagner Tadeu Iglecias

Universidade de São Paulo

Editores Honorários

Honorary Editors

Editores Honorarios

Sedi Hirano

Universidade de São Paulo

Emir Simão Sader

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Lígia Prado

Universidade de São Paulo

Afrânio Mendes Catani

Universidade de São Paulo

Lisbeth Ruth Rebollo Gonçalves

Universidade de São Paulo

Estagiário

Intern

Renan Dias da Silva

Universidade de São Paulo

Corpo Editorial Internacional

International Advisory Board

Cuerpo Editorial Internacional

Ana Esther Ceceña

Universidad Nacional Autónoma de México

Andrés Donoso Romo

Universidad Playa Grande

Angel Guillermo Quinteros

Universidad de Puerto Rico

Ariel Gómez Ponce

Universidad Playa Grande

Elissa Loraine Lister Brugal

Universidade Nacional de Colombia

Enrique E. Shaw

Universidad de Córdoba

Guillermo Beatón

Universidad de la Habana

Inés María Fernández Mouján

Universidad Nacional de Mar del Plata

Jhon Williams Montoya

Universidad Nacional de Colombia

Juan Bello Domínguez

Universidad Pedagógica Nacional

Luis Carlos Jiménez Reyes

Universidad Nacional de Colombia

Nohora Inés Carvajal Sanchez

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Nohra Leon Rodriguez

Universidad Nacional de Colombia

Octavio Quesada García

Universidade Autónoma de México

Pablo Rocca

Universidad de la República

Raúl Bernal-Meza

Universidades Nacional del Centro

Tício Escobar

Centro de Artes Visuales

Vincent Gouéset

Université Rennes 2

Wladimir Mejía Ayala

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Editores Assistentes

Assistant Editors

Asistentes Editoriales

Bruno Massola Moda

Gabriel Galdino

Maria Medeiros Palazzo Rolim

Vanessa Silva

Giovanna Fidelis

Daniel Cajarville

Andréa Rosendo da Silva

Gabriela Beraldo Rodriguez

Paloma Gerzeli Pitre

Mayã Martins Correia

Marcelly Machado Cruz

Graziela Tavares de Souza Reis

Evandro Noro Fernandes

Gabriele Tres Maniezo

Lisandra Marcela Oliveira da Silva

Leonardo Simões Agapito

Leandro Fontes Corrêa

Deise dos Santos Oliveira

Letícia Mourad Lobo Leite

Universidade de São Paulo

APRESENTAÇÃO

A ***Brazilian Journal of Latin American Studies (BJLAS)*** é uma revista especializada em difundir estudos sobre a América Latina. Criada em 2002 pelo Programa de Pós-graduação Integração da América Latina (PROLAM/USP), na fase inicial a ***BJLAS*** teve o objetivo de favorecer o ambiente de integração regional com publicações neste âmbito do conhecimento. Com o passar dos anos, o periódico ampliou seu universo disciplinar e hoje divulga produções científicas de nível de pós-graduação nos diversos campos das humanidades, das artes e das ciências sociais.

Para garantir o foco das publicações da Revista, os editores da ***BJLAS*** têm priorizado temáticas de impacto regional para a América Latina e trabalhos com metodologias comparativas sobre dois ou mais países deste continente. O propósito é que as publicações contribuam de modo significativo para o avanço dos conhecimentos sobre a América Latina e para a divulgação do que se produz nos diversos centros de pesquisa sobre a região, articulando assim a pluralidade de perspectivas teóricas, de linhas de pesquisa e de possibilidade de interpretação.

Tais são as motivações da linha editorial da ***BJLAS*** que incentiva seus autores a realizar análises sobre tópicos transversais em questões sociais, políticas, culturais, econômicas, jurídicas, históricas e artísticas com abordagens transdisciplinares. Por fim, a ***BJLAS*** estimula seus autores a publicar não apenas Artigos, mas também Resenhas Críticas sobre livros recentes ou de grandes obras de pensadores clássicos da América Latina, assim como Críticas de Arte e Ensaios de interpretação da realidade regional.

PRESENTACIÓN

Versión en español

La ***Brazilian Journal of Latin American Studies (BJLAS)*** es una revista especializada en difundir estudios sobre América Latina. Creada en 2002 por el Programa de Posgrado de Integración en América Latina (PROLAM / USP), en la fase inicial la ***BJLAS*** tuvo como objetivo favorecer el entorno de integración regional con publicaciones en este campo del conocimiento. Con los años, la revista ha expandido su universo disciplinario y hoy publica producciones científicas de posgrado en los diversos campos de las humanidades, las artes y las ciencias sociales.

Para salvaguardar la propuesta de las publicaciones de la Revista, los editores de ***BJLAS*** priorizan los temas de impacto regional para América Latina y trabajos con metodologías comparativas sobre dos o más países de este continente. El propósito es que las publicaciones contribuyan significativamente al avance del conocimiento sobre América Latina y a la difusión de lo que se produce en los diversos centros de investigación de la región, articulando así la pluralidad de perspectivas teóricas, líneas de investigación y posibilidad de interpretación.

Con tales motivaciones editoriales, la ***BJLAS*** alienta a sus autores a realizar análisis sobre asuntos transversales en temas sociales, políticos, culturales, económicos, jurídicos, históricos y artísticos con enfoques transdisciplinarios. Finalmente, a ***BJLAS*** estimula que a sus autores publiquen no solo Artículos, sino también Reseñas críticas de libros recientes o de grandes obras de pensadores clásicos de América Latina, así como Críticas de arte y Ensayos de interpretación de la realidad regional.

PRESENTATION

English version

The **Brazilian Journal of Latin American Studies (BJLAS)** is a journal specialized in disseminating studies on Latin America. Created in 2002 by the Latin America's Integration Graduate Program – Prolam/USP, in the initial phase **BJLAS** aimed to promote the environment of regional integration with publications in this field of knowledge. Over the years, the journal has expanded its disciplinary universe and today publishes graduate scientific productions in the different fields of the humanities, arts and social sciences.

To ensure the focus of the journal's publications, **BJLAS** editors have prioritized issues of regional impact for Latin America and works with comparative methodologies on two or more countries of the continent. The purpose is that these publications contribute significantly to the advancement of knowledge about Latin America and to the dissemination of what is produced in the various research centers on the region, thus articulating the plurality of theoretical perspectives, research lines and alternative ways of interpretation.

Such are the motivations of the **BJLAS** editorial line that encourages authors to carry out analyzes on cross-cutting approaches on social, political, cultural, economic, legal, historical and artistic issues with transdisciplinary perspectives. Finally, **BJLAS** stimulates authors to publish not only Articles, but also Critical Reviews of recent books or of great works by classical thinkers from Latin America, as well as Art Critics and Essays to interpret regional reality.

Editoras **Editors**

Maria Cristina Cacciamali 
Universidade de São Paulo

Vivian Urquidí 
Universidade de São Paulo

Editores convidados **Guest Editors**

Lúcio Fernando Oliver Costilla 
Universidad Autónoma de México

Eduardo Restrepo 
Universidad Javeriana de Colombia

Apresentação do número especial “Trabalho e Proteção Social na América Latina: desenvolvimentos recentes e os desafios diante da crise pandêmica”

01

Presentación del número especial “Trabajo y protección social en América Latina: desarrollos recientes y desafíos frente a la crisis pandémica”

Presentation of the special issue: “Labor and Social Protection in Latin America: Recent Developments and Challenges in the Face of the Pandemic Crisis”

Maria Clara Oliveira

Tiago Oliveira

Patterns of responses to COVID-19 in selected Latin American countries

23

Padrões de respostas ao COVID-19 em países selecionados da América Latina

Patrones de respuesta a la COVID-19 en países seleccionados de América Latina

Thiago Brandão Peres

Adalberto Cardoso

Organizaciones y disputas narrativas a partir de la lente de los repartidores en los paros de 2020 en América Latina

57

Organizações e disputas narrativas pelas lentes dos entregadores nas paralisações de 2020 na América Latina

Organizations and narrative disputes by the lenses of deliverers in the 2020 strikes in Latin America

Ana Beatriz Bueno de Jesus

Bruna da Penha de Mendonça Coelho

La relevancia de la paz positiva para enfrentar desafíos sociales: el post-acuerdo de paz y la pandemia de COVID-19 en Colombia

86

A relevância da paz positiva para enfrentar desafios sociais: o pós-acordo de paz e a pandemia da COVID-19 na Colômbia

The relevance of positive peace to facing social challenges: the post-agreement of peace and the COVID-19 pandemic in Colombia

Lina Chaparro

Fabício H. Chagas-Bastos

Sistema de protección social colombiano: un análisis de la integración entre políticas públicas intersectoriales

117

Sistema colombiano de proteção social: uma análise da integração entre políticas públicas intersetoriais

Colombian social protection system: an analysis of the integration between intersectoral public policies

Cristian Camilo Rodríguez Olaya

O inseguro desemprego na América do Sul

139

Desempleo inseguro en América del Sur

Unsafe unemployment in South America

Alexandre Sampaio Ferraz

Neoliberalização e dinâmicas previdenciárias recentes no Brasil e no Chile

164

Neoliberalización y las dinámicas recientes de la seguridad social en Brasil y Chile

Neoliberalization and recent social security dynamics in Brazil and Chile

Fernanda Pernasetti

Pandemia, inequidad y protección social neoliberal: Chile, un caso paradigmático

189

Pandemia, desigualdade e proteção social neoliberal: Chile, um caso paradigmático

Pandemic, inequity and neoliberal social protection: Chile, a paradigmatic case

Ana Farías Antognini

María Paz Trebilcock

ARTIGOS / Papers / Artículos

Políticas de transferência de renda e de assistência no Brasil: descontinuidades recentes e os desafios colocados pela COVID-19

210

Políticas de transferencia de ingresos y asistencia en Brasil: discontinuidades y desafíos recientes planteados por COVID-19

Cash transfer and assistance policies in Brazil: recent discontinuities and challenges posed by COVID-19

Sergio Simoni Junior

El nuevo escenario de la pobreza frente al COVID-19: estudio del caso Tulancingo de Bravo, México (2016-2021)

237

O novo cenário da pobreza diante do COVID-19: estudo de caso de tulancingo de bravo, México (2016-2021)

The new covid-19 poverty scenario: Tulancingo de Bravo case study, Mexico (2016-2021)

Pastor Badillo Flores

RESENHA / Book Review / Reseña

Capitalismo: sem rivais e na encruzilhada

263

Capitalismo: sin rivales y en la encrucijada

Capitalism: without rivals and at a crossroads

Tiago Oliveira

Maria Clara Oliveira¹ 

Tiago Oliveira² 

Universidade de Coimbra, Portugal

Apresentação do número especial “Trabalho e Proteção Social na América Latina: desenvolvimentos recentes e os desafios diante da crise pandêmica”

A *Brazilian Journal of Latin American Studies* (BJLAS) tem o prazer de apresentar a edição de número 40 da revista especializada em estudos sobre a América Latina e o Caribe. Esta edição, proposta à revista pelos coordenadores do Dossiê, intitula-se **“Trabalho e Proteção Social na América Latina: desenvolvimentos recentes e os desafios diante da crise pandêmica”** e foi desenvolvida no âmbito do projeto “ART 63: O direito à segurança social e a crise – o retrocesso social como normalização do estado de exceção financeira”, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT, Portugal).

As contribuições que compõem a presente edição dão-se sob o pano de fundo da grave crise social e econômica que assola atualmente os países latino-americanos. A segunda década do século XXI foi um marco de inflexão na trajetória econômica e social desses países. A crise das hipotecas *subprime* nos Estados Unidos, em 2008, seguida da crise do Euro dois anos mais tarde, reverteram o cenário externo favorável e, conseqüentemente, os avanços sociais e do mercado de trabalho iniciados na década anterior, à medida que se fizeram sentir os efeitos recessivos e os constrangimentos econômicos provocados pela desaceleração do

¹ Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professora auxiliar convidada no Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC, Portugal), investigadora associada ao Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (IDEFF, Portugal) e pesquisadora associada ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM, Brasil). email: c.oliveira@fe.uc.pt

² Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp, Brasil). Realizou pós-doutorado e é investigador no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES-UC, Portugal). email: tiagooliveira@ces.uc.pt

crescimento da economia mundial e pela queda dos preços dos itens exportados dos países da região.

No âmbito interno, políticas de austeridade econômica e a conflagração de um ambiente político crescentemente polarizado, alimentado por um amplo descontentamento social e descrédito com relação às instituições políticas e de representação de interesses tradicionais, auxiliaram na deterioração da situação socioeconômica latino-americana, expressa no aumento da desigualdade, da pobreza e da extrema pobreza, do desemprego e de formas precárias de inserção laboral.

A pandemia do COVID-19, e as medidas de quarentena e de distanciamento físico adotadas para a contenção da proliferação do vírus, provocaram choques de oferta e de demanda agregada que reduziram ou paralisaram fluxos de produção e de renda na economia, desencadeando uma crise econômica e social com poucos precedentes, nomeadamente na região latino-americana, que já se defrontava com um processo de fragilização de suas estruturas econômicas e sociais, para além de suas carências históricas.

O presente número especial tem como objetivo contribuir para uma melhor compreensão da atual situação social e econômica latino-americana em um contexto de crise pandêmica, assim como apoiar a reflexão sobre alternativas econômicas e de políticas públicas no âmbito do trabalho e da proteção social, capazes de dar respostas de curto, de médio e de longo prazo aos problemas históricos da região e agravados pela pandemia do COVID-19.

O primeiro artigo, intitulado **“PADRÕES DE RESPOSTAS AO COVID-19 EM PAÍSES SELECIONADOS DA AMÉRICA LATINA”**, é de autoria de Thiago Brandão Peres, doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) e sociólogo na Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Fundação CEPERJ), e de Adalberto Cardoso, professor no IESP-UERJ. Nele, os autores

questionam a utilização do número de mortos por habitantes (e estatísticas relacionadas) como único critério para avaliar a efetividade das políticas nacionais de combate à crise pandêmica. Com efeito, após constatarem que constrangimentos estruturais, como taxas de mortalidade infantil ou de informalidade, são pouco relevantes para a compreensão dos distintos patamares de mortes por milhão de habitantes apresentado pelos países latino-americanos, os autores concluem, a partir da análise de onze casos nacionais, que os países da região com responsabilidade coletiva na gestão da crise (conceito que os autores desenvolvem no artigo) e coordenação central dos diferentes níveis de governo apresentaram desempenho mais satisfatório no combate aos efeitos da crise que os países que optaram pela escolha individual e demonstraram uma fraca capacidade de coordenação de políticas.

A segunda contribuição foi elaborada por Ana Beatriz Jesus, mestranda em Direito do Trabalho e Direito Previdenciário pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Brasil), e Bruna Coelho, doutoranda em Direito e em Sociologia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Brasil). O artigo **“ORGANIZAÇÕES E DISPUTAS NARRATIVAS PELAS LENTES DOS ENTREGADORES NAS PARALISAÇÕES DE 2020 NA AMÉRICA LATINA”** aborda as greves dos entregadores vinculados a plataformas digitais na região latino-americana, debruçando-se sobre as convocatórias de greve e analisando o modo como as diferentes organizações se articulam. As autoras analisam a construção das convocatórias, mostrando que estas tendem a agregar um número cada vez maior de organizações, a apresentar o movimento como internacional (ex. convocatórias publicadas em vários idiomas) e a ligá-lo a discussões mais amplas (ex. menções ao capitalismo e à exploração dos trabalhadores), e incluem múltiplas reivindicações (ex. questões sanitárias, reconhecimento enquanto trabalhadores, entre outras).

O artigo **“A RELEVÂNCIA DA PAZ POSITIVA PARA ENFRENTAR DESAFIOS SOCIAIS: O PÓS-ACORDO DE PAZ E A PANDEMIA DA**

COVID-19 NA COLÔMBIA", de Fabrício Chagas-Bastos, Professor Assistente e Marie Skłodowska-Curie Fellow na Universidade de Copenhaga (Dinamarca), e Lina Chaparro, doutoranda em Ciência Política na Universidad de los Andes (Colômbia), examina a relação entre justiça transicional e proteção social. O artigo mostra que o conflito vivido na Colômbia durante décadas causou fraturas profundas na sociedade e argumenta que os mecanismos de justiça transicional desempenham um papel importante no tratamento de vulnerabilidades socioeconômicas e na promoção de desenvolvimentos em matéria de proteção social, dois fatores relevantes para assegurar uma paz duradoura. Os autores alertam ainda para os efeitos negativos da pandemia no bem-estar dos colombianos e também na implementação dos mecanismos de justiça de transição.

Ainda sobre a Colômbia, Cristián Rodríguez Olaya, pesquisador da Universidade Veracruzana (México), contribui com o artigo **"SISTEMA COLOMBIANO DE PROTEÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS"**. O autor discute a intensidade da intersectorialidade em programas sociais. Para tanto, debruça-se sobre três programas inseridos no sistema de proteção social colombiano – *Familias en Acción*, *Red Unidos* e *De Cero a Siempre*. Da análise combinada de diferentes variáveis, conclui-se que o grau de integração destes programas é médio-baixo e que, além de estar expressa nos desenhos dos programas, para que a intersectorialidade esteja efetivamente presente é necessário combinar fatores políticos e técnicos.

A quinta contribuição é da autoria de Alexandre Sampaio Ferraz, economista e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), e técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE (Brasil). O artigo intitula-se **"O INSEGURO DESEMPREGO NA AMÉRICA DO SUL"**. Nele, o autor debruça-se sobre os déficits de proteção social enfrentados pelos trabalhadores sul-americanos, inseridos em mercados de trabalho caracterizados historicamente pelo seu dualismo e que enfrentam novos desafios impostos pelas atuais transformações no mercado laboral e pela pandemia do COVID-19. O artigo

defende que o modelo de proteção da renda do trabalhador desempregado que combina seguro-desemprego com contas de capitalização individuais - como os que vigoram, cada um com suas especificidades, no Chile e no Brasil - é insuficiente, tanto para assegurar a satisfação das necessidades desse trabalhador, quanto para atuar como política anticíclica em períodos de crises econômicas. Como conclusão, sugere-se a adoção pelos países latino-americanos de uma política de seguro-desemprego e a ampliação de sua cobertura e duração nos poucos países em que já vigora. Ademais, defende-se a criação de uma modalidade de seguro-desemprego complementar à atualmente existente, com benefício definido e desvinculado da demissão de um emprego formal, de modo a atender também os trabalhadores que laboram na informalidade.

O sexto artigo, com o título **“NEOLIBERALIZAÇÃO E DINÂMICAS PREVIDENCIÁRIAS RECENTES NO BRASIL E NO CHILE”** é de Fernanda Pernasetti, doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e membro do Grupo de Pesquisa Interinstitucional Futuros da Proteção Social - CEE Fiocruz (Brasil). A autora argumenta que o neoliberalismo é um processo com características distintas consoante o contexto. A análise das mudanças ocorridas no curso das últimas décadas nos sistemas previdenciários brasileiro e chileno apontam para uma aproximação dos dois. No entanto, enquanto o Brasil tem conhecido um apoio crescente ao modelo de capitalização individual de origem chilena, o Chile tem apresentado sinais do esgotamento deste modelo. A autora argumenta que a pandemia contribuiu para o enfraquecimento do sistema chileno, ao passo que as mudanças introduzidas no sistema brasileiro reduziram a capacidade de resposta do sistema e das famílias à crise.

O artigo **“PANDEMIA, DESIGUALDADE E PROTEÇÃO SOCIAL NEOLIBERAL: CHILE, UM CASO PARADIGMÁTICO”**, elaborado por Ana Farias Antognini e María Paz Trebilcock, ambas professoras na Universidade

Alberto Hurtado (Chile), explora as medidas colocadas em prática no Chile para responder à crise da COVID-19. Partindo da análise das medidas de emergência e de dados provenientes da *Encuesta Social COVID-19*, as autoras argumentam que a pandemia contribuiu para expor as falhas do sistema de proteção social chileno e que a resposta emergencial ocorreu dentro do marco neoliberal - com medidas mínimas e focalizadas e transferindo para os indivíduos a responsabilidade de assegurar o seu bem-estar. A demanda por apoios é crescente e não atendida, uma vez que permanece vigente o modelo neoliberal, impactando negativamente o bem-estar da população.

Segue-se o artigo **“POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DE ASSISTÊNCIA NO BRASIL: DESCONTINUIDADES RECENTES E OS DESAFIOS COLOCADOS PELA COVID-19”** de Sergio Simoni Júnior, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil). O autor discute desafios que se colocam à política de transferência de renda na América Latina partindo da análise do caso brasileiro e, mais concretamente, do estudo da implementação do Auxílio Emergencial (AE). A análise de dados sobre o AE por município revela que parte dos beneficiários estava anteriormente fora de registros sociais em razão do desfasamento destes. O autor chama assim a atenção para a necessidade de se ter cadastros atualizados para garantir o bom funcionamento das políticas sociais. Mais ainda, ressalta a importância da articulação entre os diversos níveis da federação tanto no que respeita o desenho quanto a implementação das políticas sociais, de forma a potencializar os efeitos.

Pastor Badillo Flores, doutor em Ciência Política, Administração e Relações Internacionais pela Universidade Complutense de Madrid (Espanha), traz-nos um olhar sobre o México no artigo **“O NOVO CENÁRIO DA POBREZA DIANTE DO COVID-19: ESTUDO DE CASO DE TULANCINGO DE BRAVO, MÉXICO (2016-2021)”**. Este artigo dá continuidade a uma investigação iniciada em 2016 com mulheres em situação de pobreza, residentes na localidade de Tulancingo de Bravo, no estado de Hidalgo, e beneficiárias do então em vigor programa de transferência condicionada

de renda “Prospera”. Este trabalho envolveu parte das mulheres previamente entrevistadas e procura entender as estratégias adotadas para lidar com a suspensão do programa Prospera e com a crise pandêmica. A análise dos relatos das entrevistadas nos dois momentos indica que estas mulheres não superaram a condição de pobreza, tendo passado a beneficiárias de outros apoios sociais com o fim do “Prospera”. Entretanto, os impactos da doença e da morte, a redução de renda proveniente do trabalho, somada ao aumento de gastos (ex. de saúde e/ou com a contratação de Internet para frequentar o ensino à distância), atrasos no pagamento dos benefícios pré-existent e escassas medidas específicas para a pandemia (e ausência de informação sobre estas), indicam uma deterioração das condições de vida dessas mulheres.

Integra ainda este Dossiê a resenha **“CAPITALISMO: SEM RIVAIS E NA ENCRUZILHADA”**, elaborada por Tiago Oliveira, pesquisador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (Portugal). Trata-se de uma revisão crítica do livro “Capitalismo Sem Rivals, o futuro do sistema que domina o mundo” de Branko Milanovic, publicado em 2020. O livro parte da constatação de que o capitalismo atualmente existente convive com a disputa entre dois modelos de organização, o capitalismo meritocrático liberal e o capitalismo político, para discutir os principais problemas que afligem as sociedades contemporâneas como as desigualdades, as políticas sociais, as migrações, a corrupção e a globalização, assim como propõe medidas para enfrentá-los. A obra, portanto, merece a atenção especial do público oriundo de países latino-americanos, que historicamente se posicionam entre os mais desiguais do mundo.

Desejamos a todos uma ótima leitura!

DOI: [10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.191898](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.191898)

Recebido em: 28/10/2021

Aprovado em: 28/10/2021

Publicado em: 29/10/2021

Maria Clara Oliveira¹ 

Tiago Oliveira² 

Universidade de Coimbra, Portugal

Presentación del número especial “Trabajo y protección social en América Latina: desarrollos recientes y desafíos frente a la crisis pandémica”

La *Brazilian Journal of Latin American Studies* (BJLAS) se complace en presentar el número 40 de la revista especializada en estudios sobre América Latina y el Caribe. Esta edición, propuesta al periódico por los coordinadores del dossier, se titula **“Trabajo y protección social en América Latina: desarrollos recientes y los desafíos de la crisis pandémica”** y se desarrolló en el marco del proyecto “ART 63: O direito à segurança social e a crise – o retrocesso social como normalização do estado de exceção financeira”, financiado por la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FCT, Portugal).

Los aportes que integran a la edición tienen como trasfondo el contexto de grave crisis social y económica que azota actualmente a los países latinoamericanos. La segunda década del siglo XXI se constituyó como punto de inflexión en la trayectoria económica y social de estos países. La crisis de las hipotecas en Estados Unidos (2008), seguida de la

¹ Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de São Paulo (Brasil). Profesora asistente invitada en la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra (FEUC, Portugal), investigadora asociada al Instituto de Derecho Económico, Financiero y Fiscal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa (IDEFF, Portugal) e investigadora asociada al Centro de Estudios de la Metrópoli (CEM, Brasil). Correo electrónico: c.oliveira@fe.uc.pt

² Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp, Brasil). Realizó un postdoctorado en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (CES-UC, Portugal), donde se desempeña actualmente como investigador. Correo electrónico: tiagooliveira@ces.uc.pt

crisis del euro dos años después, revirtió el favorable escenario externo y, en consecuencia, los avances sociales y laborales iniciados en la década anterior, resultado de los efectos recesivos y de las limitaciones económicas provocadas por la desaceleración del crecimiento de la economía mundial y por la caída de precios de los bienes exportados por los países de la región.

En el ámbito interno, las políticas de austeridad económica y la conflagración de un ambiente político cada vez más polarizado, alimentado por un generalizado descontento social y por el descrédito frente a las instituciones tradicionales de representación política y de intereses, han contribuido al deterioro de la situación socioeconómica latinoamericana, como expresan el aumento de la desigualdad, de la pobreza y de la extrema pobreza, del desempleo y de formas precarias de inserción laboral.

La pandemia del COVID-19, y las necesarias medidas de cuarentena y distanciamiento social adoptadas para contener la proliferación del virus, provocaron choques de oferta y de demanda agregada que redujeron o paralizaron los flujos de producción y de renta de la economía, desencadenando una crisis económica y social con pocos precedentes, y que afectó particularmente la región latinoamericana, que ya luchaba contra el proceso de debilitación de sus estructuras económicas y sociales, más allá de sus carencias históricas.

Este número especial tiene como reto contribuir a una mejor comprensión de la actual situación social y económica de América Latina en el contexto de la crisis pandémica, así como apoyar a la reflexión sobre alternativas de políticas en el ámbito laboral y de protección social, capaces de dar respuestas de corto, medio y largo plazo a los problemas históricos de la región, agravados por el COVID-19.

El primer artículo, titulado **“PATRONES DE RESPUESTA A LA COVID-19 EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA”**, es de Thiago Brandão Peres, doctor en Sociología por el Instituto de Estudios

Sociales y Políticos de la Universidad Estadual de Rio de Janeiro (IESP-UERJ, Brasil) y sociólogo en la Fundación Centro Estadual de Estadísticas, Pesquisas y Formación de Empleados Públicos de Rio de Janeiro (Fundação CEPERJ), y de Adalberto Cardoso, profesor del IESP-UERJ. En él, los autores cuestionan la utilización del número de muertes por habitantes (y las estadísticas relacionadas) como único criterio para evaluar la eficacia de las políticas nacionales de lucha contra la crisis pandémica. Tras constatar que condicionantes estructurales, como la mortalidad infantil o las tasas de informalidad, son poco relevantes para comprender los diferentes niveles de muertes por millón de habitantes presentados por países latinoamericanos, los autores concluyen, a partir del análisis de once casos nacionales, que los países con “responsabilidad colectiva” en la gestión de la crisis (concepto desarrollado en el artículo) y coordinación central de los diferentes niveles de gobierno conocieron un desempeño en la lucha contra los efectos de la crisis más satisfactorio los países que valoraron actitudes individuales y demostraron tener escasa capacidad de coordinación de políticas.

El segundo artículo es de Ana Beatriz Jesus, estudiante del Magíster en Derecho Laboral y de Seguridad Social en la Universidad del Estado de Río de Janeiro (Brasil), y de Bruna Coelho, estudiante del Programa de Doctorado en Derecho y del Doctorado en Sociología de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (Brasil). En **“ORGANIZACIONES Y DISPUTAS NARRATIVAS A PARTIR DE LA LENTE DE LOS REPARTIDORES EN LOS PAROS DE 2020 EN AMÉRICA LATINA”**, las autoras discuten las huelgas de repartidores vinculadas a las plataformas digitales en la región latinoamericana, examinando a las convocatorias de huelga y analizando cómo se articulan las distintas organizaciones. Las autoras analizan la elaboración de las convocatorias y muestran una tendencia a agregar un número creciente de organizaciones, a presentar el movimiento como internacional (por ejemplo, convocatorias publicadas en varios idiomas) y a vincularlo a debates más amplios (por ejemplo, menciones al capitalismo y

a la explotación de los trabajadores), y a la inclusión de múltiples reivindicaciones (por ejemplo, cuestiones de salud, reconocimiento como trabajadores, entre otras).

El artículo **“LA RELEVANCIA DE LA PAZ POSITIVA PARA ENFRENTAR DESAFÍOS SOCIALES: UN ANÁLISIS DEL PROCESO DE PAZ Y POST-ACUERDO EN COLOMBIA”** es de Fabrício Chagas-Bastos, Profesor Asistente y Marie Skłodowska-Curie Fellow en la Universidad de Copenhague (Dinamarca), y de Lina Chaparro, estudiante del Programa de Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes (Colombia) y examina la relación entre justicia transicional y protección social. El artículo muestra que el conflicto vivido en Colombia durante décadas ha provocado profundas fracturas en la sociedad y argumenta que los mecanismos de justicia transicional tienen un rol importante en la hora de abordar vulnerabilidades socioeconómicas y en la promoción del desarrollo de la protección social, dos factores relevantes para garantizar una paz duradera. Los autores alertan también para los efectos negativos de la pandemia en el bienestar de los colombianos y también sobre la aplicación de los mecanismos de justicia transicional.

Siguiendo con el análisis de Colombia, Cristián Rodríguez Olaya, investigador de la Universidad Veracruzana (México), contribuye con el artículo titulado **“SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL COLOMBIANO: UN ANÁLISIS DE LA INTEGRACIÓN ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSECTORIALES”**. El autor examina la intensidad de la intersectorialidad en programas sociales. Para ello, analiza tres programas del sistema de protección social colombiano: Familias en Acción, Red Unidos y de Cero a Siempre. El análisis combinado de diferentes variables permite concluir que el grado de integración de estos programas es medio-bajo y que, además de estar expresada en la formulación de los programas, para que la intersectorialidad esté de hecho presente se requiere igualmente una combinación de factores políticos y técnicos.

A continuación, presentamos el artículo de autoría de Alexandre Sampaio Ferraz, economista y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Sao Paulo y técnico del Departamento Intersindical de Estadística y de Estudios Socioeconómicos – DIEESE (Brasil). El artículo se titula **“DESEMPLEO INSEGURO EN AMÉRICA DEL SUR”**. El autor se centra en los déficits de protección social que afectan a los trabajadores sudamericanos, vinculados a mercados laborales históricamente duales y que se enfrentan a los nuevos retos impuestos por las actuales transformaciones internas a estos mercados e impuestas por la pandemia del COVID-19. El artículo argumenta que el modelo de protección de ingresos de los trabajadores desempleados que combina el seguro de desempleo con las cuentas de capitalización individuales – modelos actualmente presentes en Chile y Brasil, aún que cada uno tenga sus particularidades - es insuficiente, tanto para garantizar la satisfacción de las necesidades de los trabajadores, como para actuar como política anticíclica en períodos de crisis económica. En conclusión, se sugiere que los países latinoamericanos adopten una política de seguro de desempleo y, donde ya existen políticas, amplíen su cobertura y duración. También se sugiere la creación de una nueva forma de seguro de desempleo que complemente el actual modelo: una prestación que no esté vinculada a la pérdida del empleo formal y que pueda utilizarse para proteger a los trabajadores informales.

El artículo número seis, titulado **“NEOLIBERALIZACIÓN Y LAS DINÁMICAS RECIENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN BRASIL Y CHILE”**, es de Fernanda Pernasetti, doctora en Planificación Urbana y Regional por la Universidad Federal de Río de Janeiro e integrante del Grupo de Investigación Interinstitucional Futuros de la Protección Social CEE Fiocruz (Brasil). La autora afirma que el neoliberalismo es un proceso con características distintas según el contexto. El análisis de los cambios ocurridos a lo largo de las últimas décadas en los sistemas de seguridad social brasileño y chileno sugieren una aproximación de ambos. Sin embargo, mientras que Brasil ha conocido un creciente apoyo al modelo

de capitalización individual de origen chileno, Chile ha señalado el agotamiento del modelo. Se sostiene además que la pandemia contribuyó a debilitar el sistema chileno, mientras que los cambios introducidos en el sistema brasileño redujeron la capacidad de respuesta del sistema y de las familias ante la crisis.

El artículo **“PANDEMIA, INEQUIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL NEOLIBERAL: CHILE, UN CASO PARADIGMÁTICO”**, elaborado por Ana Farías Antognini y María Paz Trebilcock, ambas profesoras en la Universidad Alberto Hurtado (Chile), explora las medidas adoptadas en Chile en respuesta a la crisis del COVID-19. A partir del análisis de las medidas de emergencia y de datos provenientes de la Encuesta Social COVID-19, las autoras argumentan que la pandemia ayudó a poner de relieve los problemas del sistema de protección social chileno y que la respuesta de emergencia se produjo en el marco neoliberal, con medidas mínimas y focalizadas y transfiriendo a los individuos la responsabilidad de asegurar su propio bienestar. La demanda por apoyos es creciente y la respuesta insuficiente, ya que el modelo neoliberal sigue en vigor y con impactos negativos en el bienestar de la población.

Luego, presentamos **“POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS Y ASISTENCIA EN BRASIL: DISCONTINUIDADES Y DESAFÍOS RECIENTES PLANTEADOS POR COVID-19”** de Sergio Simoni Júnior, profesor en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (Brasil). El autor discute los desafíos que enfrentan las políticas de transferencias monetarias en América Latina a partir del análisis del caso brasileño y, más específicamente, del estudio de la implementación del programa *Auxílio Emergencial* (AE). El análisis de los datos del AE al nivel de los municipios muestra que una parte de los beneficiarios se encontraba anteriormente excluido de los registros sociales, que no estaban al día. El autor llama así la atención sobre la necesidad de disponer de registros actualizados para garantizar el buen funcionamiento de las políticas sociales. Además, subraya la importancia de la coordinación entre los distintos niveles de la

federación, tanto en el diseño como en la aplicación de las políticas sociales, para maximizar sus efectos.

Pastor Badillo Flores, doctor en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacional por la Universidad Complutense de Madrid (España), trae una mirada sobre México en el artículo **“EL NUEVO ESCENARIO DE LA POBREZA FRENTE AL COVID-19: ESTUDIO DEL CASO TULANCINGO DE BRAVO, MÉXICO (2016-2021)”**. Este artículo fue elaborado tras una investigación iniciada en 2016 con mujeres en situación de pobreza, residentes en la localidad de Tulancingo de Bravo, en el estado de Hidalgo, y beneficiarias del programa de transferencias monetarias condicionadas "Prospera". Este trabajo involucró a parte de las mujeres previamente entrevistadas y busca entender las estrategias adoptadas para enfrentar la suspensión del programa Prospera y la crisis pandémica. El análisis de los relatos de las entrevistadas en ambos momentos indica que estas mujeres no superaron la condición de pobreza, habiéndose convertido en beneficiarias de otros apoyos sociales con el fin de Prospera. Sin embargo, los impactos de la enfermedad y de la muerte, la reducción de los ingresos laborales, sumados al aumento de los gastos (por ejemplo, gastos de salud y/o con la contratación de Internet asistir a la educación a distancia), los retrasos en el pago de las prestaciones y las escasas medidas específicas para la pandemia (y la ausencia de información sobre ellas), indican un deterioro de las condiciones de vida de estas mujeres.

También se incluye en este número especial una reseña de libro elaborada por Tiago Oliveira, investigador del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal), y titulada **“CAPITALISMO: SIN RIVALES Y EN LA ENCRUCIJADA”**. Esta es una presentación crítica del libro "Capitalismo sin rivales, el futuro del sistema que domina el mundo" de Branko Milanovic, publicado en 2020. El libro parte de la constatación de que el capitalismo actual coexiste con la disputa entre dos modelos de organización, el capitalismo liberal meritocrático y el capitalismo político, y discute los principales problemas que afectan a las sociedades

contemporáneas como las desigualdades, las políticas sociales, la migración, la corrupción y la globalización, así como propone medidas para afrontarlos. La obra, por tanto, merece la especial atención del público de los países latinoamericanos, que han figurado históricamente entre los más desiguales del mundo.

¡Les deseamos una buena lectura!

DOI: [10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.191898](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.191898)

Recebido em: 28/10/2021

Aprovado em: 28/10/2021

Publicado em: 29/10/2021

Maria Clara Oliveira¹ 
Tiago Oliveira² 
University of Coimbra, Portugal

Presentation of the special issue: “Labor and Social Protection in Latin America: Recent Developments and Challenges in the Face of the Pandemic Crisis”

The **Brazilian Journal of Latin American Studies (BJLAS)** is pleased to release its 40 issue. BJLAS is a scientific journal specialized in Latin America and the Caribbean studies. The present special issue is entitled “Labor and Social Protection in Latin America: Recent Developments and Challenges in the Face of the Pandemic Crisis”, results of a proposal presented to BJLAS and is one of the outcomes of project ‘Art. 63 – ‘Social security rights and the crisis? Social retrenchment as the normality of the financial state of exception’, funded by Foundation for Science and Technology (FCT, Portugal).

The background of this number is the deep social and economic crisis currently affecting Latin American countries. The second decade of the 21st century was a turning point in the economic and social trajectory of these countries. The 2008 subprime crisis in the United States, followed by the Euro crisis two years later, reversed the favorable external scenario – the world experienced a slowdown of economic growth and the prices of products exported by Latin American countries fell - and, consequently,

¹ PhD in Political Science from the University of Sao Paulo. Invited Assistant Professor at the Faculty of Economics, University of Coimbra (FEUC, Portugal), associated researcher in the Institute for Economic, Financial and Tax Law of the Faculty of Law of the University of Lisbon (IDEFF, Portugal) and in the Center for Metropolitan Studies (CEM, Brazil). E-mail: c.oliveira@fe.uc.pt

² PhD in Economic Development from the State University of Campinas (Unicamp, Brazil). He has conducted post-doctoral research and is currently a researcher at the Center for Social Studies of the University of Coimbra (CES-UC, Portugal). E-mail: tiagooliveira@ces.uc.pt

halted the advances in social and labor policies initiated in the previous decade.

Internally, economic austerity policies and an increasingly polarized political environment, fueled by widespread social discontent and distrust of traditional political institutions, contributed to the deterioration of Latin America's socioeconomic situation, expressed in the increase of inequality, poverty and extreme poverty, unemployment and precarious forms of insertion in the labor market.

The COVID-19 pandemic, together with quarantine and social distancing measures adopted to restrain the virus from proliferating, resulted in supply and aggregate demand shocks that reduced or paralyzed both the production and income flows, triggering an unprecedented economic and social crisis. This crisis had particular impact in Latin America countries, since their economic and social structures were already under stress.

This special issue has two main goals. First, it aims to contribute to a better understanding of the current social and economic situation in Latin America, especially in the context of pandemic crisis. Secondly, it aims to foster the debates on alternative policies in the areas of labor and social protection, capable of providing short, medium, and long-term responses to the region's historic problems, which were worsened by the COVID-19 pandemic.

The first article, entitled **“PATTERNS OF RESPONSES TO COVID-19 IN SELECTED LATIN AMERICAN COUNTRIES”**, was written by Thiago Brandão Peres, who holds a PhD in Sociology awarded by the Institute of Social and Political Studies of the State University of Rio de Janeiro (IESP/UERJ) and currently works as a sociologist at the State Center for Statistics, Research and Training Foundation of Public Servants of Rio de Janeiro (CEPERJ Foundation), and by Adalberto Cardoso, professor at IESP-UERJ. In this article, the authors question the use of the death rate (and related indicators) as the sole criteria for evaluating the effectiveness of national policies to fight the pandemic crisis. The authors find that structural

constraints, such as the children's mortality rate or the informality rate, are not very relevant to explain the different levels of deaths per million inhabitants in Latin American countries. Then they move to an in-depth analysis of eleven cases and argue that countries that applied 'collective responsibility' - a notion developed in the article - to the management of the emergency response combined with central coordination performed better in diminishing the effects of the crisis than countries that opted for stressing individual responsibility and with weak policy coordination.

The second article was prepared by Ana Beatriz Jesus, currently enrolled in the MA in Labor and Social Security Law (State University of Rio de Janeiro, Brazil), and Bruna Coelho, Ph.D. student in Law and Sociology at the State University of Rio de Janeiro (Brazil). In **"ORGANIZATIONS AND NARRATIVE DISPUTES BY THE LENSES OF DELIVERERS IN THE 2020 STRIKES IN LATIN AMERICA"** the authors discuss the deliverers' strikes that took place in Latin American countries, by looking at the calls for strike and analyzing the articulation of different organizations. The authors examine the formulation of the calls for strike and highlight the following trends: participation of a growing number of organizations, the movement is presented as an international one (e.g. calls published in several languages) and linked to broader discussions (e.g. mentions to capitalism and to the exploitation of workers), and includes numerous demands (e.g. health issues, worker status, among others).

The following article, **"THE RELEVANCE OF POSITIVE PEACE TO FACING SOCIAL CHALLENGES: THE POST-AGREEMENT OF PEACE AND THE COVID-19 PANDEMIC IN COLOMBIA"**, by Fabrício Chagas-Bastos, Assistant Professor and Marie Skłodowska-Curie Fellow at the University of Copenhagen (Denmark), and Lina Chaparro, Ph.D. student in Political Science at the University of the Andes (Colombia), examines the relationship between transitional justice and social protection. The article shows that the conflict experienced in Colombia during the last decades has deeply divided society and argues that transitional justice mechanisms

play an important role in addressing socioeconomic vulnerabilities and in fostering the development of social protection, which are relevant factors to ensure long-term peace. The authors also warn against the negative effects of the pandemic crisis on the well-being of Colombians and also on the implementation of transitional justice mechanisms.

In **“COLOMBIAN SOCIAL PROTECTION SYSTEM: AN ANALYSIS OF THE INTEGRATION BETWEEN INTERSECTORAL PUBLIC POLICIES”**

Cristián Rodríguez Olaya, researcher at Universidad Veracruzana (México), continues to examine Colombia by discussing the intensity of intersectorality in social programs. To this end, the author focuses on three programs that are part of the Colombian social protection system - *Familias en Acción*, *Red Unidos* and *De Cero a Siempre*. The combined analysis of different variables showed that the degree of integration of these programs is medium-low and that for intersectorality to be effectively present, in addition to being expressed in program designs, it requires the combination of political and technical factors.

The following article, **“UNSAFE UNEMPLOYMENT IN SOUTH AMERICA”**, by Alexandre Sampaio Ferraz, economist, PhD in Political Science from the University of Sao Paulo (USP), and researcher at Inter-Union Department of Statistics and Socio-Economic Studies – DIEESE (Brazil). The author addresses the social protection deficits faced by South American workers, who are part of labor markets historically characterized by their dualism, and the new challenges arising from current labor market transformations and the COVID-19 pandemic. The article argues that the model of income protection for unemployed workers, that combines unemployment insurance with individual accounts (a model found both in Chile and Brazil, in spite of the differences between the two of them), is insufficient to guarantee the income of the worker during the period of search for a new job, and also fails to compensate for the fall of aggregate demand during economic crises. The author suggests Latin American countries should adopt an unemployment insurance policy where it does not exist, and those countries who already have such measures in place

should extend the coverage and the duration of the benefit. Moreover, it is argued that a different kind of unemployment insurance should be created to complement the existing models: a fixed transfer with no links to the formal labor market could protect informal workers.

In **“NEOLIBERALIZATION AND RECENT SOCIAL SECURITY DYNAMICS IN BRAZIL AND CHILE”**, Fernanda Pernasetti, PhD in Urban and Regional Planning from the Federal University of Rio de Janeiro and member of the Inter-institutional Research Group “Futures of Social Protection” - Center for Strategic Studies Fiocruz (Brazil), argues that neoliberalism is a process that displays distinct characteristics depending on the context. The analysis of the changes that have taken place in recent decades in the Brazilian and Chilean social security systems point to a convergence between them. However, while Brazil has seen growing support for the Chilean individual capitalization model, Chile, on its turn, has shown signs of exhaustion of this model. The author argues that the pandemic contributed to the weakening of the Chilean system, whereas the changes introduced to the Brazilian system reduced both the system's and families' capacity to respond to the crisis.

The article **“PANDEMIC, INEQUITY AND NEOLIBERAL SOCIAL PROTECTION: CHILE, A PARADIGMATIC CASE”**, by Ana Farías Antognini and María Paz Trebilcock, both professors at Alberto Hurtado University (Chile), explores the measures put in place in Chile to respond to the COVID-19 crisis. The authors examine the emergency measures and data from the COVID-19 Social Survey, and argue that the pandemic played a role in exposing the failures of the Chilean social protection system. It is also stated that the emergency response occurred within the neo-liberal framework - minimal, targeted measures were adopted and individuals were made responsible for ensuring their own well-being. The growing demand for support is still unmet, since the neo-liberal model remains in force, negatively impacting the population's well-being.

In **“CASH TRANSFER AND ASSISTANCE POLICIES IN BRAZIL: RECENT DISCONTINUITIES AND CHALLENGES POSED BY COVID-19”**

Sergio Simoni Júnior, professor at the Federal University of Rio Grande do Sul (Brazil), discusses the challenges faced by cash transfers in Latin America. This debate is based on the analysis of the Brazilian case and, more specifically, on the study of the implementation of the Emergency Aid (AE). The analysis of data regarding the AE by municipality reveals that part of the beneficiaries was previously excluded from social registries for these failed to be updated. The author draws attention to the relevance of having up-to-date registries to ensure the proper functioning of social policies. Furthermore, he emphasizes the importance of articulation between different levels of the federation with regard to the design and implementation of social policies, in order to maximize their effects.

Pastor Badillo Flores, PhD in Political Science, Administration and International Relations from Complutense University of Madrid (Spain), looks at Mexico in the article **“THE NEW COVID-19 POVERTY SCENARIO: TULANCINGO DE BRAVO CASE STUDY, MEXICO (2016-2021)”**. This article continues an investigation started in 2016 with women in poverty, residing in the locality of Tulancingo de Bravo, in the state of Hidalgo, who were enrolled in the conditional cash transfer program Prospera, which ended in 2019. This study involved part of the previously interviewed women and examined the strategies they adopted to deal with the suspension of Prospera and the pandemic crisis. The analysis of the interviewees' accounts in both moments indicated that these women did not overcome the condition of poverty and became beneficiaries of other social programs after Prospera was discontinued. Meanwhile, illness and/or death in the families and the reduction of available income, the increase in expenses (eg health-related expenses and/or the use Internet services to attend online classes), delays in the payment of pre-existing benefits and limited emergency measures to deal with the pandemic (with scarce information on them disseminated) indicate a deterioration in the living conditions of these women.

This dossier also includes "**CAPITALISM: WITHOUT RIVALS AND AT A CROSSROADS**", by Tiago Oliveira, researcher at the Center for Social Studies at the University of Coimbra (Portugal). This is a critical review of the book "Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World" by Branko Milanovic, published in 2020. The book starts by observing that the existing capitalism coexists with two models of organization - liberal meritocratic capitalism and political capitalism. Then it discusses the main problems that afflict contemporary societies such as inequalities, social policies, migration, corruption, and globalization, as puts forwards recommendations on how to address them. Special attention should be given to this book by the Latin American public, since countries in this region are historically ranked among the most unequal in the world.

We wish everyone a good reading!

DOI: [10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.191898](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.191898)

*Recebido em: 28/10/2021
Aprovado em: 28/10/2021
Publicado em: 29/10/2021*

PATTERNS OF RESPONSES TO COVID-19 IN SELECTED LATIN AMERICAN COUNTRIES

*PADRÕES DE RESPOSTAS AO COVID-19 EM PAÍSES SELECIONADOS DA
AMÉRICA LATINA*

*PATRONES DE RESPUESTA A LA COVID-19 EN PAÍSES SELECCIONADOS DE
AMÉRICA LATINA*

Thiago Brandão Peres¹ 

Fundação CEPERJ, Brazil

Adalberto Cardoso² 

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brazil

Abstract: The article analyses structural and context constraints and opportunities faced by Latin America in the battle against the Covid-19 pandemic. We argue that the number of deaths (and related statistics, such as number of infected or number of tests) as a proportion of the countries' populations is an important but insufficient measure of the effectiveness of each country's responses to the SARS-CoV-2 pandemic. We test the correlation of deaths with typical structural constraints (Gross domestic product, United Nation – Human Development Index, Gini index, expenditure in health, children's mortality rate, informality rate), and find that the differences between countries based on these measures do not help to understand the number of deaths per million inhabitants. We then move to a more in-depth analysis of 11 selected Latin American countries to show that those that chose collective responsibility (a notion developed in

¹PhD in Sociology by the Institute of Social and Political Studies (IESP- UERJ) with the doctoral thesis: 'From fervor to fever: entrepreneurship, its origins and representations'. Sociologist at the State Center for Statistics, Research and Training of Civil Servants of Rio de Janeiro (CEPERJ). Email: thiagobrandaooperes@gmail.com

² PhD in Sociology by the University of São Paulo (USP). Associate Professor at Institute of Social and Political Studies (IESP- UERJ). Email: acardoso@iesp.uerj.br

the article) in the management of the responses to the crisis, and that could coordinate the actions of different governing levels, fared much better than those that chose individual responsibility and low levels of coordination, irrespective of existing structural constraints.

Keywords: Covid-19; Latin America; Collective Responsibility; Individual Responsibility; Coordination.

Resumo: O artigo analisa as restrições estruturais e contextuais, e as oportunidades enfrentadas pela América Latina na batalha contra a pandemia de Covid-19. Argumentamos que o número de mortes (e estatísticas relacionadas, como número de infectados ou número de testes) como proporção das populações dos países é uma medida importante, mas insuficiente da eficácia das respostas de cada país ao SARS-CoV-2. Testamos a correlação de mortes com restrições estruturais típicas (Produto interno bruto, Índice de Desenvolvimento Humano, coeficiente de Gini, gastos com saúde, taxa de mortalidade infantil, taxa de informalidade) e descobrimos que as diferenças entre os países nessas medidas não são suficientes para explicar o número de mortes por milhão de habitantes. Em seguida, passamos a uma análise mais aprofundada de 11 países latino-americanos selecionados para mostrar que aqueles que escolheram a responsabilidade coletiva (noção desenvolvida no artigo) na gestão das respostas à crise, e que coordenaram as ações de diferentes níveis de governo, se saíram muito melhor do que aqueles que escolheram a responsabilidade individual e frouxa coordenação, independentemente das restrições estruturais existentes.

Palavras-chave: Covid-19; América Latina; Responsabilidade Coletiva; Responsabilidade Individual; Coordenação.

Resumen: El artículo analiza las limitaciones y oportunidades estructurales y de contexto que enfrenta América Latina en la batalla contra la pandemia de Covid-19. Argumentamos que el número de muertes (y estadísticas relacionadas, como el número de infectados o el número de pruebas) como proporción de la población de los países es una medida importante pero insuficiente de la efectividad de las respuestas de cada país al SARS-CoV-2. Probamos la correlación de las muertes con las limitaciones estructurales típicas (producto interno bruto, Índice de Desarrollo Humano, índice de Gini, gasto en salud, tasa de mortalidad infantil, tasa de informalidad) y encontramos que las diferencias entre países en estas medidas no son suficientes para explicar el número de muertes por millón de habitantes. Luego pasamos a un análisis más profundo de 11 países latinoamericanos seleccionados para mostrar que aquellos que eligieron la

responsabilidad colectiva (una noción desarrollada en el artículo) en la gestión de las respuestas a la crisis, y que coordinaran las acciones de diferentes niveles de gobierno, obtuvieron mejores resultados que aquellos que eligieron la responsabilidad individual y baja coordinación, independientemente de las limitaciones estructurales existentes.

Palabras clave: Covid-19; América Latina; Responsabilidad Colectiva; Responsabilidad Individual; Coordinación.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186394](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186394)

Recebido em: 31/05/2021
Aprovado em: 27/10/2021
Publicado em: 29/10/2021

1 Introduction

On March 11, 2020, the World Health Organization (WHO) declared the SARS-Cov-2 pandemic, and the director-general of the institution anticipated to the world's political authorities the verbs that would be crucial in the fight against the new virus: 'If countries *detect, test, treat, isolate, trace, and mobilize* their people in the response, those with a handful of cases can prevent those cases becoming clusters, and those clusters becoming community transmission³

In May 2020, Latin America became one of the global epicenters of the pandemic⁴. Throughout this period, a proxy has become universal to diagnose either the effectiveness of the policies adopted by each country, or the size of the tragedy within their borders: the number of deaths (per 100 thousand or per million inhabitants). And this proxy is often the main parameter of comparisons between countries, that attests the proximity to, or distance from WHO verbs denoting good practices against the pandemic.

³See <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (accessed May 2021).

⁴In March 2021 Latin America was the worst performing continent according to the Covid Performance Index. See <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/> (accessed May 2021).

We have reasons to question the heuristic value of using only the number of deaths to measure the success or failure of a country's institutional responses. We will argue that, taken in isolation (or observed along with other related variables such as testing, confirmed cases, degree of social distancing, etc.), the number of deaths may underestimate the preconditions that constrained the countries' ability to prevent or delay community transmission of the virus.

Based on the Latin American case, we will show that prevailing political contexts, income inequality and informality conditioned the way SARS-Cov-2 landed in the region. Nonetheless, important as they are, these constraints are not sufficient to the understanding of the varying consequences of the pandemic in the Region. The second line of our argument examines a sample of 11 Latin American countries in the light of the notion of *responsibility*. Combining selected structural indicators with context analysis, our goal is to assess and classify the institutional responses to the pandemic of this set of countries. Our hypothesis is that, irrespective of structural and episodic constraints, collective responsibility is more effective in saving lives than individual responsibility⁵, particularly when combined with coordination of actions of different governing levels.

2 Latin America & the Caribbean: what is the heuristic value of death as a proxy?

Latin America & the Caribbean have only 8.2% of the world population (approximately 645 million inhabitants), but concentrate about 18.5% of the confirmed cases, and 26.3% of deaths from the new coronavirus in the world. This denotes the dimension of the tragedy faced by Latin Americans. However, the continent is very unequal, and the finding that it has the worst performance in combating the pandemic in the world hides marked differences between countries. If Brazil today (September 2021) ranks

⁵ We discuss these two models of responsibility in section 3.

second in terms of deaths in the world, Uruguay does as well as the best performing countries, and several Central American and Caribbean countries have also managed to efficiently control the pandemic's effects. The relevant data are shown in Table 1⁶. How to explain these differences?

As in the case of other regions of the planet, Latin American governments had to deal with structural socioeconomic (that is, prior to the pandemic) and context conditions that constrained their actions (as well as civil society's) in combating the health crisis. Available literature has shown that it is necessary to associate the Covid-19 numbers with other indicators, while also keeping a close eye on each country's political context ⁷. As we will argue, government leadership and coordination have played and continue to play a fundamental role both in the elaboration of policies to control the community transmission of the virus, and in the orientation of conducts that, on the contrary, may have increased its spread. But structural aspects cannot be overlooked.

Table 1 - Number of dead per million inhabitants until Sept. 2020, in 27 L. American countries

Country	Deaths	Country	Deaths	Country	Deaths
Peru	877,8	Honduras	190,6	Belize	32,7
Chile	592,2	Dominican Rep.	160,2	Barbados	24,4
Brazil	576,8	Guatemala	155,1	Nicaragua	21,3
Mexico	506,0	Bahamas	127,2	Trin. & Tob.	19,3
Panama	467,7	Suriname	122,7	Haiti	17,6
Bolivia	437,0	El Salvador	111,6	Venezuela	13,8
Colombia	394,0	Costa Rica	87,0	Uruguay	12,7
Ecuador	372,4	Guyana	52,1	Cuba	8,4
Argentina	197,3	Paraguay	48,8	Jamaica	7,1

Source: WHO⁸, (2020)

⁶ We chose to present mortality data up to September 2020, due to the emergence of a second wave in several countries starting in October, which made the picture even more complex in terms of mortality trends and public policies to tame the disease.

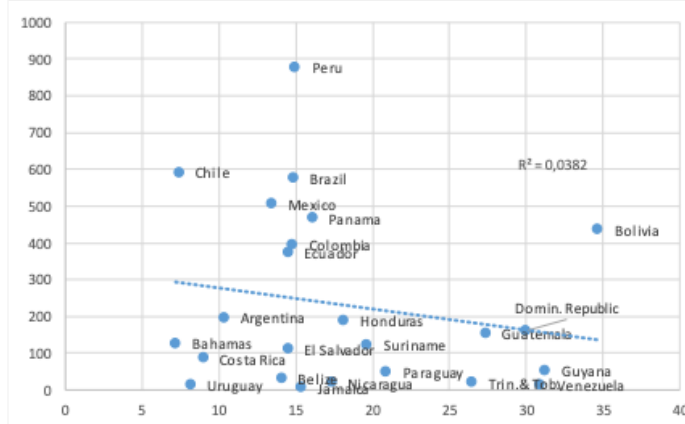
⁷ For instance, Fukuyama (2020), Rocha et al. (2021), Tetelboin et al. (2021).

⁸ We present data for all L. A. countries available at the WHO datasets.

If this is usually true, the first and most striking thing to mention is that the differences between L. A. countries cannot be attributed to the 'usual suspects', that is, standard structural variables such as variation in the countries' Gross Domestic Products (GDP), expenditures in health as a proportion of GDP, standard of living as measured, for instance, by the mortality rate of children at the age of 0-4 years (a strong indicator of the health and sanitary conditions of the poorer strata of the population), and others of the same sort. Structural constraints are always important, for they set the boundaries for governments' actions, but it is disturbing to find out that the richer countries in the Region (Chile, Argentina, Colombia, Brazil, and Mexico), and that spend more in public health as a proportion of their GDP, fared much worse than poorer countries (such as Cuba, Nicaragua, or Paraguay) in terms of number of infected and dead. Consequently, the correlation of these variables and the number of dead by Covid-19 is null, or close to null (Graph 1). Only the United Nations' Human Development Index (UN – HDI) presents a visible (but still very low) correlation with the number of deaths per million people, and in a counterintuitive way: the correlation is positive, meaning that the higher the rank, the higher the rate of deaths per million.

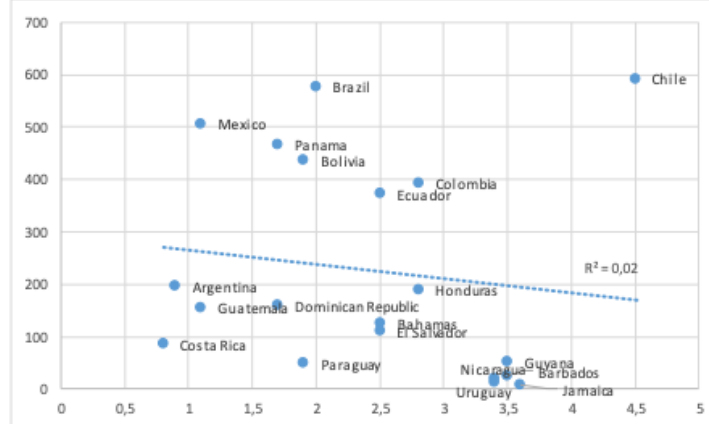
Graph 1 - Correlation between mortality rate of children of 0-4 years, expenditure in health as a proportion of GDP, GDP per capita and UN-HDI; and number of deaths by Covid-19 per million inhabitants in 25 selected Latin-American and Caribbean countries

Mortality rate of child. of 0-4 years by 1000 live births and # of deaths



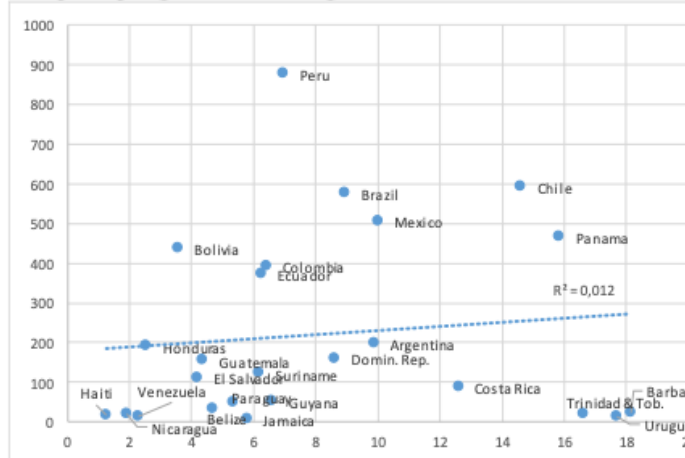
Source: WHO (data on child death from 2017)

Expenditure in health as a proportion of GDP and # of deaths



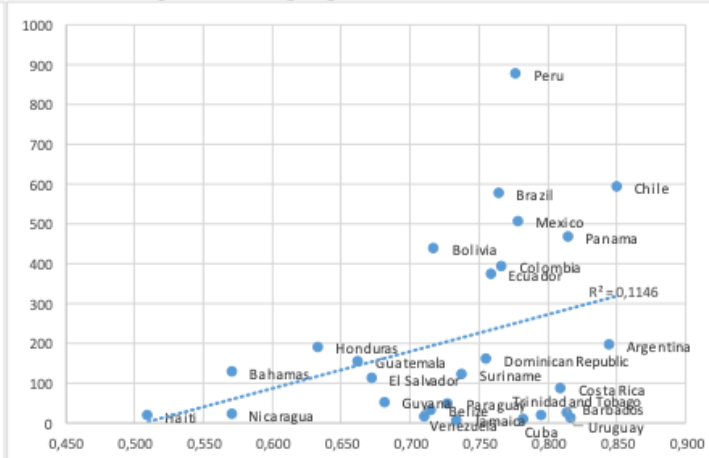
Source: CEPAL (data on expenditure is from 2016)

GDP per capita (thousand dollars) and # of deaths



Source: IMF (data on GDP from 2019)

Human Development Index (HDI) and # of deaths



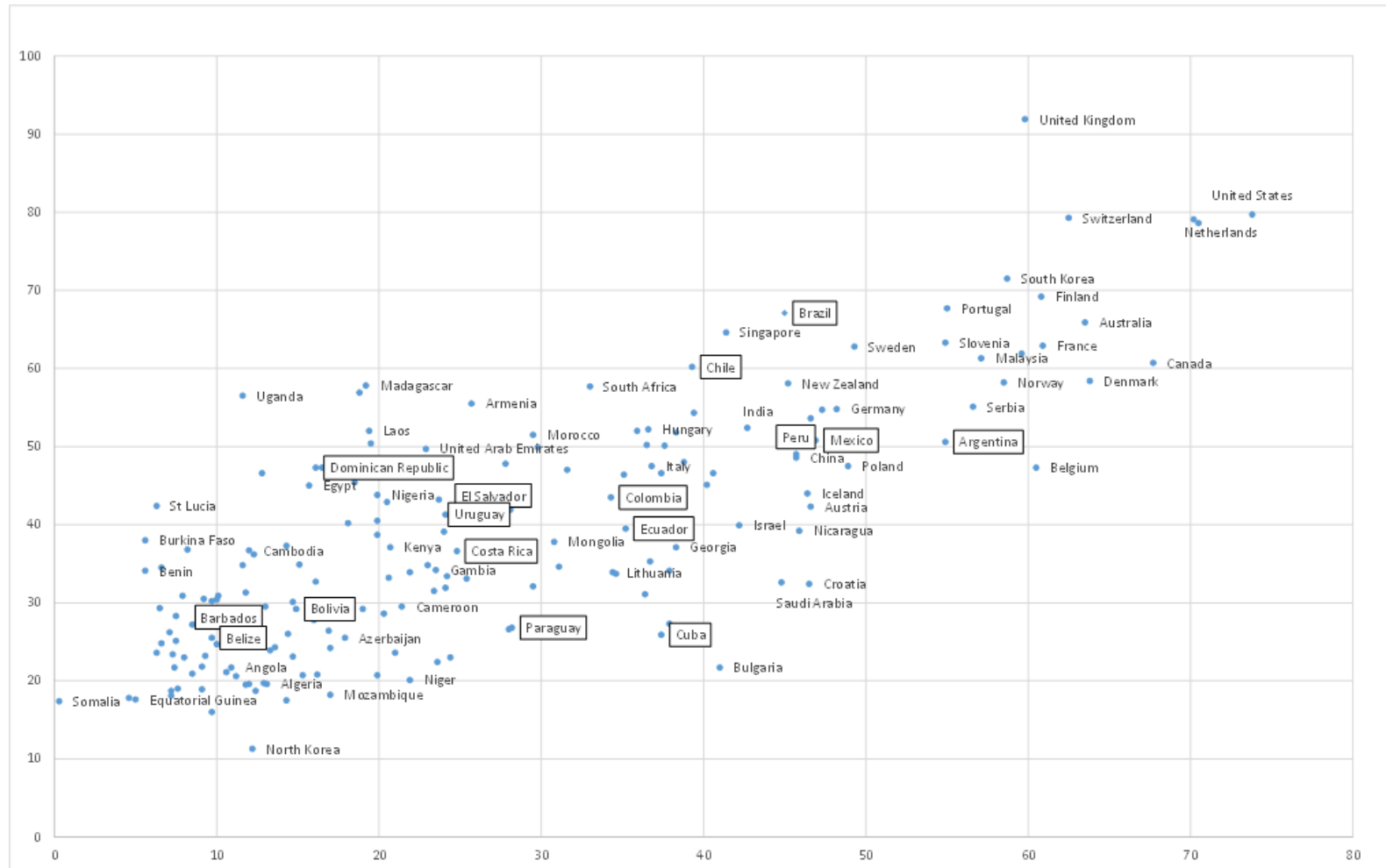
Source: United Nations

Note: Expenditure in Health available for 20 countries only. Deaths until Sept. 2020 are in the Y axis).

In the same direction, at the end of 2019 the Johns Hopkins Center for Health Security, in partnership with the Nuclear Threat Initiative, published the *Global Health Security Index* (NUCLEAR THREAT [...], 2019), which ranked the countries according to their ability to identify and mitigate possible health outbreaks. For our purposes, we crossed two dimensions (Graph 2): on the Y-axis is the set of variables that evaluate each country's health system ('Sufficient and robust health system to treat the sick and protect health workers'), such as the volume and distribution of clinics, hospitals and community service centers, and health professionals, infrastructure with availability of equipment and the ability to test and approve measures based on the results of the tests, etc.; on the X axis we have the set of variables related to the 'Rapid response to and control of the spread of an epidemic', which assesses the (presumed) ability to respond to health emergencies (in general, it measures the communication between public health specialists and public authorities).

A reasonable hypothesis would assume that countries ranked higher in the index would be more able to adequately respond to the pandemic and, conversely, countries ranked lower would be more at the mercy of the virus. But this hypothesis is easily rejected by available evidence for Latin America.

Graph 2 - Position of selected Latin American and Caribbean countries in relation to other countries in the sample according to X) the capacity to respond to a health emergency, and Y) the infrastructure of the health system.



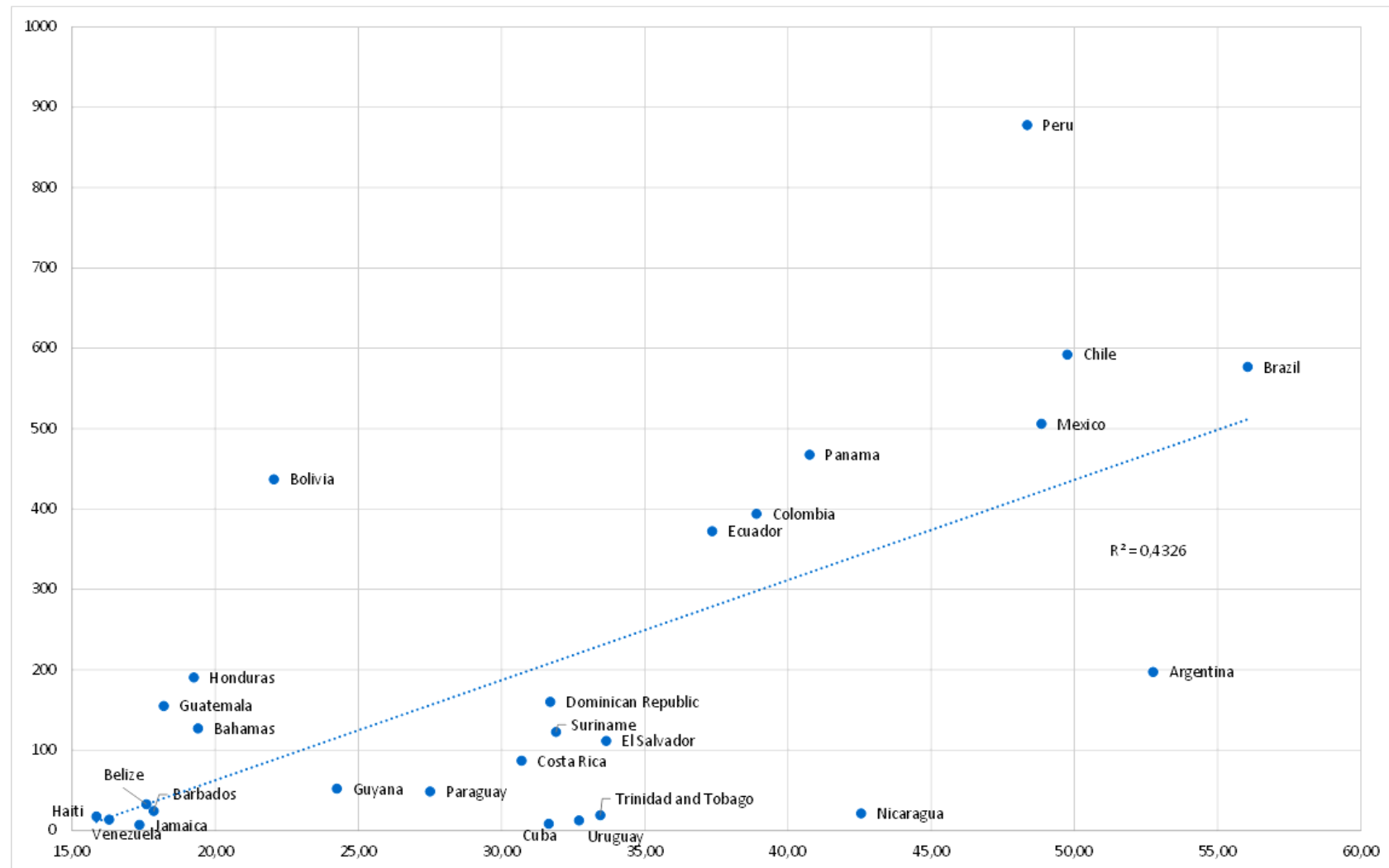
Source: Global Health Security Index. October 2019⁹. Correlation: 0,78.

⁹ Data in <https://www.ghsindex.org/> (accessed Sept. 2021).

In fact, Graph 3 correlates L.A. countries' average position in the variables 'Health System' and 'Rapid response' (Axis X) with the number of deaths per million inhabitants (Axis Y, data for September 2020¹⁰). We see that the countries with the highest scores in the GHS Index variables are also the ones with the highest proportional number of deaths (especially Mexico, Chile, Brazil and Peru). That is, it is at least disturbing that the number of deaths per million does not respond inversely to the presence in the country of an infrastructure of (presumed) excellence in public health, abundance in human resources, capillarity of the public network and fluent communication between public administrators and health specialists.

¹⁰ We used the death data for the sixth month of the incidence of the new coronavirus in Latin America & the Caribbean because we understand that this is sufficient to measure the efficiency of the infrastructure. And also, because the new wave beginning October 2020 dramatically changed the trends of the first wave.

Graph 3 - Relation between the position in the GHS Index and number of deaths per million inhabitants in Latin America.



Source: Global Health Security Index, October 2019. OurWorldInData, Sept. 2020.

Note: GHS Index is in the X-axis.

Not surprisingly, it turns out that the OECD countries' scores on the Index are also uncorrelated with their success or failure in taming the pandemic (ABBEY et al., 2020)¹¹. Abbey et al. bring two considerations to their conclusion. The first discusses the possibility that the GHS Index underestimates the indicators of some countries and overestimates those of others. But the authors do not say which countries, nor do they estimate the sources of one error or another, which reduce the strength of the argument. Any synthetic index is subject to estimation problems and can be improved, a challenge the authors face only partially. This leads us to the second consideration, which we consider more promising:

The expert panel should consider reassessing the GHS index frequently, including the potential incorporation of the effect of leadership in subsequent reports, since this appears to have contributed to the successful responses observed in countries like New Zealand and South Korea (ABBEY, 2020, p.9).

And we add its obverse, that is, we suggest that the 'leadership effect' also seems to have played a crucial role in the failure to manage the pandemic.

In other words, the aggregated data compiled so far suggest that, to understand the dynamics of the spread of the virus in Latin America and its consequences, we need other indicators and, above all, a complementary approach, which should include qualitative aspects in coping with the health crisis, among which the different government strategies seem decisive. The countries' levels of wealth, their human development index¹², the degree of investment in health and hospital infrastructure and qualified personnel, etc., while important, do not seem to be decisive in explaining the

¹¹ In fact, predictions using similar data failed blatantly in other circumstances. Asongu; Diop; and Nnanna (2020), for example, create a health vulnerability index (HVI) and leverages on an existing economic resilience index (ERI), and rank a sample of 150 countries in 5 continents according to their performance in each index. They conclude that almost all European countries, one African country (Rwanda), in the Americas USA, Argentina, Panama, Costa Rica, Uruguay and Canada, in Asia Japan, China, South Korea and Thailand were in the best position to face the virus. Nonetheless, they correctly predicted less than 50% of the cases, blatantly failing to predict most European countries, and the United States.

¹² The HDI is an index that takes life expectancy at birth, literacy, enrollment rates of school-age populations, and GDP per capita into account. But it is known that in a pandemic such as the one we are analyzing, elements such as age distribution of the population (Covid-19 affects, or affected until the second wave, especially older people), prevalence of comorbidities, type of prevalent comorbidities, etc., are important in differentiating between countries. We cannot deal with these issues here. But see Rocha et al. (2021)

differences in terms of mortality during the pandemic. That is, countries in similar conditions of material well-being have suffered quite different impacts. And, within countries, the impacts were also quite uneven.

3 Structural and context constraints: social inequality, informality and politics in Latin America and the Caribbean

3.1 Structure

The pandemic has negatively affected, to a greater degree and intensity, the populations that were in more vulnerable positions prior to the arrival of the plague in Latin America (JULIÁN, 2020; ROMO AGUILAR, 2020; CARDOSO; PERES, 2021)¹³. It is true that the Gini Index of the countries analyzed so far is not correlated with the number of deaths per million people. That is, there appears to be no between countries effect¹⁴. But inequality seems to be important within each country. Take the Brazilian case. Baqui et al. (2020) show that, excluding age as the main risk factor, black (including mixed race) people have significantly higher risk of mortality than white people. This is not a congenital factor for mortality, of course, but the expression of social inequality instantiated in the skin color of Brazilians¹⁵.

In the same line of reasoning, Table 2 presents the relation between the mortality rate of people hospitalized with Covid-19 and years of schooling in Brazil¹⁶. The probability of death of those hospitalized was of 31.4% from March to December 2020. However, if a person was illiterate, s/he was 2.66

¹³ In no way paradoxical, the pandemic positively affected the opportunities of the very rich: a report produced by Oxfam (2020) showed that, during the pandemic, Latin American billionaires increased their fortune by US\$ 48.2 billion. In Brazil alone, Forbes has recently added eleven new billionaires to its list. <https://valor.globo.com/financas/noticia/2021/04/06/brasil-ganha-11-novos-bilionarios-na-lista-da-forbes.ghtml> (accessed May 2021).

¹⁴ We will not present the graph here, but those interested may demand the authors. R^2 is 0.005.

¹⁵ See also CEPAL (2021) for the same argument for other L. A. countries with an important presence of Afro-Latin-Americans.

¹⁶ Unfortunately, we couldn't find the same data for other Latin American countries. But see Ponce et al. (2020) for the case of Ecuador, and for Chile, Gil and Undurraga (2020).

times more likely to die than if s/he had more than 12 years of schooling (equivalent to be at least enrolled in higher education). Note that the probability decreases monotonically as one ascends in the scale of years of schooling, which is a very good measure of the Brazilian social structure¹⁷.

Table 2 - Number of Brazilians hospitalized with Covid-19, and mortality rate according to schooling. Brazil, March 01 to December 31, 2020

Schooling	N hospitalized	Mortality rate
No schooling / illiterate	16.384	50,9
Up to 5 years	59.874	41,9
6 - 9 years	41.267	35,1
10-12 years	71.092	24,2
More than 12 years	35.995	19,1
Children	4.832	8,1
Ignored	205.665	31,2
Total	435.109	31,4

Source: SIVEP-Gripe Microdata, available at <https://opendatasus.saude.gov.br/dataset/bd-srag-2021> (downloaded in May 2021)

In addition to inequality, Latin America is plagued by persistent informality, a constituent element of the structure of life opportunities, by which people earn their income from commercial transactions or from the provision of services through direct physical contact (either on the streets, in popular markets, in small stalls of food or products, in domestic work, etc.). The necessary social distancing policies to prevent the community transmission of the virus fatally harms informal workers' means of obtaining income, as is now well established in the literature¹⁸.

Though important, it seems clear that these structural constraints are not sufficient explanations of the patterns of incidence and lethality of Covid-19 in the continent.

3.2 Context

In the months before Ecuador's first positive Covid-19 case, the country was experiencing a deep political crisis. Street protests surged against the austerity policies adopted by the federal government (a counterpart to loans

¹⁷ As shown in Cardoso and Préteceille (2021), if a person has a higher education degree, s/he has 85% chance of figuring in a middle-class position or higher.

¹⁸ See, for example, CEPAL (2020). For the case of South Asia, see World Bank (2020). For sub-Saharan Africa, Nguimkeu and Okou (2021). For a more general argument, ILO (2020).

from the International Monetary Fund). Under the baton of a president with a strong authoritarian temper, thousands of people were arrested. The intensity of the conflicts was such that the president was forced to travel more than 400 kilometers away from his administrative headquarters to escape the popular protests that overcrowded the streets of the country's capital Quito (TRUJILLO, 2020; CHAUCA, 2021).

Chile was affected by the biggest demonstrations recorded since re-democratization. Although strongly repressed by security forces, it is estimated that 1,2 million people marched in protest against the consequences of decades of neoliberalism on social security, education and public health, and demanding a new constitution (GARGARELLA, 2020; SPYER DULCI; ALVARADO SADIVIA, 2021).

In Brazil the extreme right government led by Jair Bolsonaro intimidated democratic institutions with helicopter overflights over the Parliament and the Supreme Federal Court buildings, while stimulating coup demonstrations that called for military intervention. Throughout 2019, the president had also adopted a very conflictive stance against governors of the federation states elected by opposition parties, particularly in the Northeast, in a political context marked by harsh polarization and radicalism.

No less important were the demonstrations against proposals to reform Panama's constitution. Under the pretext of combating corruption, the proposals would expand the federal government's discretionary powers, impose difficulties in readjusting salaries, establish mechanisms to investigate and censor prosecutors and ministers of justice, among others. However, it was the arrival of the new coronavirus in the country that appeased the Panamanian government's quest to implement (neoliberal) constitutional reforms (PEARSON et al. 2021)¹⁹.

In Bolivia, democracy had been recently battered with the interdiction of president elect Evo Morales, a coup that brought thousands of people to

¹⁹See <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/200421/reformas-constitucionales-victima-nuevo-coronavirus> (accessed May 2021).

also

the streets demanding general elections and shouting against the interim (extreme right) government of President Jeanine Áñez Chávez. Her legitimacy has been strongly contested internally, thus making it difficult for her to lead government responses to the pandemic and assure compliance by Evo Morales supporters, the majority of the population²⁰.

Though not exhaustive, the examples illustrate some of the countless, to say the least, cyclical difficulties that plagued the region before the arrival of SARS-CoV-2. These difficulties varied in intensity, but what we are suggesting here is that, in many countries, previous institutional and political tensions created unfavorable environments for the reception of the virus, conditioning the possibilities of institutional response.

4 Individual and collective responsibility in Latin America and the Caribbean

Going a step further in the analysis of the impact of the pandemic in our Region, we propose the notion of *responsibility* (CARDOSO; PERES, 2021) to cope with the complex relations between structural and context variables that shape the varied institutional responses to the pandemic carried out by different countries in the region.

We name *responsibility* the set of governments' strategies, at their different levels (municipal, state, and federal), adopted to prevent (or not) the community transmission of the virus and, consequently, reduce (or not) the number of deaths. Our hypothesis is that leadership matters, and that political discourses and practices of those in charge of the management of the pandemic are decisive to its outcomes²¹.

Thus defined, responsibility can be twofold. First, *collective responsibility*, by which central governments coordinate the discourses and actions of the other governing levels, fostering the adhesion of the

²⁰www.worldpoliticsreview.com/articles/29032/in-bolivia-politics-and-partisanship-imperil-its-response-to-covid-19 (accessed May 2021). Also Borges (2021).

²¹See Fukuyama (2020). According to him, at the global level, the main factors governing the success of responses to the pandemic have been the States' capacities and resources, social trust and responsibility, and leadership.

population to official sanitary measures. In this type of responsibility, conduct is based on scientific knowledge, and on the idea that all individual actions have collective consequences in terms of the communitarian dissemination of the disease. Governments rely on transparency of official data, promote information campaigns on protection, social distance, and hygiene; combat fake news about forms of transmission, miracle cures and vaccines; insist on the use of personal protective equipment (PPE); and understand that saving lives and saving the economy are not competing targets. In this group, quarantines are more rigid and, therefore, they need to develop direct income transfer programs that cover the largest possible number of the affected population.

A good example of this model of intervention comes from the Argentinean President Alberto Fernandez, who stated that 'It is a time for caring, not for unfounded fears. It is time for scientific evidence, not hearsay. It is time for solidarity, not stigmata. This is an agreement that we Argentines have built: to take care of each and everyone. No one is saved alone'²².

The second type is *individual responsibility*. It brings together a set of guidelines focused on the treatment and / or remediation of the most serious cases of Covid-19. With more flexible or non-existent quarantines, its focus is mainly on expanding hospitals' infrastructure to prevent the collapse of the health system; promoting drugs instead of protection, hygiene, and social distancing measures; sometimes insisting on the false dilemma between health and the economy; laxity in fighting fake news about the pandemic, and sometimes promoting them extensively. Access to health data is often made difficult, information campaigns are not always nationally coordinated, and there is often denialism of the seriousness of the sanitary crisis. In short, neglect of science as the main guiding light through the mists of the pandemic. In most cases, governments simply relinquish their coordination and management roles.

²² See <https://alferdez.com.ar/cuidar-lo-conseguido/>, published in May 2020.

The clearest example comes from Guatemala, whose President Alejandro Giammattei said, in August 6, 2020: ‘We have been busy all this time with the coronavirus. I thank God I am leaving this issue now to be able to return to the issue of governing the country. Today we are transferring responsibility to the people. If the people want to take care of themselves, they will take care’ (apud PEARSON et al. 2021:6). Figure 1 summarizes the main dimensions of the two models.

Figure 1: Two models of responsibility

Collective responsibility:	Individual responsibility
Central governments coordinate the actions of other administrative levels, irrespective of political affiliations	Central governments fail to coordinate the actions of other administrative levels, either purposefully or due to political conflicts and polarization
Actions are transparent and based on extensive data gathering and diffusion	Actions are most often erratic, based on hearsay or unfounded convictions
The population is convinced and convoked to adhere to preventive sanitary measures based mostly on social solidarity and caretaking	The population is left by itself, and the pandemic is managed by ex post health treatments (often with useless medicaments) and investments in hospital infrastructure
Science guides public policies and discourses	Science denialism prevents the adequate diagnosis of causes and consequences of the disease
Fake news is thoroughly combated	Fake news is often a central way of governance

We chose 11 Latin American countries to ground these two models²³. Our hypothesis is that collective responsibility is more effective in taming the pandemic than individual responsibility, irrespective of the structural constraints and of the previous political and institutional environments discussed earlier.

In Table 3 we classify these 11 countries according to the kind of responsibility they have adopted and rank them according to the number of deaths per million inhabitants as of September 2020. Uruguay, Argentina, Colombia and Costa Rica, that chose collective responsibility, had much less deaths per million than Mexico, Ecuador, Panama, Brazil, Chile, Bolivia and Peru, that chose individual responsibility. Note that the death rate in the first group is also positively correlated with informality and seems not to be

²³Further research is mandatory to extend our findings. This means that they must be taken as a hypothesis. In methodological terms, the data used to identify governments’ speeches and actions were collected mostly on governments’ official websites (especially central governments), between March and September 2020. Additional literature was also consulted as it came to light during the pandemic.

affected by the scope and reach of income transfer programs. That is, informality reduced public policies' effectiveness, but even the highest informal economy in the first group, Colombia, had nearly one third the number of deaths per million than the least informal country in the second group, Chile.

Table 3 - Collective vs individual responsibility in dealing with the pandemic in selected Latin American countries, until September 2020

Country	Deaths/1M population*	Kind of Responsibility	Informality (%)	Income Transfer Programs (ITP)**	Households covered by ITP (%)	Gini (circa 2018)
Uruguay	12,6	Collective	23,9	0,06	5,1	39,7
Costa Rica	88,2		36,6	0,09	6,1	48
Argentina	354,7		49,4	8,8	66,2	41,4
Colombia	390,4		62,1	2,6	19,3	50,4
Panama	464,1	Individual	52,8	0,55	45,8	49,2
Bolivia	549,3		84,9	1,6	55,2	42,2
Brazil	573,6		47,1	29,4	43	53,9
Ecuador	574,3		63,5	0,95	1,9	45,4
Chile	587,8		25,3	1,8	31,8	46,4
Mexico	596,8		65,9	-	-	45,4
Peru	871,0		68,4	0,8	2,5	41,9

Source: Multiple sources²⁴. 2014-2020. *Until September 2020.

**Number of households (millions).

4.1 Collective Responsibility

Shortly after the first death record in Argentina (also the first in South America), borders were closed, classes were suspended, and the population was strictly quarantined, which was successively extended for many months. President Alberto Fernández placed himself at the core of the sanitary actions, coordinating the policies of the other federative levels and assuming the pandemic as a federal government responsibility. Compliance was facilitated by the large legitimacy of his mandate, recently obtained in the first round (more than 48% of the votes) against his competitor, President

²⁴ The sources are Worldometer, International Labour Organization, Euromonitor, Governments websites, World Bank, Coronatracker.com, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL); Frascina (2020); e Gentilini (2020).

Mauricio Macri, who was running for a second office²⁵. The three levels of government coordinated various actions, including the building, in 45 days, of 12 modular hospitals in the most populous districts of the country. Of particular interest was the (unexpected, given the country's political polarization) coordination between the federal government and municipalities in ensuring compliance to the strict quarantines (RAMÍREZ DE LA CRUZ, 2020). Mass media were strongly activated to mobilize the Argentines in favor of the restrictive policies, and actions were tightly coordinated and negotiated across governing levels.

Colombia also suspended classes, closed borders and built large-scale field hospitals to shelter patients with least severe forms of the disease, so that ICU facilities could remain available to those in need of intensive care or mechanical ventilation. In coordination with provincial and federal authorities, some cities adopted strict lockdowns²⁶. Three weeks after the first death in the country, the president explained to the population that the dilemma between the economy and health is nonexistent; without health there is no economy and without the economy, public health will suffer: 'finding a balance between these two crucial objectives has become the government's main goal'²⁷. According to Blofield, Giambruno and Filgueira (2020), large Colombian cities supported and complemented the measures proposed by the federal government. For example, Bogotá transferred income to approximately 337,000 poor and vulnerable families; and Medellín established an infrastructure to assist people to electronically request food and cash transfers. That is, public authorities coordinated their actions both in bottom up (from cities to the federal government) and top down sanitary strategies.

In Uruguay, in addition to strict and long quarantines²⁸, one of the first institutional strategies was the cancellation of presential classes and the

²⁵For a comprehensive analysis of the Argentine case, see Grimson et al (2021). Albeit sponsored by the federal government, the volume offers a varied perspective on the crisis and its aftermath.

²⁶ See, for instance, Minsalud (2020).

²⁷ https://www.youtube.com/watch?v=8Ga4Kgl-ilc&ab_channel=AtlanticCouncil (accessed May 2020).

²⁸ For instance, touristic facilities such as thermal centers staid closed until July 2020, casinos until August and so on. And Uruguay has been the first L. American country to return to presential classes, in July 2020, locking down again when the second wave hit in October.

announcement of distance learning plans using the computers and online tools previously provided by the Ceibal Plan (its slogan was ‘one laptop per child’)²⁹. Schools should remain open only to provide meals for students³⁰. In the first few weeks after the first confirmed case, the federal government announced the *Fondo Coronavirus*³¹ to finance the fight against the pandemic. It is worth mentioning that part of the funding came from public companies and contributions of senior positions in the civil service – such as the transfer of 20% of the president’s, ministers’, and legislators’ salaries, including those of opposition parties. Though negligible in financial terms, the initiative denoted that, regardless of political orientation, there was cohesion among public authorities to combat Covid-19. These gestures to encourage adhesion to social distancing campaigns were repeated to exhaustion³². The government has also campaigned in the mass media daily convoking the adhesion of the population to the scientifically informed sanitary measures adopted³³. No wonder, a few days after the first death in the country, the president delivered a speech on national television calling everyone to address the pandemic with a Uruguayan ‘spirit’, meaning ‘with solidarity, and thinking of the common good’³⁴. The country also paid special attention to cases of Covid-19 in prisons, for example³⁵.

In Costa Rica, in just over a week from the first confirmed case, the federal government suspended classes in schools and universities and, in agreement with the other republican powers, granted the police sanitary authority to close commercial establishments³⁶. In two weeks, the country

²⁹Plan Ceibal available at https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_uruguay_5043.pdf (accessed Jul. 2020).

³⁰ <https://www.elpais.com.uy/informacion/educacion/mil-anotaron-comer-escuela.html> (accessed Aug. 2020).

³¹ <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/conferencia->

³² As the photos of the current president (center-right) visiting the house of the former president (center-left) to talk about the best ways to fight the pandemic in the country. <https://twitter.com/matiasponce/status/1265320548151820290> (accessed May 2020).

³³ See, for instance, the decree 495 of May 2021, in <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/495-2020>. (accessed Oct. 2021).

³⁴ “El Gobierno está pensando en el día después mientras trabaja para los uruguayos que necesitan una voz de tranquilidad”. https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/ag_136 (accessed Sept. 2021).

³⁵ A comparison between Uruguay, Sweden and Japan as examples of liberal-communitarian responses to the Covid-19 is Etzioni (2021). Also very important was the development of an app to trace the infected, ready from March 20, 2020. See Winch et al. (2021).

³⁶ <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/741-noticias-2020/1571-ante-covid-19-lin-eamientos-se-endurecen-con-el-cierre-total-de-bares-discotecas-y-casinos> (accessed May 2021).

closed borders and restricted the circulation of vehicles and people. Thanks to the infrastructure of the public health network and rapid communication between public authorities, epidemiologists and other specialists, the country immediately adopted measures to monitor and track cases, the data of which subsidized government's decisions and provided more efficient quarantines. According to Enríquez and Sáenz (2021), the country was the first in Latin America to invest in research to produce tests and laboratory kits to reduce a foreseeable dependence on the international market. Work groups in government institutions (at different levels), research centers, private companies and universities were formed to propose solutions. For example, in just over a month, the National Liquor Factory in partnership with the University of Costa Rica started to produce antiseptics³⁷, which were distributed to the entire Costa Rican population through the national mail delivery system.

The four countries adopted strict and long lasting national quarantines (in Argentina it lasted 5 full months, 4 months in Uruguay) and coordinated local lockdowns, mobilized civil society's organizations to foster adherence to restrictive measures, central governments coordinated the actions of the other administrative levels, including exhaustive campaigns in the mass media; and adopted cash transfer programs that, either targeting the unemployed or the informal and vulnerable workers (such as in Uruguay and Costa Rica), or being more comprehensive and favoring larger portions of the population (Argentina and Colombia), have made it possible for the population to comply with more restrictive quarantines and lockdowns. Most importantly, the population was *convinced to adhere* to the restrictive measures.

³⁷. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/04/24/la-fabrica-nacional-de-licores-y-la-ucr-se-dan-la-mano-para-optimizar-la-produccion-de-alcohol.html> (accessed May 2021).

4.2 *Individual responsibility*

Differently enough, Chile, Ecuador, Peru, Brazil, Panama, Bolivia, and Mexico have chosen to direct their efforts towards individual responsibility to combat the pandemic, either on purpose or as a consequence of flawed governance.

Chile had faced strong political turmoil at the doors of the pandemic, and in spite of the emergency powers granted to the central government by the authoritarian constitution inherited from the Pinochet dictatorship, and despite president Piñera's intent to centrally coordinate the various administrative levels, the population resisted the isolation measures, and coordination was actually impossible. The so-called 'dynamic lockdown', that restricted circulation only in specific neighborhoods, instead of entire municipalities, was a complete failure, and it contrasted with the violence of the armed forces on the streets, imposing a curfew between 10 pm and 5 am in the beginning of the pandemic. The aim was, allegedly, to prevent circulation, theft, and looting, but it actually blocked the mounting wave of political protests. Low adherence to individual isolation, for many needed to keep on working (JULIÁN, 2020), combined with insufficient provision of new beds for hospitalization (for Covid-19 and other diseases) resulted in the collapse of hospitals with a consequent increase in deaths, something experts had already warned (BACIGALUPE et al., 2020). As stated by Campos, Chambeaux and Espinoza (2021:156), "[w]himsical public policies focused on maintaining large-scale production and trade, leaving small producers unprotected, has been the main line of government work, *leaving each person and each community* to solve in the best possible way, but without state support, the problems derived from COVID-19" (emphasis added).

Peru established a different isolation policy, but with remarkably similar results. In the early days of the virus in its territory, an inflexible quarantine policy was established, with armed forces' barriers between municipalities, police patrol, mandatory use of masks, establishment of fines and specific

days for men or women to leave the house to buy goods or essential services. The sudden and rigid restrictions, however, had an opposite effect in comparison to the countries that chose collective responsibility by means of persuasion. Hundreds of thousands of people were unable to return to their homes and had no money to stay in the cities they were confined to³⁸. This forced a considerable number of Peruvian workers to walk in large groups for days, gathering in hostels, pensions and on the streets and roads, exposing themselves to both the virus and the army's brutality. And while the country quickly announced a series of programs aimed at the poorer populations, rural and self-employed workers, the 'Bono "Yo me quedo en casa"' reached only 2.5% of the Peruvian families, thus making it impossible for informal workers, the vast majority in the country, to stay home³⁹. They had to return to public markets and streets to make their living, thus fueling the pandemic. Besides, there has been a clear lack of coordination between national and regional authorities, and '[M]any regional governments operated independently, providing different recommendations to their constituents or even rejecting the imposed focalized lockdown' (SCHWALB and SEAS, 2021:1176). As a consequence, the population had to find individual ways to escape the virus, and among these were ineffective drugs such as Hydroxychloroquine and Ivermectin, easily bought in drugstores without prescriptions (id., *ibid.*).

Ecuador suspended school classes, closed borders, made constant official pronouncements, decreed a curfew, but was unable to establish an effective social isolation policy, in particular because, with 4,4 million people in poverty or extreme poverty, the 'Bono de Protección Familiar' (US\$ 60) covered only 950,000 Ecuadorians. And only for two months. People had to resume informal work. As a result, in less than a month the hospital system collapsed and, with it, the funerary system (CHAUCA, 2021). Many bodies of people killed by Covid-19 in the city of Guayaquil were plundered on the streets and parks or stayed for days at home awaiting a public authority to

³⁸ <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/medidas-duras-contracovid-19-no-peru-esbarram-em-problemas-sociais.shtml> (accessed May 2021). See also Delgado (2020) and Lanza et al (2020).

³⁹ <https://informacion.yomequedoencasa.pe/> (accessed May 2021)

collect them⁴⁰. That is, despite the government's inclination to collective responsibility, as shown by the initially (quite) restrictive policies, they proved rather timid vis-à-vis the country's needs (see also PONCE et al. 2020). Besides, president Lenín Moreno faced harsh opposition in a very polarized political environment, making it difficult to coordinate the actions of the various administrative levels (CONDE, PRADA-ESPINEL; PULLAGUARI-ZARUMA, 2021).

For its part, Panama was the first country in Central America to confirm a death by Covid-19 (March 10, 2020) ⁴¹. A few days later the federal government closed the border with Europe, decreed the suspension of religious and cultural activities and declared a state of emergency. However, contrary to what the term *emergency* suggests, government initiatives were very timid and practically focused on mandatory quarantine, which, as in Peru, was also based on gender. Under the surveillance and control of the security forces, the argument offered by the federal government to justify this criterion was that the public agent could 'easily' distinguish men and women. It did not take long for accusations of discrimination, harassment and physical violence against LGBTQI+ people to arise. After months of neglecting the numerous and growing accusations, the minister responsible for public security in the country recognized the seriousness of the situation

⁴².

In any case, Panama is one of the most unequal countries in the region (behind only Brazil and Honduras) and more than half of its workforce is informal. However, the mandatory use of masks in public spaces, for example, was only approved in June 2020. As a result, in less than three months of SARS-Cov-2 in its territory, Panama became the Latin American country with the highest number of deaths proportional to the population (PEARSON et al., 2021). In September, the mortality rate was of 464 deaths

⁴⁰. <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/05/com-corpos-de-mortos-por-coronavirus-nas-ruas-cidade-do-equador-recebe-doacao-de-mil-caixoes-de-papelao.ghtml> (accessed May 2021)

⁴¹. <https://www.straitstimes.com/world/americas/panama-records-central-americas-first-coronavirus-death> (accessed May 2021).

⁴². <https://www.hrw.org/news/2020/06/16/panama-took-positive-step-transgender-peoples-rights> (accessed May 2021)

per million inhabitants, almost 5.4 times higher than the neighbor Costa Rica (87 per million), that adopted collective responsibility⁴³.

Bolivia is an apparent deviant case, for, like Ecuador, its initial responses to the pandemic followed the social responsibility model. The country quickly decreed a national quarantine (the violation of which could lead to imprisonment for eight hours), limiting hours of public and private transportation, establishing specific opening hours for essential services with limited use of one person per family. Subsequently, it prohibited the suspension of services such as water, electricity, and internet due to default, and reduced electricity tariffs. Besides, the cash transfer programs created by the Evo Morales administrations helped to reduce the urge to work for more than 80% of people in the informal economy (BORGES, 2021). But political and institutional conflicts⁴⁴ between a president considered illegitimate by most of the population that had voted for the evicted Evo Morales, and provinces and municipalities, made it difficult to assure compliance to state sponsored measures and to coordinate the actions of the various administrative levels⁴⁵. And Bolivia, Ecuador and Peru have all failed to properly access and protect non-Spanish speaking indigenous populations (GARCIA et al., 2020).

The Brazilian case is similar, in some respects, to the Bolivian one. The federal government also considered following WHO guidelines (collective responsibility) when it counted only a few positive cases. However, the signs that the pandemic would inevitably impact the country's (meager) economic results reoriented the federal government's strategies and speeches. President Bolsonaro denied the seriousness of the disease, and repeatedly prompted Brazilians to return to work to save the economy. He also neglected the deaths, and when the dead reached 100 thousand, he

⁴³ For a joint analysis of the Central-American countries, see Enríquez and Sáenz (2021).

⁴⁴ For example, on May 11th, the federal government tried to implement a 'dynamic quarantine'. However, most of the country's departments decided to maintain the measures of confinement (BLOFIELD, GIAMBRUNO; FILGUEIRA, 2020. p. 46).

⁴⁵ Note that there is clear evidence of underreporting of deaths by Covid-19 in the Bolivian case. According to Karlinsky and Kobak (2021), data on excess mortality suggest that Bolivia was the second in the world in terms of death per 100 thousand inhabitants, behind Peru only. So, this would put Bolivia far down Table 2, above, in the individual responsibility rank.

just said that 'life must go on. We must find our way out of this problem'⁴⁶. And just like in Bolivia, conflicts between federative levels and political polarization made coordination of actions impossible.

It is true that measures to alleviate the consequences of the pandemic in the formal and informal sectors have been much stronger than those of most Latin American countries. But they reduced workers' income from 40% to 90% of the original figures, thus making it impossible for the informal workers to stay home (CARDOSO; PERES, 2021). The president also preached repeatedly against lockdowns and in favor of Hydroxychloroquine and Ivermectin while prompting Brazilians to return to work and face the virus 'like men'⁴⁷, that is, without the fear of being infected.

Finally, Mexico was the last Latin American country to establish measures of social distancing to contain the community transmission of the virus. State and municipal governments and civil society entities faced the difficulties of proposing measures to protect the population while dealing with a persistently denialist president. On March 15, when the country had 44 confirmed cases, Andrés López Obrador urged people to live their 'normal lives' and affirmed that the Mexicans made up a strong ethnic community and that, for this reason, they would overcome Covid-19 just as other pests. López Obrador was seen wearing a protective mask for the first time on a commercial flight to Washington (USA) only in July, when the country had already recorded more than 32,000 deaths from Covid-19. The main local measures were enacted without the coordination of the federal government⁴⁸.

In fact, Mexico City was the first to enact quarantine and other measures to restrict circulation in the capital, followed by the governor of Jalisco and seven other Mexican states that, in addition to restrictions on the circulation of persons, also suspended flights, particularly from the USA.

⁴⁶ <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/08/vamos-tocar-a-vida-diz-bolsonaro-sobre-iminencia-de-10-0-mil-mortes-por-covid-19.shtml> (accessed May 2021).

⁴⁷ <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/03/29/bolsonaro-diz-que-e-preciso-enfrentar-virus-como-homem-e-nao-como-moleque.htm> (accessed May 2021).

⁴⁸ See Sánchez-Talanquer et al. (2021, pp 52 ff).

Ineffectively enough, López Obrador tried to stop layoffs due to the crisis and decided only to anticipate the payment of disability pensions, and to offer credit ('Tandas para Bienestar') to people and companies, through social security (in the case of formal ones) and for informal family micro-enterprises. However, despite the promise of the federal government's microcredit program to serve 4 million people, only 1,5 million obtained it, the value of which did not exceed \$ 1,100 dollars. On April 13, 'Bono Covid-19' was awarded to health professionals who, until January 6, passed on a 20% increase in salaries to 160,000 hospital workers who dealt directly with the pandemic. No relief money or credit was adopted for the poorer portions of the population. It is no wonder that, of the 53 economies with GDP that exceed US\$ 200 billion analyzed by Bloomberg, in late November 2020 Mexico was considered the worst country of all to be during the pandemic⁴⁹.

In short, Mexico and Brazil, with their denialist presidents (of science, of the seriousness of the disease, of the effectiveness of protective equipment, and later, of the vaccines...), are the most clear-cut cases of a nationally fostered policy based on 'everyone for oneself'. In the other five cases, taking care of oneself was the consequence of public authorities incapacity (or unwillingness in the cases of political polarization, such as Bolivia, Peru and Ecuador) to coordinate their actions and offer the population clear and unambiguous guidelines for action. Here, high informality rates combined with insufficient money transfer policies, have forced the population back on the streets to make their living, in many cases counting on miraculous cures from ineffective medicaments, since the healthcare systems (public and private) collapsed everywhere.

5 Final remarks: the open veins by covid-19 in Latin America

We believe that we have presented enough elements to maintain that the heuristic value of counting cases/deaths is, at the very least,

⁴⁹ <https://www.bloomberg.com/news/videos/2020-11-25/coronavirus-pandemic-the-best-and-worst-places-to-be-video> (accessed Sept. 2021).

unsatisfactory. Taken alone (therefore, disregarding the *structure* and *context*), the proportion of cases and deaths *tends to cloud* the heterogeneity of government policies and institutional guidelines adopted in the Region. The main consequence is that it hinders the correct assessment of the policies (and their proponents) who were ‘allies’ of the virus, as well as to positively evaluate decisions that have saved lives – and whose measures could be replicated in other countries, states and/or municipalities/provinces.

Colombia, for example, has an average of meager 10 points in the *Covid Performance Index*, which puts it in the 100th position in the world ranking. The hurried researcher, overshadowed by the number of deaths (and related variables, such as confirmed cases and testing) could ask what can a country with such a low performance in combating the pandemic teach us? Part of the answer is, as we have seen, that the Colombian federal government has adopted measures of collective responsibility. Among them, there was the decree that allowed a regulatory center (such as a city hall) to officially assume the administration and control of all intensive care units of public and private hospitals, ‘*para que cada ciudadano tenga la misma oportunidad del derecho a la salud*’⁵⁰. If replicated in other countries, this measure would have the potential to save the lives of people who died from lack of ventilators, as well as those who sought hospitalization too late because they feared debt⁵¹.

Centralization and coordination of actions also seems to have been crucial⁵². It is undeniable that, although the creation of different income transfer programs is observed in Latin America – be them direct, focusing on informal workers, domestic workers, unemployed, small self-employed workers and beneficiaries of past income transfer policies; or indirect, by

⁵⁰

Decree

538.

<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Centro-Regulador-de-Urgencias-y-Emergencias-administrara-las-UCI-en-Bo-gota.aspx> (accessed May 2021).

⁵¹ For example, in the US, survivors of the new coronavirus are faced with millionaire bills from private hospitals. <https://www.seattletimes.com/seattle-news/inspiring-story-of-seattle-mans-coronavirus-survival-comes-with-a-1-1-million-dollar-hospital-bill/> (accessed May 2021).

⁵² On the effect of leadership on the consequences of the pandemic for the Brazilian case, see Fernandes et al. (2020) and Rache et al. (2021). For a worldly assessment, Fukuyama (2020).

means of credit for companies –, the most successful countries in combating the pandemic, at least in its first wave (up to September 2020), were those that adopted some sort of collective responsibility with central coordination of the governing levels, irrespective of party affiliation vis-à-vis the incumbents in power. That is, these countries implemented a set of institutional strategies that prioritized, above all, prevention, to halt or reduce the speed of communitarian transmission of the virus. There, adhesion to social isolation was, to a large extent, obtained by persuasion through public authorities' frequent and transparent pronouncements and official publicity campaigns on the indispensability of personal protective equipment, upkeeping personal hygiene. The population was convinced by scientifically supported statements, to voluntarily engage in the safety measures put forward by the public authorities. Collective responsibility intends to guarantee, above all, the lives of citizens, keeping them away from the virus or preventing the collapse of the health system. It does, however, require continuous governmental effort and society's adherence. Otherwise, it is hard for the former to resist pressures from economic sectors, the civil society, politicians, etc., so that the country 'returns to normality'.

6 References

ABBEY, Enoch J. et al. The Global Health Security Index is not predictive of coronavirus pandemic responses among Organization for Economic Cooperation and Development countries. **PLOS ONE** Vol. 15, No. 10: e0239398, 2020. DOI.org/10.1371/journal.pone.0239398.

ASONGU, Simplice; DIOP, Samba; NNANNA, Joseph.. Health vulnerability versus economic resilience to the Covid-19 pandemic: Global evidence. **AGDI Working Paper**, No. WP/20/074, African Governance and Development Institute (AGDI), 2020. Available at: <http://www.afridev.org/RePEc/agd/agd-wpaper/Health-Vulnerability-versus-Economic-Resilience-to-the-Covid-19-pandemic.pdf>. Access in: May 21, 2021.

BACIGALUPE, Gonzalo. et al. O desastre chegou ao Chile: A falida estratégia de combate à pandemia de Covid-19. **Blog DADOS**, 2020. Available at: <http://dados.iesp.uerj.br/chile-pandemia>. Access in: July 20, 2020.

BAQUI, Pedro. et al. Ethnic and regional variations in hospital mortality from COVID-19 in Brazil: a cross-sectional observational study. **The Lancet Global Health**,

Vol. 8, No. 8, p. e1018-e1026, 2020. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214109X20302850>. Access in: May 21, 2021.

BLOFIELD, Merike; GIAMBRUNO, Cecilia; FILGUEIRA, Fernando. **Policy expansion in compressed time:** Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries. Santiago de Chile, CEPAL, 2020. Available at: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46016>. Access in: Sept. 14, 2021.

BORGES, Fabián A. Bolivia's social policy response to Covid-19: Hindered by political and economic crises. **CRC 1342 Covid-19 Social Policy Response Series**, 19 Bremen: CRC 1342, 2021.

CAMPOS, Luiz; CHAMBEAUX, Javiera; ESPINOZA, Claudio. Incidência de COVID - 19 em povos indígenas e afrodescendentes do Chile e autogestão comunitária. **Albuquerque: revista de história**, Vol. 13, No. 25, p. 143-158, 26 abr. 2021. DOI.org/10.46401/ardh.2021.v13.12536.

CARDOSO, Adalberto; PERES, Thiago B.. "Brazil, South America and Covid-19", in PIETERSE, J. et al. (eds). **Covid-19 and Governance: Crisis reveals**. London: Routledge. 2021.

CARDOSO, Adalberto; PRÉTECEILLE, Edmond. **Classes médias no Brasil. Estrutura, mobilidade social e ação política**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2021.

CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA LA AMÉRICA LATINA Y CARIBE). América Latina y el Caribe ante la pandemia. Efectos económicos y sociales. **Informe Especial COVID-19**, No. 1, 2020. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA LA AMÉRICA LATINA Y CARIBE). Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina. **Informes COVID-19**, jan. 2021. Available at: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46620-personas-afrodescendientes-covid-19-develando-desigualdades-estructurales>. Access in: May 21, 2021.

CHAUCA, Roberto. La Covid-19 en Ecuador: fragilidad política y precariedad de la salud pública. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos** [online], v. 28, n. 2 pp. 587-591, 2021. Available at: DOI.org/10.1590/S0104-59702021005000003.

CONDE, Manuel A.; PRADA-ESPINEL, Oscar A.; PULLAGUARI-ZARUMA, Kevin P. Comunicación gubernamental pre-covid de los presidentes hispanohablantes en Twitter Pre-covid government communication of spanish-speaking presidents on Twitter. **Universitas**, No. 34, pp. 63-86, marzo-agosto, 2021.

DELGADO, Deborah. La Covid-19 en el Perú: una pequeña tecnocracia enfrentándose a las consecuencias de la desigualdad. **Análisis Carolina** No. 26, Fundación Carolina, 2020. Available at: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/05/AC-26.-2020.pdf>. Access in: Sept. 14, 2021.

ELGIN, Ceyhun et al. **Economic policy responses to a pandemic: Developing the COVID-19 Economic Stimulus Index**. VOXEU.Org, 2020. Available at:

<https://voxeu.org/article/economic-policy-responses-pandemic-covid-19-economic-stimulus-index>. Access in: May 21, 2021.

ENRÍQUEZ, Alberto; SÁENZ, Carlos. Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA. **Estudios y perspectivas**. Serie 189, Santiago de Chile: CEPAL, 2021. Available at: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46802/S2100201_es.pdf. Access in: May 21, 2021.

ETZIONI, Amitai. Community and COVID-19: Japan, Sweden and Uruguay. **Global Politics and Strategy**, Vol 63, 2021. DOI.org/10.1080/00396338.2021.1881254.

FERNANDES, Ivan et al. Ideology, isolation, and death. An analysis of the effects of bolsonarism in the covid-19 pandemic. **SSRN Papers**, July 2020. Available at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3654538. Access in: Apr. 18, 2021.

FRASCHINA, Santiago. **Infografía**. Observatorio de Políticas Públicas. Protección Social. Universidade Nacional de Avellaneda. 2020. Available at: <https://www.undav.edu.ar/index.php?idcateg=198>. Access in: July 27, 2021.

FUKUYAMA, Francis.. La pandemia y el orden político. **Foreign Affairs** [on line]. vol. 99 n. 4, jul.-aug. 2020. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>. Access in: Sept. 14, 2021.

GARCIA, GERARDO M. Miscommunication in the COVID era. **Bulletin of Latin American Research**, Vol. 39, No. S1, pp. 39-46, 2020.

GARGARELLA, Roberto. Diez puntos sobre el cambio constitucional en Chile. **Nueva Sociedad**, No. 258, 2020. Available at: <https://nuso.org/articulo/diez-puntos-sobre-el-cambio-constitucional-en-chile/>. Access in Sept 14, 2021.

GENTILINI, Ugo et al. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19. **World Bank Group**. 2020. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>. Access in: July 27, 2021.

GIL, Magdalena; UNDURRAGA, Eduardo A. COVID-19 has exposed how 'the other half' (still) lives. **Bulletin of Latin American Research**, Vol. 39, No. S1, pp. 28-34, 2020.

GRIMSON, Alejandro. et al. **El futuro después del Covid-19**. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2021. Available at https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_futuro_despues_del_covid-19.pdf. Accessed Sept. 2021.

ILO (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE). **COVID-19 crisis and the informal economy. Immediate responses and policy challenges**. Geneva: International Labour Office, 2020. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_743623.pdf. Access in: May 19, 2021.

JULIÁN, Dasten. Precariedad como gobierno de la pandemia: La experiencia de la precariedad laboral en Chile. **Hybris Revista de Filosofía**, Vol. 11, No. Especial, 2020.

KARLINSKY, Ariel; KOBAC, Dmitry. The World Mortality Dataset: Tracking excess mortality across countries during the COVID-19 pandemic. **MedRxiv pre-print**, 2021. Available at: <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.01.27.21250604v1.full.pdf>. Access in: Sept. 14, 2021.

LANZA, Llerena et al. Emergencia, gestión, vulnerabilidad y respuestas frente al impacto de la pandemia COVID-19 en el Perú. **Pre-print Scielo**, 2020. Available at: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/download/94/129/116>. Access in: Sept. 14, 2021.

MINSALUD (MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL). **Minsalud presenta plan territorial para el control del coronavirus**. March 4. 2020. Available at: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-presenta-plan-territorial-para-el-control-del-coronavirus.aspx>. Access in: Oct. 19, 2021.

NGUIMKEU, Pierre; OKOU, Cedric. Does informality increase the spread of COVID-19 in Africa? A cross-country examination. **Applied Economics Letters**, 2021. DOI: 10.1080/13504851.2021.1910128.

NUCLEAR THREAT INITIATIVE, JOHNS HOPKINS CENTER FOR HEALTH SECURITY, THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Global Health Security Index**, 2019. Available at: <https://www.ghsindex.org/> Access in: May 21, 2021.

OXFAM. **Quem paga a conta? Taxar a riqueza para enfrentar a crise da Covid-19 na América Latina e Caribe**. 2020. Available at: https://d2v21prk53tg5m.cloudfront.net/wp-content/uploads/2021/04/cms_files_115321_15997803591595622094Nota_informativa_da_Oxfam_Quem_Paga_a_Conta.pdf. Access in: May 21, 2021.

PEARSON, Andy A. et al. The puzzle of COVID-19 in Central America and Panama. **Journal of Global Health** 11:03077, 2021. Available at: <https://www.jogh.org/documents/2021/jogh-11-03077.pdf>. Access in: Sept. 14, 2021.

PONCE, Pablo et al. Efecto de la desigualdad y la actividad económica en el COVID-19 en Ecuador: un bosquejo de sus posibles determinantes económicos, sociales y demográficos. **Contaduría y Administración**, Vol. 65, No. 4, Especial COVID-19, pp. 1-13, 2020.

RACHE, Beatriz et al.. Quantas vidas cabem em um voto? **Nota Técnica**, No. 18, São Paulo: IEPS. 2021. Available at: https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2021/04/IEPS_NT18.pdf. Access in: May 21, 2021.

RAMÍREZ DE LA CRUZ, Edgar E. et al. The Transaction Costs of Government Responses to the COVID-19 Emergency in Latin America. **Public Administration Review**, Vol. 80, No. 4, 2020, p. 683-695. Available at <https://onlinelibrary-wiley.ez83.periodicos.capes.gov.br/doi/full/10.1111/puar.13259>. Access in Oct. 19, 2021.

ROCHA, Rudi et al. Effect of socioeconomic inequalities and vulnerabilities on health-system preparedness and response to COVID-19 in Brazil: a comprehensive analysis. **The Lancet Online**, 2021. DOI.org/10.1016/S2214-109X(21)00081-4.

ROMO AGUILAR, María de L. "Mapeando la vulnerabilidad social ante el COVID-19", in CONTRERAS, Oscar ed. **Ciencias sociales en acción: respuesta frente al COVID-19 desde el norte de México**. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2020.

SÁNCHEZ-TALANQUER, Mariano et al. **La respuesta de México al COVID-19: estudio de caso**. San Francisco: Institute for Global Health Sciences, 2021. Available at: https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/la_respuesta_de_mexico_al_covid_esp.pdf. Access in Sept. 14, 2021.

SCHWALB, Alvaro; SEAS, Carlos. The COVID-19 pandemic in Peru: What went wrong?. **The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene**, v. 104, n. 4, p. 1176, 2021.

SPYER DULCI, Teresa M.; ALVARADO SADIVIA, Vania. (2021). El estallido social en Chile: ¿Rumbo a un Nuevo Constitucionalismo? **Katálisis** Vol. 24, No. 1, pp. 43-52, 2021. DOI.org/10.1590/1982-0259.2021.e73555.

TETELBOIN, Carolina et al. (Eds.). **América Latina: Sociedad, política y salud en tiempos de pandemias**. Buenos Aires: CLACSO, 2021.

TRUJILLO, Patricio. Si salimos nos mata el virus, si nos quedamos nos mata el hambre. **Cadernos de Campo**, Vol. 29, No. Supl. p. 85-93, 2020. Available at: DOI.org/10.11606/issn.2316-9133.v29isuplp85-93.

WINCH, Graham et al. Operation Warp Speed: Projects responding to the COVID-19 pandemic. **Project Leadership and Society**, Vol.2, 2021. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666721521000132>. Access in: Sept. 14, 2021.

WORLD BANK. *Beaten or broken? Informality and COVID-19*. New York: World Bank, 2020. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34517/9781464816406.pdf>. Access in: May 21, 2021.

ORGANIZACIONES Y DISPUTAS NARRATIVAS A PARTIR DE LA LENTE DE LOS REPARTIDORES EN LOS PAROS DE 2020 EN AMÉRICA LATINA

*ORGANIZAÇÕES E DISPUTAS NARRATIVAS PELAS LENTES DOS
ENTREGADORES NAS PARALISAÇÕES DE 2020 NA AMÉRICA LATINA*

*ORGANIZATIONS AND NARRATIVE DISPUTES BY THE LENSES OF
DELIVERERS IN THE 2020 STRIKES IN LATIN AMERICA*

Ana Beatriz Bueno de Jesus¹ 
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Bruna da Penha de Mendonça Coelho² 
Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Brasil

Resumen: A partir de los paros internacionales de repartidores latinoamericanos del 22 de abril, 29 de mayo, 1 de julio y 8 de octubre de 2020, el artículo pretende analizar las disputas narrativas en las convocatorias y en las formas de organización de los trabajadores. El método de investigación conjuga pesquisa empírica documental y teórica. El estudio se basa en la comprensión de que estos movimientos no constituyen una realidad estática, sino discursivamente plurívoca y construida por los actores sociales implicados. Entre los principales resultados, observamos, en primer lugar, la existencia de una multiplicidad discursiva en los instrumentos de convocatoria, especialmente en lo que se refiere a la forma de denominación de los movimientos y a la construcción de sus demandas a lo largo de los meses, así como al autodenominado carácter internacional de los paros. También establecemos correlaciones con marcos teóricos marxistas en relación con las nociones de narrativa, experiencia y capitalismo dependiente. Por último, analizamos la forma de

¹ Profesora suplente de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (UFRJ). Maestra en Derecho del Trabajo y Seguridad Social (PPGD/UERJ; becaria CAPES). Especialista en Derecho y Proceso del Trabajo por la CBEPJUR. Licenciada en Derecho por la UFRJ. E-mail: anabeatrizbuenoadv@gmail.com

² Investigadora convidada de la Friedrich-Schiller-Universität Jena, Alemania (becaria DAAD). Doctorante en Sociología (IESP-UERJ; becaria CNPq) y en Teoría y Filosofía del Derecho (PPGD/UERJ). Maestra y licenciada en Derecho por la UERJ. E-mail: brunapmcoelho@gmail.com

constitución, articulación y difusión de las organizaciones firmantes de los documentos de convocatoria.

Palabras clave: Paro de Repartidores; Narrativas; Organizaciones; América Latina.

Resumo: Com base nas paralisações internacionais de entregadores latino-americanos de 22 de abril, 29 de maio, 1º de julho e 8 de outubro de 2020, o artigo objetiva analisar as disputas narrativas nos instrumentos de convocação e as formas de organização dos trabalhadores. Como método, a investigação conjuga pesquisa empírica documental e teórica. Parte-se da compreensão de que esses movimentos não constituem uma realidade estática, mas, sim, discursivamente plurívoca e construída pelos atores sociais envolvidos. Dentre os principais resultados, observamos, em primeiro lugar, a existência de uma multiplicidade discursiva nos instrumentos de convocação, especialmente quanto à forma de denominação dos movimentos e de construção de suas reivindicações ao longo dos meses, bem como quanto ao autointitulado caráter internacional das paralisações. Também traçamos correlações com referenciais teóricos marxistas a respeito das noções de narrativa, experiência e capitalismo dependente. Por fim, analisamos a forma de constituição, articulação e difusão das organizações signatárias dos documentos de convocação.

Palavras-chave: Paralisação de Entregadores; Narrativas; Organizações; América Latina.

Abstract: Based on the context of the Latin-American deliverers' strikes of April 22, May 29, July 1 and October 8, 2020, the paper aims to analyze the narrative disputes of the documents calling for international strikes and the forms of organization of these workers. As research methods, the study combines documental empiric and theoretical investigation. It is assumed that these movements are not a static reality, but rather a discursively plural one, constructed by the social actors involved. Among the main results, we observe, in the first place, the existence of a discursive multiplicity in the instruments of convocation, especially regarding the form of denomination of the movements and the construction of their demands over the months, as well as the self-styled international character of the strikes. We also draw correlations with Marxist theoretical references regarding the notions of narrative, experience and dependent capitalism. Finally, we analyze the form of constitution, articulation and diffusion of the organizations that signed the call documents.

Keywords: Deliverers' Strikes; Narratives; Organizations; Latin America.

DOI: [10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.185923](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.185923)

Recebido em: 18/05/2021
Aprovado em: 28/10/2021
Publicado em: 29/10/2021

1 Introducción

El objetivo de esta investigación es analizar, desde la perspectiva de los trabajadores de reparto de plataformas digitales latinoamericanos, las disputas narrativas y sus formas de organización colectiva, centrándose en los paros internacionales durante la pandemia de Covid-19 en 2020. Enfocamos el contexto social de América Latina, aunque existe una tendencia creciente de adhesión por organizaciones de otras partes del mundo.

Seleccionamos los paros internacionales convocados por organizaciones latinoamericanas durante el año 2020, lo que incluye cuatro movimientos: del 22 de abril, 29 de mayo, 1 de julio y 8 de octubre. En cuanto a los métodos, desde un enfoque materialista, se combinan la investigación bibliográfica y la investigación documental empírica. Las fuentes documentales son, sobre todo, las convocatorias de los movimientos, así como otros documentos extraídos de los perfiles oficiales de las organizaciones.

El artículo tiene tres ejes centrales: (i) análisis contextual de los sujetos de las relaciones laborales, así como una investigación discursiva de los principales documentos de convocatoria de los paros, para comprender las disputas de sentido implicadas en este discurso y el impacto de las condiciones de trabajo; (ii); profundización de las mediaciones teóricas sobre las relaciones entre narrativa y experiencia, los significados de la inserción de la gramática jurídica en las reivindicaciones, así como las particularidades de la explotación laboral en el sur global; (iii) análisis de las organizaciones de trabajadores que firmaron las convocatorias, para investigar su naturaleza y la forma de articulación.

En este sentido, el primer eje se centra en las narrativas de los instrumentos oficiales de convocatoria. Esta investigación se divide en tres cuestiones conectadas: (i) las disputas narrativas sobre las expresiones

utilizadas para designar los movimientos, así como sus implicaciones políticas; (ii) los posibles significados de difundir los paros como movimientos internacionales; y (iii) la forma de presentación de las reivindicaciones en las convocatorias, centrándose en su dinámica y sus transfiguraciones a lo largo de los meses.

A su vez, el segundo eje pretende profundizar la reflexión teórica sobre tres aspectos del análisis: (i) qué revelan las disputas narrativas observadas sobre la construcción discursiva de los significados sociales, y cómo pensar la relación entre narrativa y experiencia (especialmente, con base en E. P. Thompson y W. Benjamin); (ii) cómo entender la inserción de la gramática jurídica como estrategia de reivindicación; (iii) cómo conectar las menciones a expresiones como “hiperexplotación” y “extrema precariedad” con el debate sobre las particularidades histórico-sociales del trabajo en el llamado sur global.

Por último, el tercer eje analiza las organizaciones latinoamericanas que firmaron las convocatorias de los cuatro movimientos internacionales. Para ello, nos centramos en la naturaleza y las formas de constitución y organización, a partir de la información recogida en las páginas web (siempre que disponibles) y en las redes sociales de estas organizaciones, principal medio de comunicación entre ellas y los repartidores.

2 Disputas narrativas en las convocatorias de los paros

Brecht (2005, p. 77) se pregunta qué manos construyeron los monumentos históricos y cocinaron los grandes banquetes, porque en los libros sólo aparecen los nombres de los reyes. Igualmente, Benjamin (2005, p. 83), en sus *“Tesis sobre el concepto de historia”*, sostiene la necesidad de una historia a contrapelo, contada por la tradición de aquellos que son constantemente alijados de la historiografía oficial. En este sentido, se encuentra también la propuesta de este artículo.

Por lo tanto, se pretende iniciar el análisis a partir de una presentación de los elementos del contexto social, seguida de una

investigación discursiva en torno a las convocatorias para los paros internacionales de 2020 (22 de abril, 29 de mayo, 1 de julio y 8 de octubre). Los documentos son los publicados por las organizaciones firmantes en sus perfiles oficiales de redes sociales (a fin de homogeneizar referencias, mencionaremos las versiones publicadas en la página de Facebook de la Agrupación de Trabajadores de Reparto - ATR). Por cierto, la principal forma de convocatoria y movilización de los paros se ha articulado a través de estos perfiles de las organizaciones. En cuanto al idioma de los documentos, analizamos las versiones en español de los cuatro paros, además de la versión en portugués del movimiento del 8 de octubre de 2020.

En un primer momento, cabe destacar el contexto social en el que se insertan los trabajadores como sujetos de este proceso laboral. Es imposible hablar del trabajo, del conflicto capital-trabajo, sin hablar de las dimensiones que conforman, de manera constitutiva, este trabajo. Si tenemos una percepción materialista y dialéctica de las relaciones sociales, nos damos cuenta de que el trabajo no se sitúa en una perspectiva apriorística o abstracta en relación con la materialidad, sino que se sitúa en la historia e incorpora el rostro de quienes trabajan. Por lo tanto, es un trabajo que se encarna y se constituye a partir de estas dimensiones inseparables de género, raza, clase, generación y etnia. Aunque nuestro marco temporal se refiere al contexto de la pandemia de Covid-19, entendemos tal contexto no como un punto inaugural de las crisis y desigualdades, sino más bien como una profundización o explicitación de estas desigualdades. Es decir, como un momento de agudización de los conflictos y contradicciones de las relaciones laborales en la sociabilidad capitalista, en sus dimensiones raciales, territoriales, étnicas, generacionales y de género. En cuanto al trabajo de las y los repartidores en Brasil, por ejemplo, los datos empíricos muestran que la mayoría se compone de jóvenes y negros, cuya renta es prácticamente toda

compuesta por intermedio del trabajo de reparto, y que son los más afectados pelo desempleo.³

Pasamos ahora a explicar algunos aspectos de la construcción discursiva de los instrumentos de convocatoria. La perspectiva en la que utilizamos la palabra *discurso* es en el sentido de análisis del discurso de Pêcheux (2007): que él no se realiza de forma estabilizada, sino que, de hecho, abarca enunciados múltiples y heterogéneos, proposiciones no unívocas y que cruzan los acontecimientos. También según el autor, los diferentes enunciados que se pueden construir sobre un hecho, a pesar de referirse a él, producen diferentes significados. Es decir, la confrontación discursiva sigue produciéndose a través de los acontecimientos. Así, los discursos producidos en torno a los instrumentos de convocatoria de los trabajadores no son estancos y establecen múltiples significados a los paros.

Es en este sentido que utilizamos aquí el término “disputa narrativa” para referirnos a las diferentes formas en las que los trabajadores pueden plantear sus demandas. Es decir, no tomamos este término en un sentido binario, como si se opusiera a la idea de convergencia de intereses. Por el contrario, la idea de disputa adquiere el sentido de que la construcción de las reivindicaciones es un proceso dinámico, en el que los trabajadores postulan y recrean los significados que transmiten. Disputar significados y expresiones⁴, por lo tanto, significa buscar y reinventar, como clase obrera, las estrategias discursivas de lucha frente a fenómenos sociales que no son estancos.

Para el análisis documental, seguimos aquí, siempre que posible, el orden cronológico de los movimientos. Pero, en cualquier caso, priorizamos una investigación que pueda confrontar el lenguaje con aspectos materiales en disputa. Es decir, no pretendemos una mera agrupación de una u otra cita de los documentos, sino tratar de entenderlos de forma dinámica y en su relación con las interpretaciones sobre las posibles

³ Cf. ALIANÇA BIKE, 2019.

⁴ Por ejemplo, sobre el uso de los términos huelga, paro, “greve” o “breque”, o sobre la inserción de reivindicaciones inmediatas y/o a largo plazo.

construcciones de significados y estrategias políticas de reivindicación social.

Para perseguir este objetivo, dividimos el análisis en tres cuestiones que implican disputas narrativas centrales: (i) las implicaciones de sentido en la elección de los términos para designar los movimientos; (ii) el carácter internacional de la convocatoria; y (iii) la forma de construcción de las reivindicaciones y las modificaciones observadas a lo largo de los meses. A partir de estos ejes, pretendemos inferir hasta qué punto las disputas narrativas y las construcciones discursivas de sentido se observan en las convocatorias.

En cuanto a la primera, todos los instrumentos de lengua española utilizan la palabra “paro”, mientras que en portugués se utiliza la expresión “breque”⁵. Veamos los títulos de las convocatorias: “22 de abril Paro Internacional de Repartidores: Comunicado Internacional de Repartidores” (ATR, 2020a), “Comunicado Internacional de Repartidores” (ATR, 2020c), “Comunicado Internacional: 1/7 vamos a un nuevo paro internacional de repartidores” (ATR, 2020d), “Declaración Internacional: 8 de octubre, 4to Paro Internacional de Repartidores”(ATR, 2020e) y “Chamamento Internacional: 8 de outubro, 4to Breque Internacional de Entregadores” (ATR, 2020b).

En Brasil, los paros se difundieron principalmente a través de las redes sociales, y el apoyo al movimiento y otros materiales mediáticos relacionados con él se propagaron en estas redes a partir del lema “Breque dos Apps” o “Breque dos Aplicativos” (TRETA NO TRAMPO, 2020). La expresión *breque*, que se hizo popular en las redes sociales, está llena de significados políticos: “*brecar*” las aplicaciones parece referirse a una conducta de rechazo o bloqueo de la forma de funcionamiento de las plataformas. Conducta que también deberían seguir los usuarios de las plataformas digitales de reparto, es decir, toda la sociedad.

⁵ Aunque la expresión “*paralisação*” (en un sentido próximo al “paro”) existe en portugués, el término *breque* se popularizó entre las y los repartidores. A continuación se presentan las hipótesis al respecto.

Además, podemos lanzar una hipótesis complementaria para la elección de esta palabra: a la vista de las controversias institucionales en torno a la forma de caracterización jurídica del vínculo entre los repartidores y las plataformas, así como de las disputas sobre el tema en la sociedad, el término *breque* podría verse como una forma de agregar diversos puntos de vista y reivindicaciones en una expresión común. Una observación interesante es que, aunque el subtítulo del documento de la cuarta convocatoria es en portugués, “8 de outubro, 4to Breque Internacional de Entregadores”, la palabra “greve” (correspondiente a “huelga”) se utiliza en el cuerpo del documento.

Pasemos ahora al análisis de la expresión en español. La palabra “paro” es utilizada en todos los títulos de las convocatorias en ese idioma. El término puede entenderse aquí, en sentido amplio, como una paralización o suspensión en la prestación de un determinado servicio. Incluso es posible trazar cierta correspondencia semántica entre “paro” y “breque”, ya que ambos parecen denotar un sentido de bloqueo o interrupción del trabajo, así como de rechazo material a un determinado orden social.

Superado este punto, el segundo eje de análisis se refiere, a su vez, a los contornos del carácter internacional de los movimientos, ya que todas las convocatorias se definen como “Comunicado Internacional”, “Convocatoria Internacional” o “Declaración Internacional” (ATR, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e). Esto podría parecer trivial y justificarse simplemente por el hecho de que estos documentos fueron firmados por organizaciones de más de un país. Sin embargo, como se argumentará más adelante, es posible extraer un significado político más profundo de esta elección.

El carácter internacional (e incluso global) de los paros se transmitió desde la primera convocatoria, con base en el hecho de que los movimientos están vinculados a reivindicaciones e intereses de las y los repartidores de todo el mundo, independientemente de su nacionalidad. En la convocatoria del movimiento del 22 de abril de 2020, llamando a la primera huelga internacional de repartidores, esta idea ya se expresa desde

el principio. Además, los trabajadores señalan que *“la unidad y organización de los repartidores de todas las apps de todos los países es el único camino para conquistar [...] derechos”* (ATR, 2020a).

El documento del paro del 29 de mayo de 2020 también concluye con la necesidad de articulación de los repartidores y las repartidoras a escala global. En las palabras transmitidas a través del comunicado: *“[...] debemos avanzar en un nuevo paro internacional para volver a golpear a las patronales multinacionales con un solo puño, con la unidad de todos los trabajadores a nivel mundial”* (ATR, 2020c). En el mismo sentido, la convocatoria siguiente concluye: *“Viva la unidad de los trabajadores en todo el mundo que enfrenta no sólo la crisis sanitaria sino que enfrenta la crisis capitalista que los gobiernos y empresas intentan recostar sobre las espaldas de los trabajadores”* (ATR, 2020d). Hay que subrayar que esta última frase muestra la conciencia colectiva de que no se trata sólo de una crisis sanitaria iniciada por la pandemia, sino de la amplificación de las desigualdades fundamentales del conflicto capital-trabajo. De hecho, es la comprensión de que la lucha tiene que ser internacional, ya que las plataformas y el capital operan también a ese nivel.

La convocatoria del cuarto paro (8 de octubre), publicada simultáneamente en español y portugués, destaca también la necesidad de la propuesta de unidad internacional de las y los trabajadores. En este último documento, también se sumaron organizaciones de países de otras partes del mundo, como de Alemania, Japón, Italia, Francia y Estados Unidos. El instrumento de convocatoria comienza con la siguiente postulación: *“nuevamente la unidad de las y los repartidores y trabajadores de aplicaciones en lucha se verá en más de 12 países del mundo [...]”*. Además: *“las patronales son multinacionales, la explotación es global, por esto esta lucha es internacional”* (ATR, 2020b). También es interesante observar la marca del femenino en el lenguaje, que demuestra la comprensión de las dimensiones constitutivas de este trabajo y de

estas/estos trabajadores. Es decir, la clase obrera no es una categoría abstracta y homogénea.

Finalmente, el tercer eje se refiere a la forma de construcción de las demandas en estos documentos a lo largo de los movimientos. La primera convocatoria, publicada en el perfil de la Agrupación ATR (2020a) tres días antes de la huelga del 22 de abril de 2020, comienza constatando la profundización de la condición de sobreexplotación a la que están sometidos las y los repartidores durante la pandemia, así como la transferencia de riesgos a las y los trabajadores. En el documento se señala la muerte de Emma⁶ en Argentina, mientras hacía una entrega. Se transmiten las reivindicaciones más urgentes, entre ellas un aumento del 100% de los salarios por pedido y el suministro de equipos de protección e higiene. El movimiento ocurrió en Argentina, Chile, Guatemala, Perú, Ecuador, Costa Rica y España.

El instrumento de convocatoria del movimiento del 29 de mayo de 2020, al que se sumó México, señala que la respuesta de las plataformas a la huelga del 22 de abril fue punitiva, con bloqueo de cuentas de las y los repartidores. A las demandas anteriores se agregaron las de desbloqueo y seguro de accidentes (ATR, 2020c). A su vez, las reivindicaciones del documento de convocatoria de la huelga del 1 de julio, al que se integraron organizaciones brasileñas, incluía demandas como bonos de emergencia para actividades esenciales, así como justicia para las y los trabajadores que perdieron la vida, la posibilidad de rechazar demandas sin penalización y protocolos específicos para la situación de pandemia - como exámenes, cuarentena e indemnizaciones para quienes tuvieron contacto con ambientes o usuarios infectados (ATR, 2020d).

Aunque el documento sobre el paro del 1 de julio ya contenía en su cuerpo argumentos relacionados con la garantía de los derechos laborales mínimos, así como indicaciones de agendas sobre la regulación de la

⁶ La muerte de un joven negro haitiano demuestra la violencia y las desigualdades raciales, territoriales, étnicas y generacionales del conflicto capital-trabajo. Para más información ver LA CAPITAL, 2020.

profesión⁷ (ATR, 2020d), es en el documento de convocatoria del paro del 8 de octubre que esto se transmite de forma más directa. Además de la mención a la ley AB5 de California,⁸ y el rechazo explícito a ciertas propuestas de regulación en otras partes del mundo que no tienen en cuenta los intereses y demandas de las y los repartidores, el tema de la relación laboral está claramente incluido en las demandas: “levantaremos las banderas del justo reclamo del reconocimiento laboral, ¡no somos colaboradores, somos trabajadores!”⁹ (ATR, 2020b).¹⁰ La inclusión del tema denota que las reivindicaciones de los movimientos se están convirtiendo cada vez más en aquellas de largo alcance, que se extenderían mucho más allá de la pandemia.

Lo que se observa, por lo tanto, es que las convocatorias de las primeras manifestaciones adoptaron un tono reivindicativo más cercano a las demandas inmediatas, como la dotación de equipos de protección individual y el aumento de los pagos. La respuesta de las plataformas, revertida en sanciones contra las y los trabajadores, exigió que, justo después del primer movimiento, fuera necesario añadir reivindicaciones como el desbloqueo de las cuentas y mayor autonomía. Con los meses y la creciente internacionalización de los movimientos, evidenciada por la adhesión de nuevas organizaciones de varios países, las reivindicaciones incorporaron demandas de largo alcance, como la responsabilidad laboral de las plataformas digitales.

⁷ “Hay una necesidad común de luchar por una regularización de nuestra tarea y desenmascarar la relación de ‘colaboradores’, somos trabajadores y reclamaremos por nuestros derechos” (ATR, 2020d).

⁸ Aprobada en 2019, especialmente en vista de “la clasificación errónea de los trabajadores como contratistas independientes” (trad. libre) (CALIFORNIA, 2019). Esta ley permitió reconocer como empleados a los trabajadores de plataformas digitales.

⁹ En la versión en portugués, hay un contenido similar: “*justa reivindicação de reconhecimento trabalhista*”.

¹⁰ Otra novedad es la mención del derecho a la baja por enfermedad, accidente y embarazo (ATR, 2020b).

3 Narrativa y construcción discursiva de sentidos histórico-sociales: reflexiones teóricas

Este ítem pretende dialogar con una investigación bibliográfica sobre el tema del artículo. Para ello, utilizamos las aportaciones teóricas de Edward Palmer Thompson y Walter Benjamin para investigar la relación entre narrativa, experiencia y el significado del discurso de los derechos en las postulaciones de las y los trabajadores. Posteriormente, la bibliografía utilizada nos permite recuperar el tema del trabajo, especialmente en el contexto en el que se inserta en América Latina. Esta bibliografía aborda tanto el tema del capitalismo dependiente como los contornos de la uberización¹¹ del trabajo.

O sea, a partir de los elementos empíricos extraídos de las fuentes documentales citadas y de la bibliografía seleccionada, conviene trazar las posibles mediaciones entre dichos elementos y esas reflexiones teóricas. Esta tarea proporcionará las condiciones metodológicas necesarias para conectar, por un lado, el análisis de las convocatorias presentadas anteriormente; y por otro, la investigación de las formas de organización de las y los trabajadores, tratada en el último ítem de este artículo)

Para ello, centraremos la reflexión teórica en tres aspectos, comparándola con las disputas narrativas que se observan en las convocatorias de los paros de repartidores: (i) ¿de qué manera las menciones a la “*hiperexplotación*” y a la “*precarización extrema*” pueden leerse en una clave que las conecte con las particularidades histórico-sociales del trabajo en el sur global?; (ii) ¿qué revelan estas disputas sobre la construcción discursiva de los significados sociales implicados en los movimientos?; (iii) ¿hasta qué punto se asume la gramática jurídica como estrategia reivindicativa?

En cuanto al primer aspecto, pretendemos analizar las menciones a expresiones como “*hiperexplotación*” y “*extrema precariedad*” en las convocatorias. ¿Cómo ellas se interconectan con la comprensión de las

¹¹ El concepto de “uberización” será abordado a continuación.

especificidades histórico-sociales de las relaciones laborales en el sur global? La narrativa construida en los documentos destaca la percepción de un vínculo entre, por un lado, la precarización del trabajo y, por otro, la expansión desigual de la acumulación capitalista. Esta desigualdad confiere a las y los trabajadores latinoamericanos una condición de superexplotación, como instrumentalización de la transferencia de plusvalía a los países del llamado centro del capitalismo (MARINI, 2000).

Esta formulación, tributaria de la teoría marxista de la dependencia, nos proporciona subsidios para entender el contexto de la llamada uberización en América Latina. A partir de una actualización de Marini, considerando el escenario de informalización de la economía y de las relaciones laborales, Neto (2014, p. 240) señala que, en el contexto del capitalismo periférico, el capitalista busca compensar esta transferencia de plusvalía bajando la remuneración de la fuerza de trabajo y maximizando las formas de extracción de valor. En otras palabras, *“la transgresión del valor de la fuerza de trabajo se manifiesta, según Marini, en el aumento de la intensidad del trabajo, la prolongación de la jornada laboral [...] y la expropiación de parte del trabajo necesario”* (NETO, 2014, p. 241, trad. libre).

Aunque no es una tarea fácil medir cómo opera, geográficamente, la extracción y realización de plusvalía en el caso del trabajo de entrega a través de plataformas digitales, ya que estas plataformas suelen constituirse a partir de dominios multinacionales, lo cierto es que las configuraciones especialmente precarias del mercado laboral tienden a impulsar la degradación de las condiciones de trabajo en esta relación. Impulsados por el desempleo, por la ausencia de perspectivas de inserción estable en el mercado de trabajo formal, así como por el nivel degradante de la remuneración, las y los trabajadores se enfrentan al imperativo de alienar su fuerza de trabajo en las condiciones más adversas.

Antes de pasar al siguiente punto, que propone un análisis de las organizaciones firmantes de los documentos de convocatoria del movimiento, conviene esbozar algunas notas teóricas sobre la llamada

uberización del trabajo. Para Antunes (2020, p. 347), la uberización consiste en un proceso guiado por la individualización e invisibilización de las relaciones laborales, que las hace aparecer como una simple “*prestación de servicios*”, supuestamente desconectada del fenómeno del trabajo asalariado y de los mecanismos de explotación. Nótese que esto no está en absoluto desconectado del “*proceso de precarización estructural del trabajo*”, profundizado “*desde 2008, con el estallido de la nueva fase de la crisis estructural del capital*” (ANTUNES, 2018, p. 61, trad. libre). No se trata, por lo tanto, de una novedad cualitativa o fuera de la curva en la marcha expansiva capitalista, sino de la explicitación de sus contradicciones.

Desde esta perspectiva, es importante mencionar que la uberización se sitúa en un contexto global de desregulación de derechos. Es la prolongación de un discurso neoliberal que propone una lectura reduccionista de la relación laboral (y, en consecuencia, de la subordinación), como un modelo de trabajo “*binario*”, es decir, que se apoya en figuras estancas de empleado y empleador (SUPIOT, 2000, p. 144). Según esta perspectiva, las plataformas digitales se situarían entre el trabajador y el usuario como meros intermediarios y facilitadores de un trabajo supuestamente autónomo. En este sentido, se utiliza una “*economía colaborativa*”, en la que el “*proveedor de servicios se registra y se pone a disposición para realizar el trabajo y el tomador del servicio igualmente rellena un registro de usuario, analiza los proveedores disponibles y contrata el servicio que más le convenga*” (MELO, 2017, p. 221, trad. libre). Esta forma de organizar el trabajo utiliza, sobre todo, un discurso de libertad ilimitada, según el cual el trabajador puede, por ejemplo, prestar sus servicios cuando quiera, para obtener ingresos extra.

Sin embargo, lo que vemos, en realidad, son trabajadores que experimentan una auténtica subordinación, a través de algoritmos inteligentes, que juegan con su emoción, en un verdadero proceso de “*gamificación*” (HAN, 2018, p. 69). Las y los trabajadores necesitan, por ejemplo, alcanzar una mejor puntuación para obtener mayores posibilidades en la plataforma, así como acaban permaneciendo a

disposición de las plataformas el mayor tiempo posible, para conseguir una mejor remuneración. La imbricación directa con la tecnología marca, en este sentido, la subjetividad de las y los trabajadores y la forma en que median su relación con el mundo a partir del trabajo.

Así, cabe destacar que, aunque todos los elementos de la subordinación laboral están presentes, el fetiche neoliberal de desregular “todo” crea la figura de un “*burgués-de-sí-mismo y proletario-de-sí-mismo*” (ANTUNES, 2018, p. 39, trad. libre), como forma de dejar al trabajador a la deriva de cualquier protección laboral o social, asumiendo todos los riesgos de lo que supuestamente sería su negocio. En este escenario, es necesario entender cómo las y los trabajadores de las plataformas digitales de reparto en América Latina se han organizado y han luchado por mejoras en las condiciones de trabajo.

Sobre el segundo aspecto, nos basaremos, sobre todo, en las aportaciones teóricas de Edward Palmer Thompson y Walter Benjamin. El objetivo de este análisis es comprender los contornos de las disputas narrativas como formas de enunciación (activa y dinámica) de determinados significados sociales. De Thompson, recuperaremos el papel de la experiencia en la construcción narrativa de los fenómenos histórico-sociales; de Benjamin, recobramos la relación entre narrativa y experiencia.

Thompson (1988, p. 343), al analizar la formación de la clase obrera inglesa, señala que los historiadores o sociólogos de la historia deben fijarse en “*los valores realmente compartidos por quienes han vivido*” un determinado contexto. En la misma línea, señala que una investigación sobre la calidad de vida de un determinado grupo exige que se determine la “*experiencia de vida en su conjunto*” (ibíd., p. 344, trad. libre). Es decir, esto requiere tener en cuenta el horizonte sociocultural que comparten las personas que lo experimentan y le dan significados.

En este sentido, la idea de analizar las narrativas, y hacerlo a partir de las declaraciones de los propios trabajadores, nos ayuda a abordar el hecho

de que la historia es hecha (de forma cotidiana, contradictoria y dinámica) por sus actores sociales. En un sentido similar, Benjamin señala la existencia de una conexión íntima entre la experiencia y la construcción de relatos. A diferencia de la mera información, que se desmonta con el paso del tiempo y no exige aprehensiones detenidas y reflexivas, la narración “*no se agota nunca*” (BENJAMIN, 2012, p. 220, trad. libre). Enraizada, pues, en la experiencia, la narración no debe entenderse como una pura y simple enunciación de información, sino como una construcción capaz de perpetuar la memoria colectiva.

Precisamente en este sentido, como se observó, las convocatorias tienden a mencionar no sólo la experiencia y las condiciones de vida actuales, sino también a recuperar la memoria de un pasado que se renueva y no debe olvidarse. Además de que la justicia en nombre de las y los repartidores victimizados en el trabajo es un tema recurrente en estos documentos, algunas de las organizaciones firmantes se formaron precisamente a partir de estos hechos (como se tratará con más detalle en el siguiente ítem de este artículo).

Sin perder de vista esta aportación teórica, pasemos al segundo aspecto de análisis, es decir, a la cuestión de hasta qué punto la gramática jurídica del “reconocimiento de derechos” es utilizada como estrategia reivindicativa en la construcción de estas narrativas. Vimos que la elaboración de las agendas reivindicativas, a lo largo de los meses, fue parte de un movimiento que tiende a incorporar demandas de amplio alcance. La gramática jurídica adquiere mayor protagonismo en los dos últimos instrumentos de convocatoria analizados, centrándose en la cuestión del reconocimiento de la relación laboral entre las y los repartidores y las plataformas (aunque desde el primer instrumento hay reivindicaciones de justicia para los compañeros victimizados y de garantías mínimas de protección de la salud).

Para conectar el debate con la clave teórica propuesta, es válido aludir a las aportaciones de Thompson en “*Costumbres en común*”. En el tercer capítulo, se presenta un debate sobre los conflictos y disputas en

torno a la configuración de los significados del llamado *common law* en el siglo XVIII (THOMPSON, 1998, pp. 86 y ss.). Lo que nos interesa aquí es menos la particularidad histórica del contexto analizado en la obra, y más el argumento analítico de que la relación entre la costumbre, el derecho común, las resistencias y el poder político implica una maraña de conflictos de clase (ibíd., p. 95).

Este punto nos lleva al tercer aspecto de análisis, ayudando a ver que la estrategia narrativa de incorporar la demanda de “derechos” va mucho más allá de una percepción ingenua del papel social de las instituciones y la normatividad jurídica. Creemos que la inserción de la gramática de los “derechos” en los instrumentos de convocatoria no los reduce a un mero idealismo jurídico. Dado que este recurso narrativo no es empleado de forma desconectada de la materialidad de las relaciones sociales, y mucho menos de forma ajena a la comprensión de la dinámica del conflicto capital-trabajo, refleja las complejas disputas en la construcción de las reivindicaciones de sentido.

4 Organizaciones de trabajadores y articulación colectiva

Pretendemos ahora analizar la naturaleza y el origen de las organizaciones obreras que firmaron las convocatorias¹². En primer lugar, es importante señalar que las organizaciones firmantes usan las redes sociales para alcanzar nuevos miembros y para convocar reuniones y paros. En cuanto a su naturaleza, el principal obstáculo para que se constituyan como sindicatos es la falta de reconocimiento de la relación laboral.

En un escenario de profundización del conflicto capital-trabajo, la representación colectiva de estos trabajadores se ve socavada, ante la hegemonía neoliberal de fragmentación y dispersión de la clase obrera. La difusión de la uberización, externalizada sobre todo en los trabajos

¹² Metodológicamente, optamos por analizar la estructura y la forma de constitución de las organizaciones para comprender los orígenes, las motivaciones y la expansión del movimiento colectivo de los repartidores. Por lo tanto, no se analizarán cuestiones organizativas internas, como la existencia o no de jerarquía.

realizados a través de plataformas digitales, traza un contexto que fomentó la necesidad cada vez mayor de los movimientos de resistencia, como los paros de repartidores.

Se puede observar un movimiento de articulación política por parte de una porción importante de las y los repartidores, que culminó con la constitución de estas organizaciones que buscan establecer las demandas de las y los trabajadores y “presionar” a las plataformas por mejores condiciones laborales. Esta investigación pretende explicar brevemente cómo cada organización latinoamericana, firmante de cada uno de los documentos de convocatoria, realizó sus demandas y buscó fortalecer los movimientos.

En cuanto a las reivindicaciones, como ya se ha observado, las redes sociales fueron el principal medio para dar a conocer el trabajo precario, así como para convocar a los paros. En esa línea, la Agrupación ATR, firmante de las convocatorias desde el primer movimiento, se define como un grupo de repartidores que se organizaron para luchar por sus derechos: “*no somos héroes, somos trabajadores precarizados*” (ATR, 2020f). El grupo comenzó sus reivindicaciones en las redes sociales en 2018, cuando ya pedía un aumento de los pagos y un seguro por robo y accidentes, habiendo convocado paros nacionales en 2019 (ibíd.). A fin de fortalecer el movimiento, después de los paros internacionales, se agendó una reunión plenaria, a través de las redes sociales, el 26 de octubre de 2020, para discutir los efectos del paro y los próximos pasos (ATR, 2020g).

La convocatoria fue también firmada por las organizaciones Glovers Unidos Argentina y Glovers Costa Rica que, en cambio, solo tienen grupos de Facebook para repartidores, creados en 2018. Glovers Costa Rica se describe como un grupo de “*información de trabajadoras y trabajadores repartidores de la empresa Glovo*” (GLOVERS COSTA RICA, 2018). La organización Glovers Ecuador, también en la primera convocatoria, inició el movimiento en redes sociales con reclamos a favor de las y los repartidores en 2019. Utiliza, en su perfil, una imagen que destaca la indispensabilidad del servicio de estos trabajadores (GLOVERS ECUADOR, 2020). A su turno,

Glovers Elite de Guatemala ha iniciado el movimiento en redes sociales en 2020 (GLOVERS ELITE DE GUATEMALA, 2020).

Posteriormente, la segunda convocatoria, para el paro del 29 de mayo, incluyó un nuevo firmante, la organización *Ni un repartidor menos*, de México, mostrando el fortalecimiento de los paros internacionales. Esta organización lleva el lema “*En tu pedido, va mi vida*”. Se trata de un colectivo surgido tras la muerte del repartidor José Manuel Matías, atropellado por un tráiler en noviembre de 2018 mientras entregaba un pedido. El colectivo pone de manifiesto, en su página web, la falsa ilusión de libertad del trabajo en las plataformas digitales (NI UN REPARTIDOR MENOS, 2020a). Convoca, en su página web, a la formación de líderes (a través de un curso promovido en diferentes regiones de México) que sean capaces de contribuir a que los reclamos de derechos para las y los repartidores sean escuchados (NI UN REPARTIDOR MENOS, 2020b).

En el documento de la tercera convocatoria, correspondiente al paro del 1 de julio, también se incorporaron nuevos apoyos: *Entregadores Antifascistas*, *Treta no Trampo*, Repartidores de Apps Unidos Argentina (RedApps), Riders Unidos Ya Chile, Repartidorxs Unidxs Costa Rica y Motociclistas Unidos México. La primera nace en 2020¹³ con la intención de *demoler esa mentira de que somos empresarios. Los repartidores tienen hambre. Trabajamos repartiendo comida en nuestras espaldas y tenemos hambre*” (ENTREGADORES ANTIFASCISTAS, 2020, trad. libre).

Los *Entregadores Antifascistas* intentaron fortalecer tal sentido de colectividad, organizando movimientos de paro nacionales, así como uniéndose a los internacionales. La organización *Treta no Trampo*, también brasileña, no está destinada específicamente a la causa de las y los repartidores, sino que, según los militantes del movimiento, busca seguir los “*movimientos reales de recomposición de la clase obrera*” (CINÉTICA, 2020, trad. libre), lo que se ha hecho a través de las redes sociales.

¹³ La organización nace después de que Paulo Lima (conocido como Galo) ha sido bloqueado por Uber Eats por no poder realizar una entrega, a pesar de haber avisado sobre el problema con la rueda de su moto.

Sin duda, la percepción de las y los repartidores como pertenecientes a la clase obrera revela un punto de análisis fundamental. Aunque el discurso neoliberal hegemónico los presenta como empresarios, es la alienación de la fuerza de trabajo lo que caracteriza la relación entre las plataformas y las/los repartidores. La necesidad de vender esta fuerza de trabajo opera mediante la expropiación previa de los medios de vida (MARX, 2017, pp. 785 y ss.). Y es precisamente este proceso el que constituye la clase obrera como tal, y que agrupa a los trabajadores en condiciones similares de vida y trabajo. El hecho de que, eventualmente, los repartidores dispongan de ciertos instrumentos para el ejercicio de sus tareas sólo significa la transferencia de los costes de la empresa a las y los trabajadores, y no la autonomía respecto a la realización del proceso de trabajo.

En cuanto a los Repartidores de Apps Unidos Argentina (RedApps), comenzaron a operar en las redes sociales en 2020 y se definen como un grupo de “*repartidores independientes*” (REDAPPS UNIDOS ARGENTINA, 2020d). Este grupo convoca paros nacionales, participa en los internacionales y llama asambleas con las y los trabajadores, que organiza junto con la Agrupación ATR y Glovers Unidos Argentina.¹⁴ Por su vez, los Riders Unidos Ya Chile también surgieron en 2020, haciendo uso de las redes sociales para exteriorizar el creciente descontento de las y los repartidores y apoyar los paros (RIDERS UNIDOS YA CHILE, 2020). Estas son sus principales estrategias de articulación.

Repartidorxs Unidxs Costa Rica¹⁵, que también empezó sus actividades en las redes en 2020, se define como un “*Sindicato de Repartidores de Rappi, Glovo y Uber Eats en Costa Rica*” (UNIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE PLATAFORMAS, 2020c). Al buscar

¹⁴ Por ejemplo: (i) la convocatoria de la Asamblea del 29 de abril para organizar los próximos pasos tras la huelga internacional del 22 de abril y elaborar un plan de lucha (REDAPPS UNIDOS, 2020a); (ii) la “*Segunda Asamblea Nacional*”, para el 18 de mayo, que tenía como objetivo seguir “*organizando la lucha en todo el país*” (REDAPPS UNIDOS, 2020b); (iii) la “*Tercera Asamblea Nacional*”, el 22 de junio, para organizar el paro internacional del 1 de julio (REDAPPS UNIDOS, 2020c).

¹⁵ En mayo de 2021, la organización se autodenomina, en su perfil de facebook, como “*Unión Nacional de Trabajadores de Plataformas*” (UNIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE PLATAFORMAS, 2020c) y, en el grupo cerrado de facebook, como “*Organización de Repartidores Unidøx*” (ORGANIZACIÓN DE REPARTIDORES UNIDØS, 2021)

fortalecer la lucha colectiva internacional, hizo un llamado a “*Gran Asamblea Internacional de Trabajadores de aplicaciones*”. En la misma línea, convocó un Plenario Internacional, organizado por la Agrupación ATR el 20 de julio, para continuar la lucha después de los tres paros internacionales (UNIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE PLATAFORMAS, 2020b). En estas dos asambleas, se nota la preocupación por una organización no sólo a nivel nacional, sino también internacional.

Por último, los Motociclistas Unidos México son una ONG que lucha por los derechos de los motociclistas mexicanos en su conjunto. Defienden, sobre todo, la existencia de un piso salarial para los motociclistas, así como una mayor seguridad vial (MOTOCICLISTAS UNIDOS ONG DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2020).

A la cuarta huelga internacional del 8 de octubre, se sumaron organizaciones de Italia, Japón, Francia, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos. También se contó con el apoyo de otra organización de Brasil (*Entregadores do Breque*); de Argentina (Dar vuelta todo - precarizados e informales); de Colombia (MNRPD - Movimiento Nacional de Repartidores de Plataformas Digitales) y de Ecuador (Observatorio de Plataformas). Dar vuelta todo - precarizados e informales, constituido en 2020, se define como un “*colectivo nacional de trabajadores precarios e informales*” (DAR VUELTA TODO, 2020b), abarcando así la causa no sólo de las y los repartidores, sino de todos los trabajadores y las trabajadoras informales que se encuentran bajo condiciones laborales precarias.

El Movimiento Nacional de Repartidores de Plataformas Digitales tiene un grupo en Facebook, formado en agosto de 2020, que se define como un “*grupo creado con el fin de ayudarnos entre REPARTIDOR@S Colombia y luchar por las mejoras laborales para todos por un trabajo digno*” (MOVIMIENTO NACIONAL DE REPARTIDORES DE PLATAFORMAS DIGITALES, 2020). Por último, el Observatorio de Plataformas, surgido en 2020, pretende “*repensar las formas del trabajo en las economías de plataforma*” (OBSERVATORIO DE PLATAFORMAS, 2020). En este sentido,

expone la precariedad a la que están sometidos las y los trabajadores de las plataformas digitales.

Esta ampliación de las reivindicaciones más allá de las y los repartidores en la agenda de algunas organizaciones, como “Dar vuelta todo - precarizados e informales” en Argentina y el “Observatorio de Plataformas” en Ecuador, demuestra una expansión de la búsqueda de la “concesión de derechos” (HONNETH, 2003, p. 137, trad. libre) en un escenario social de expansión de la precarización y uberización del trabajo. Con estas organizaciones más amplias, se busca, especialmente, el reconocimiento de que todos los trabajadores y las trabajadoras tienen “valor social” (HONNETH, 2003, p. 137, trad. libre). En este sentido, se destaca que “el futuro del trabajo está en riesgo” (OBSERVATORIO DE PLATAFORMAS, 2021), siendo necesaria la “unidad de lxs precarizadx” (DAR VUELTA TODO, 2020a). Así, el discurso empleado por estas organizaciones va más allá de la lucha de las y los repartidores, abarcando a cualquier trabajador en condiciones laborales precarias, en una verdadera “unión de esfuerzos” (HONNETH 2003, p. 145, trad. libre).

De los análisis realizados, se desprende que la mayoría de las organizaciones se autodenomina grupo o colectivo, lo que demuestra la informalidad de sus constituciones. Otra prueba de esta informalidad es que la mayor parte de la comunicación con las y los repartidores se realiza a través de las redes sociales. Además, se puede observar que se busca la unión colectiva a través de paros y plenarios/asambleas, con el fin de apoyar la lucha de las y los repartidores y organizarlos mejor, sea a nivel nacional, internacional e incluso regional - como en el caso de Ni un repartidor menos, que busca líderes para cada región de México.

Por último, en cuanto al origen de estas organizaciones, los datos verificados pueden dividirse en tres grupos: (i) algunos fueron impulsados por un caso particular de injusticia contra un repartidor, como el atropello del repartidor José Manuel Matías (Ni un Repartidor Menos) y el bloqueo de Paulo Lima (*Entregadores Antifascistas*); (ii) otros surgieron a partir de hechos más generales, como la precarización de los estos trabajadores,

como la Agrupación ATR; (iii) algunas organizaciones se han formado para abarcar causas más genéricas que engloban a estos trabajadores, como Dar vuelta todo - precarizados e informales; (iv) otras surgieron debido al crecimiento de la lucha colectiva con la exacerbación de la precarización durante la pandemia, como Riders Unidos Ya Chile.

5 Conclusión

La propuesta central del artículo fue analizar los movimientos internacionales de paro de las y los repartidores por plataformas digitales, centrándose en América Latina y en el contexto de la pandemia de Covid-19 en 2020. En este escenario, buscamos entender los contornos sociales de los paros del 22 de abril, 29 de mayo, 1 de julio y 8 de octubre de 2020. La forma de análisis de estos movimientos no se caracterizó por una observación hermética, sino a través de las narrativas en los documentos de convocatoria y las formas de articulación de las organizaciones que los firmaron.

En este sentido, el primer ítem se dedicó a una investigación discursiva del contenido de los documentos oficiales de los paros. A través de esta investigación, así como de la comprensión del discurso como un complejo enunciativo dinámico, percibimos importantes disputas narrativas en la construcción del marco discursivo vehiculado en las convocatorias. Analizamos las disputas en torno a la nomenclatura del movimiento, el sentido de definir los paros como internacionales, así como una tendencia, a lo largo de los meses, a agregar reivindicaciones no sólo inmediatas, sino de amplio alcance.

En el segundo ítem, nos dedicamos a la profundización de posibles mediaciones teóricas. Observamos una íntima conexión entre las nociones de narrativa y experiencia en la (re)construcción de un fenómeno histórico-social. A continuación, vimos que la inserción de la gramática de los “derechos” no debe leerse como un idealismo jurídico, sino como una

compleja disputa de significados reivindicativos. Además, vimos que las alusiones a la sobreexplotación y a la intensificación de la precariedad pueden conectarse con una lectura clave de las relaciones laborales en América Latina, que las toma como fruto de las desigualdades geográficas de la expansión capitalista.

A su vez, el último ítem analizó las organizaciones latinoamericanas firmantes de las convocatorias, centrándose en su naturaleza y origen. Algunas de ellas tuvieron, como impulso definitivo para su creación, la ocurrencia de injusticias en casos concretos; otras partieron de hechos más generales; otras se crearon para abarcar causas más genéricas; y algunas se formaron durante la pandemia. Utilizan, sobre todo, redes sociales para ponerse en contacto con las y los repartidores, así como para convocar a los paros y asambleas.

Se puede observar que está en marcha un movimiento de internacionalización de la organización colectiva de las y los repartidores de las plataformas digitales, dada la creciente adhesión de grupos y colectivos de diferentes partes del mundo a los paros. Esta articulación tiende a extenderse más allá de la pandemia, especialmente si tenemos en cuenta que, a lo largo de los paros, reivindicaciones de largo alcance fueron incluidas. Además, analizamos que, al revés de constituir un fenómeno social estático, los movimientos de repartidores tienen un carácter dinámico e involucran narrativas plurales.

6 Referências

Fontes primárias

ALIANÇA BIKE. **Pesquisa de perfil dos entregadores ciclistas de aplicativo.** 2019. Disponible en: aliancabike.org.br/wp-content/uploads/2020/04/relatorio_s2.pdf.
Accedido: 11 jul. 2021.

ATR (Agrupación ATR). **22 de abril Paro Internacional de Repartidores:** Comunicado Internacional de Repartidores. Argentina, 19 abr. 2020a. Facebook: Agrupación ATR. Disponible en:

www.facebook.com/agrupacionatr/photos/a.351555408798159/564161744204190. Accedido: 05 dec. 2020.

ATR (Agrupación ATR). **Chamamento Internacional:** 8 de outubro, 4to Breque Internacional de Entregadores. Argentina, 18 sept. 2020b. Facebook: Agrupación ATR. Disponible en: www.facebook.com/agrupacionatr/photos/a.515518125735219/664609970826033/?type=3&theater. Accedido: 05 dec. 2020.

ATR (Agrupación ATR). **Comunicado Internacional de Repartidores.** Argentina 22 may. 2020c. Facebook: Agrupación ATR. Disponible en: www.facebook.com/agrupacionatr/photos/a.351555402131493/583662165587481/?type=3&theater. Accedido: 05 dec. 2020.

ATR (Agrupación ATR). **Comunicado Internacional:** 1/7 vamos a un nuevo paro internacional de repartidores. Argentina, 25 jun. 2020d. Facebook: Agrupación ATR. Disponible en: www.facebook.com/agrupacionatr/photos/a.351555408798159/603854920234872. Accedido: 05 dec. 2020.

ATR (Agrupación ATR). **Declaración Internacional:** 8 oct., 4to Paro Internacional de Repartidores. Argentina, 18 sept. 2020e. Facebook: Agrupación ATR. Disponible en: www.facebook.com/agrupacionatr/photos/a.515518125735219/664609970826033/?type=3&theater Acceso: 05 dec. 2020.

ATR (Agrupación ATR). **Página de inicio de Facebook.** Argentina, 2020f. Facebook: Agrupación ATR. Disponible en: <https://www.facebook.com/agrupacionatr>. Acceso: 14 dec. 2020.

ATR (Agrupación ATR). **Plenario Nacional de ATR.** Argentina, 22 oct. 2020. Facebook: Agrupación ATR. Disponible en: www.facebook.com/agrupacionatr/posts/692638341356529 Accedido: 14 dec. 2020g.

CALIFORNIA (California Legislative Information). **AB-5 Worker status: employees and independent contractors.** 2019. Disponible en: https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200AB5. Accedido: 17 sep. 2021.

DAR VUELTA TODO. **Enfermería en lucha.** Argentina, 22 nov. 2020a. Facebook: Dar Vuelta Todo. Disponible en: <https://www.facebook.com/100298738359914/photos/a.144967440559710/189006599489127/>. Accedido: 01 ago. 2021.

DAR VUELTA TODO. **Perfil de Instagram.** Argentina, 2020b. [Instagram]. Disponible en: www.instagram.com/com/darvueltatodo.precarizadx/?igshid=12nv5on9yrmaq. Accedido: 14 dec. 2020.

ENTREGADORES ANTIFASCISTAS. **Informe de Paulo Lima.** Brasil, 9 sept. 2020. Instagram: Entregadores Antifascistas. Disponible en: <https://www.instagram.com/p/CE7yctIH-6a/?igshid=4khevqgm2qbp&fbclid=IwAR3OghKKFYDOOb1CTxgEBCLRNrtZZIJL-Wgoupj4__Xh6ulcTQejhhaRXY0>. Accedido: 14 dec. 2020.

GLOVERS COSTA RICA. **Grupo de Facebook.** Costa Rica, 30 oct. 2018. Facebook: Glovers Costa Rica. Disponible en: <<https://www.facebook.com/groups/58238855526296/about>>. Accedido: 11 ene. 2021.

GLOVERS ECUADOR, 2020. **Foto de portada de Facebook.** Ecuador, 14 abr. 2020. Facebook: Glovers Ecuador. Disponible en: <<https://www.facebook.com/102966661386991/photos/a.102973674719623/102973654719625>>. Accedido: 14 dec. 2020.

GLOVERS ELITE DE GUATEMALA. **Perfil de Instagram.** Guatemala, 2020. Instagram: Glovers Elite de Guatemala. Disponible en: <https://www.instagram.com/gloverselitegt/?igshid=8833pzgqnca8&fbclid=IwAR0eSF56v6ZgxvDYmsNKi6f_UpFyrfGZUZqts4Y0bc_FNoOh5fcFV6Z2iuw>. Accedido en: 11 ene. 2021.

MOTOCICLISTAS UNIDOS ONG DE LA CIUDADE DE MÉXICO. **Perfil de facebook.** México. 2020. Facebook: Motociclistas Unidos ONG de la Ciudad de México. Disponible en: <<https://www.facebook.com/mucmamONG2016/>>. Accedido: 14 dec. 2020.

MOVIMIENTO NACIONAL DE REPARTIDORES DE PLATAFORMAS DIGITALES. **Grupo de Facebook.** Colombia. 19 ago. 2020. Facebook: Movimiento Nacional de Repartidores de Plataformas Digitales. Disponible en: <<https://www.facebook.com/groups/2832830006944841/about>>. Accedido: 14 dec. 2020.

NI UN REPARTIDOR MENOS. **En tu pedido, va mi vida.** México, 2020a. Disponible en: <<https://nosotrxs.org/en-tu-pedido-va-mi-vida/>>. Accedido: 11 dec. 2020.

NI UN REPARTIDOR MENOS. **Eventos y convocatorias.** México, 2020b. Disponible en: <<https://nosotrxs.org/eventos-y-convocatorias/>>. Accedido: 11 dec. 2020.

OBSERVATORIO DE PLATAFORMAS. **Objetivo.** Ecuador, 29 jun. 2020. Instagram: Observatorio de Plataformas. Disponible en: <<https://www.instagram.com/p/CCBm4-2hmiN/?igshid=1ksoxlag6wjku>>. Accedido: 14 dec. 2020.

OBSERVATORIO DE PLATAFORMAS. **Repost.** Ecuador, 11 abr. 2021. Instagram: Observatorio de Plataformas. Disponible en: <www.instagram.com/p/CNtOzjLrBER/>. Accedido: 01 ago. 2021.

ORGANIZACIÓN DE REPARTIDORES UNIDØS. **Grupo de Facebook.** Costa Rica, 10 oct. 2020. Facebook: Organización de Repartidores UnidøS. Disponible en: <<https://www.facebook.com/groups/3409841705763809/>> Accedido: 12 may. 2021.

REDAPPS UNIDOS, ARGENTINA. **Convocatoria a Asamblea de repartidores de todas las apps** – Argentina, 27 abr 2020a. Facebook: Redapps Unidos. Disponible en: <<https://www.facebook.com/redappsunidosargentina/photos/a.100612028230925/131936748431786/>>. Accedido: 14 dec. 2020.

REDAPPS UNIDOS, ARGENTINA. **Convocatoria a 2da Asamblea Nacional de repartidores de todas las apps.** Argentina, 16 may. 2020b. Facebook: Redapps Unidos. Disponible en: <www.facebook.com/redappsunidosargentina/photos/a.100612028230925/138344454457682/> Accedido: 14 dec. 2020.

REDAPPS UNIDOS, ARGENTINA. **Convocatoria a 3er Asamblea Nacional de repartidores de todas las apps.** Argentina, 22 jun. 2020c. Facebook: Redapps Unidos. Disponible en: <www.facebook.com/redappsunidosargentina/photos/a.100612028230925/151019246523536/>. Accedido: 14 dec. 2020.

REDAPPS UNIDOS, ARGENTINA. **Perfil de Facebook.** Argentina, 2020d. Facebook: Redapps Unidos. Disponible en: <<https://www.facebook.com/redappsunidosargentina/>>. Accedido: 12 may. 2021.

RIDERS UNIDOS YA CHILE. **Perfil de Twitter.** Chile, 2020. Twitter: Riders Unidos Ya Chile. Disponible en: <<https://twitter.com/riderunidosyacl>>. Accedido: 11 em. 2021.

TRETA NO TRAMPO. **Paralisação dos Apps 1º de Julho.** Brasil, 20 jun. 2020. Facebook: Treta no Trampo. Disponible en: <www.facebook.com/tretanotrampo/photos/a.117238869922650/154807279499142/?type=3&theater>. Accedido: 06 dec. 2020.

UNIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE PLATAFORMAS. **Convocatoria para la Gran Asamblea Internacional de Trabajadores de Aplicaciones.** Costa Rica, 10 nov. 2020a. Facebook: Unión Nacional de Trabajadores de Plataformas. Disponible en: <www.facebook.com/trabajadoresdeplataformas/photos/a.1708200082611079/3188503257914080>. Accedido: 12 may. 2021.

UNIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE PLATAFORMAS. **Convocatoria para el Plenario Internacional de ATR** Costa Rica, 20 jul. 2020b. Facebook: Unión Nacional de Trabajadores de Plataformas. Disponible en: <<https://www.facebook.com/trabajadoresdeplataformas/photos/a.1708200082611079/2869153483182394/>>. Accedido: 12 may. 2021.

UNIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE PLATAFORMAS. **Perfil del Facebook**. Costa Rica, 2020c. Facebook: Unión Nacional de Trabajadores de Plataformas. Disponible en: <<https://www.facebook.com/repartidoresunidxs/>>. Accedido: 14 dec. 2020.

Fontes secundárias

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. SP: Boitempo. 2018.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho digital, “indústria 4.0” e uberização do trabalho. In: CARELLI, Rodrigo; CAVALCANTI, Thiago; FONSECA, Vanessa (orgs.). **Futuro do trabalho**: os efeitos da revolução digital na sociedade. Brasília: ESMPU, 2020.

BENJAMIN, Walter. **Obras Escolhidas**. Vol. I: Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura. Trad.: Sérgio P. Rouanet. 7ª ed. SP: Brasiliense, 2012.

BENJAMIN, Walter. Tese VIII sobre o conceito de história. In: LÖWY, Michael. **Walter Benjamin: aviso de incêndio**: Uma leitura das teses “Sobre o conceito de história”. Trad.: Wanda N. C. Brant, Jeanne M. Gagnebin, Marcos L. Müller. SP: Boitempo, 2005.

BRECHT, Bertolt. Fragen eines lesenden Arbeiter. In: **Kalender Geschichten**. Hamburgo: Hamburgo Rowohlt, 1989.

CINÉTICA, Cinema e Crítica. **“A diferença na forma é um termômetro da luta”** – Entrevista com militantes do canal Treta no Trampo. Disponível em: revistacinetica.com.br/nova/entrevista-com-treta-no-trampo. Accedido em: 14 dec. 2020.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder. BH: Âyiné, 2018.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos**. Trad.: Luiz Repa. SP: Ed. 34, 2003.

LA CAPITAL. **Un joven haitiano que trabajaba como cadete murió al chocar con un colectivo**: Tenía 23 años y se desempeñaba para Pedidos ya mientras cumplía tareas en medio de la pandemia. 2020. Disponível em: <www.lacapital.com.ar/la-ciudad/un-joven-haitiano-que-trabajaba-como-cadete-murio-al-chocar-un-colectivo-n2577100.html>. Accedido: 09 sep. 2021.

MARINI, Ruy Mauro Marini. **Dialética da dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARX, Karl. **O Capital**: Crítica da economia política. Livro I. Trad.: R. Enderle. 2ª ed. SP: Boitempo, 2017.

MELO, Geraldo Magela. A uberização do trabalho doméstico Limites e tensões. In: LEME, Ana Carolina Reis Paes et al. (coords.). **Tecnologias disruptivas e a exploração do trabalho humano**. SP: Ltr, 2017, p. 220-226.

NETO, Rubens Bordinhão. Direito e Superexploração do Trabalho: Uma primeira aproximação ao problema do Direito da periferia do capitalismo. **Revista Direito e Práxis**, vol. 5, n. 9, 2014, pp. 226-250. DOI: 10.12957/dep.2014.11629.

PÊCHEUX, Michel. **O discurso**: estrutura ou acontecimento. Trad.: Eni Orlandi. 5ª ed. Campinas: Pontes, 2008.

SUPIOT, Alain. Les nouveaux visages de la subordination. **Droit social**, n. 2, p. 131-145, 2000.

THOMPSON, Edward P. **A formação da classe operária inglesa**. Trad.: Renato Neto e Cláudia Almeida. 2ª ed. RJ: Paz e Terra, 1988.

THOMPSON, Edward P. **Costumes em comum**: Estudos sobre a cultura popular tradicional. Trad.: Rosaura Eichenberg. SP: Companhia das Letras, 1998.

LA RELEVANCIA DE LA PAZ POSITIVA PARA ENFRENTAR DESAFÍOS SOCIALES: EL POST-ACUERDO DE PAZ Y LA PANDEMIA DE COVID-19 EN COLOMBIA

*A RELEVÂNCIA DA PAZ POSITIVA PARA ENFRENTAR DESAFIOS SOCIAIS:
O PÓS-ACORDO DE PAZ E A PANDEMIA DA COVID-19 NA COLÔMBIA*

*THE RELEVANCE OF POSITIVE PEACE TO FACING SOCIAL CHALLENGES:
THE POST-AGREEMENT OF PEACE AND THE COVID-19 PANDEMIC IN
COLOMBIA*

*Lina Chaparro*¹ 

Universidad de los Andes, Colombia

*Fabício H. Chagas-Bastos*² 

Universidad de Copenhague, Dinamarca

Resumen: El gobierno colombiano y el grupo guerrillero de las FARC—EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo), después de más medio siglo de conflicto en el país, llegaron a un acuerdo de paz en 2016. El Acuerdo de Paz de La Habana, desde una perspectiva de paz positiva, trae más que un posible fin a la violencia a Colombia: aborda los desafíos a la protección social profundamente arraigados legados por el conflicto, además de una refundación del Estado colombiano. Hay una laguna teórica y empírica, todavía, sobre ¿por qué y cómo pueden los mecanismos de justicia transicional colaborar con la promoción de medidas de protección social y abordar sus desafíos en ambientes de construcción de paz? En este artículo argumentamos que la justicia de transición impulsada por el Acuerdo es una herramienta fundamental para hacer frente a los desafíos a la protección social en Colombia —sean ellos históricos u oriundos de la pandemia de COVID-19. Proponemos un nuevo

¹ Investigadora del Programa de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Colombia). E-mail: lp.chaparro@uniandes.edu.co

² Profesor Asistente y Marie Skłodowska-Curie Fellow en la Universidad de Copenhague (Dinamarca). Email: chagasbastos@ifs.ku.dk

ângulo a las perspectivas tradicionales de construcción de paz, justicia de transición, y estudios de protección social, mostrando que hay ganancias analíticas en una perspectiva interdisciplinaria que va hacia un punto intermedio entre los aspectos minimalistas y maximalistas de los estudios construcción de paz, y que incorpora los mecanismos de justicia de transición los desafíos sociales bajo un plan de desarrollo a largo plazo.

Palabras Clave: Colombia; Justicia de Transición; Desarrollo; Peacebuilding; Paz Positiva.

Resumo: O governo colombiano e o grupo guerrilheiro das FARC—EP (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia—Exército Popular), após mais de meio século de conflito no país, chegaram a um acordo de paz em 2016. O Acordo de Paz de Havana, de uma perspectiva de paz positiva, traz mais do que um fim possível para a violência na Colômbia: aborda os desafios profundamente enraizados à proteção social que sobram do conflito, bem como uma refundação do Estado colombiano. Ainda há uma lacuna teórica e empírica, contudo, sobre por que e como os mecanismos de justiça transicional podem colaborar com a promoção de medidas de proteção social e enfrentar seus desafios em ambientes de construção da paz? Neste artigo, argumentamos que a justiça transicional promovida pelo Acordo é uma ferramenta fundamental para enfrentar os desafios à proteção social na Colômbia —sejam eles históricos ou originários da pandemia COVID-19. Propomos um novo ângulo para as perspectivas tradicionais dos estudos de construção da paz, justiça de transição e proteção social, mostrando que há ganhos analíticos em uma perspectiva interdisciplinar de alcance médio entre os aspectos minimalistas e maximalistas dos estudos de construção da paz, e que incorpora mecanismos de justiça de transição e desafios sociais em um plano de desenvolvimento de longo prazo.

Palavras-chave: Colômbia; Justiça de Transição; Desenvolvimento; Construção de Paz; Paz Positiva.

Abstract: The Colombian government and the guerrilla group of the FARC—EP (Revolutionary Armed Forces of Colombia—People’s Army), after more than half a century of conflict in the country, reached a peace agreement in 2016. The Havana Peace Agreement, from a perspective of positive peace, brings more than a possible end to violence in Colombia: it addresses the deep-seated challenges to social protection left over from the conflict, as well as a re-founding of the Colombian state. There is still a theoretical and empirical gap, however, about why and how can transitional justice mechanisms collaborate with the promotion of social protection measures and address their challenges in peacebuilding

environments? In this article we argue that the transitional justice promoted by the Agreement is a fundamental tool to face the challenges to social protection in Colombia —be they historical or originating from the COVID-19 pandemic. We propose a new angle to the traditional perspectives of peacebuilding, transitional justice, and social protection studies, showing that there are analytical gains in adopting an interdisciplinary perspective as a middle ground between the minimalist and maximalist aspects of peacebuilding studies, and that incorporates transitional justice mechanisms and social challenges under a long-term development plan.

Keywords: Colombia; Transitional Justice; Development; Peacebuilding; Positive Peace.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.188087](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.188087)

Recebido em: 02/07/2021
Aprovado em: 28/10/2021
Publicado em: 29/10/2021

1 La relevancia de la paz positiva para enfrentar desafíos sociales: el post-acuerdo de paz y la pandemia de covid-19 en Colombia

Con apenas tres años de la etapa inicial de implementación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (o apenas el Acuerdo; COLOMBIA; FARC—EP, 2016) entre el gobierno de Colombia y el grupo guerrillero de las FARC—EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo), la pandemia de COVID-19 ha expuesto las devastadoras consecuencias de la ausencia de sistemas de protección social bien diseñados. Si bien esto es cierto en todos los países —en especial en el caso de los países más pobres—, recibe particular relevancia en un país como Colombia, en lo cual las medidas de protección social están íntimamente relacionadas a la debilidad estatal —y esta está, a su vez, ligada a la implementación exitosa de los mecanismos de justicia de transición propuestos en el Acuerdo.

Más allá de una lectura técnica, el Acuerdo fue más que un mecanismo de justicia transicional que buscaba definir un marco mínimo de justicia y definir medidas encaminadas a la reconciliación de la sociedad

y su pacificación. El documento producido excede el deber y el alcance de un acuerdo de paz más tradicional (pasar de la paz negativa a la positiva). Por esta razón, ha sido reconocido como uno de los mecanismos de justicia transicional más comprensivos al incorporar un catálogo de reformas que buscan confrontar las causas históricas estructurales del conflicto armado (PRATER; HILLER, 2019) —como la desigualdad regional profunda y la presencia estatal errática en el interior del territorio, e incluir un catálogo de programas de desarrollo social. Desde una perspectiva de paz positiva, trae más que un posible fin a la violencia en Colombia. De hecho, el Acuerdo aborda desafíos históricos a la protección social profundamente arraigados y legados por el conflicto —además de una refundación velada del Estado colombiano (CHAGAS-BASTOS, 2018).

Una literatura ya voluminosa ha buscado comprender los variados aspectos de los procesos de paz en Colombia —en particular desde las perspectivas de la construcción de paz y de la justicia de transición. Los estudios de construcción de paz se dividen entre argumentos que relacionan el conflicto a la falencia del Estado en cumplir sus funciones básicas, o que equiparan la construcción de la paz con la construcción de capacidades estatales. En ambas vertientes, la debilidad estatal ocupa un lugar predominante en la explicación de la generación y transformación de los conflictos armados. A su vez, en el campo de los estudios de justicia transicional, recientemente se ha reconocido la importancia de considerar las dimensiones sociales y económicas de los conflictos armados.

La pandemia de COVID-19, entretanto, trae desafíos teóricos y empíricos a la masa crítica producida sobre la construcción de paz y justicia de transición. Como observan Andia y Chorev (2021), las condiciones sanitarias adversas exacerbaban las desigualdades existentes y crearon nuevas vulnerabilidades, en particular a los pobres y subempleados —dado que parte significativa de los mecanismos de los sistemas de protección social activados para hacer frente a la crisis solo están disponible para trabajadores formales.

Políticas estatales (o la falta de ellas) pueden crear o mitigar vulnerabilidades. Dicho de otro modo, la capacidad estatal es clave para hacer frente a los desafíos sociales históricos que se volvieron (aún más) agudos en la pandemia de COVID-19. En un país como Colombia, donde los esfuerzos de justicia transicional también son elemento de intervención de políticas públicas en la realidad buscando la transformación de injusticias históricas, ¿por qué y cómo pueden los mecanismos de justicia transicional colaborar con la promoción de medidas de protección social y abordar sus desafíos en ambientes de construcción de paz? La pregunta se vuelve particularmente importante en un ambiente, en el cual la pandemia del COVID-19 ha deprimido agudamente la protección social y tasas de informalidad en la economía son iguales o mayores del 55%, como es el caso colombiano (RUBIO et al., 2020).

En este artículo argumentamos que la justicia de transición impulsada por el Acuerdo es una herramienta fundamental para hacer frente a los desafíos a la protección social en Colombia —sean ellos históricos o oriundos de la pandemia de COVID-19. Proponemos un nuevo ángulo a las perspectivas tradicionales de construcción de paz, justicia de transición, y estudios de protección social, mostrando que hay ganancias analíticas en una perspectiva interdisciplinaria que va hacia un punto intermedio entre los aspectos minimalistas y maximalistas de los estudios construcción de paz, y que incorpora los mecanismos de justicia de transición los desafíos sociales bajo un plan de desarrollo a largo plazo.

Para ello, primero revisamos críticamente los que se han presentado sobre la relación entre construcción de Estado y construcción de paz, para señalar la importancia de estos procesos en las sociedades en transición. A continuación, presentamos nuestras reflexiones sobre los principales vacíos que persisten en el análisis sobre la capacidad estatal y la construcción de paz duradera —considerando los aspectos pertinentes a la pandemia de COVID-19.

2 La relación entre conflicto armado, debilidad estatal, y bajo soporte social

La literatura que explora la relación entre debilidad estatal y conflicto es vasta³. Tales estudios analizan el surgimiento y mantenimiento de los conflictos enfocándose en el efecto de políticas ineficaces de desarrollo económico, la liberalización política y económica, la cooptación del Estado por las élites económicas, y la escasez de recursos ambientales (DI JOHN, 2008).

La evidencia respecto a la existencia de países con bajo crecimiento económico que no derivaron en conflictos armados internos motivó la búsqueda por nuevos factores explicativos, tales como la erosión o ruptura de la legitimidad política y de la capacidad de gobernar de los Estados, la pérdida en el monopolio del uso de la fuerza para el mantenimiento del orden en el territorio, y la generación de recursos para la prestación de servicios públicos (AYOOB, 2001; ZARTMAN, 1995). La integración de los aportes enfocados en la cuantificación del costo económico de la guerra, con análisis de los nuevos tipos de violencia organizada que surgieron en el contexto de la globalización, y de la desestatalización de la violencia bélica mostraron una vez más la dificultad para abordar una única estrategia de construcción de paz que permitiera la solución de los conflictos y la prevención de su resurgimiento (MÜNKLER, 2002).

La revisión de las debilidades estatales adquirió mayor importancia como un factor subyacente, que exigía esfuerzos sostenibles en el largo plazo que debían articularse a los esfuerzos de construcción y sostenimiento de la paz mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales, para la garantía de la paz futura. La literatura sobre debilidades estatales como causas de conflictos armados internos, entretanto, excluye la revisión del desarrollo social del análisis. Esto a su vez ha implicado la ausencia de su consideración en las dimensiones sociales dentro de las

³ En general se enfocan en los 'Estados fallidos', eso es, aquellos que no cumplen con las funciones estatales mínimas de seguridad y bienestar social.

estrategias de prevención y terminación de los conflictos (AGBAKWA, 2003).

3 Sociedades en transición y desarrollo

Una respuesta a la relación entre conflicto armado, debilidad estatal, y bajo soporte social se ha dado en la línea de los estudios sobre justicia transicional, en términos de la revisión de la vulneración sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales de grupos de ciudadanos como un factor relevante. Presentamos los argumentos que sostienen que los esfuerzos de las sociedades en transición en materia de construcción de Estado —incluyendo aquí desafíos sociales históricos y que se presentan bajo circunstancias inesperadas— son una vía necesaria para la construcción de paz duradera. Primero, presentamos una reconstrucción de la evolución de la tradicional concepción dicotómica de paz (positiva o negativa), para mostrar el actual lugar privilegiado que ocupa una conceptualización intermedia de paz. A continuación, se hará una referencia a la justicia de transición y sus aspectos socioeconómicos, como una estrategia de construcción de paz positiva desde el nivel intermedio que ubica en el centro la cuestión del desarrollo social en las sociedades en transición.

3.1 *De la paz negativa a la paz positiva —y el intermezzo*

Los estudios sobre la construcción de paz están marcados desde su origen según la manera en que se entiende ‘la paz’ y su sostenibilidad. El debate conceptual se ubica en la distinción entre las concepciones *negativa* y *positiva* de la paz introducidas por Galtung (1964). Por un lado, el concepto de *paz negativa* denota la ausencia de violencia física directa entre unidades políticas, el silencio de los fusiles y la subsecuente disminución de la violencia letal medida en número de homicidios ocurridos por ocasión de conflictos armados. Por otro, la *paz positiva* hace

referencia a la ausencia de violencia estructural, como una cuestión de desarrollo vertical y justicia social, en la que hay una distribución igualitaria de poder y recursos va dirigida a una transformación social profunda que busca resolver las causas estructurales de la violencia (GALTUNG, 1964, 1969, 1985; WEBEL; GALTUNG, 2007).

Desde una postura minimalista, la construcción de paz se limitaría a acciones dirigidas a la superación de los efectos inmediatos del conflicto (e.g., recuperación de la infraestructura, responsabilización penal de los involucrados en atrocidades). Por otro lado, desde una postura maximalista, la construcción de paz —definida como un grupo de actividades que apuntan a evitar la recaída en el conflicto—, da cuenta de una comprensión de la paz como una meta alcanzable que requiere la ejecución de acciones concretas cada vez más complejas cuya implementación ocurre tras la superación del conflicto para la prevención de nuevos conflictos en el futuro (BERDAL; MALONE, 2000)⁴.

Desde la década de los 2000s, la literatura sobre la construcción de paz como construcción de Estado pasa a abordar sus problemas como elemento clave de la seguridad internacional (CHANDLER, 2017). El enfoque recae sobre las debilidades estatales para orientar el diseño de estrategias para la creación de capacidades que hicieran posible una perspectiva de futuro compartida en las sociedades que aspiraban a la transición del conflicto a la paz (BICKERTON, 2006; ROTBERG, 2003; ZARTMAN, 2005). Se ha incorporado a la respuesta sobre cómo construir y sostener la paz, además de los esfuerzos por el fin de la violencia letal, el impulso de una agenda de transformaciones que aborde las causas fundamentales del conflicto —que considerara las cuestiones culturales, económicas, sociales y políticas subyacentes para la garantía de los derechos humanos, haciendo hincapié en el vínculo entre desarrollo y paz (UNITED NATIONS, 2000).

⁴ Para una revisión detallada, véase RETTBERG, 2003.

Las actividades para la construcción y consolidación de la paz, así como para su medición, pasaron a reconocer que los Estados en situación de posconflicto requieren más que estrategias para la prevención de la guerra. Una concepción *intermedia* de la construcción de paz apunta a la demanda de un paquete de transformaciones institucionales que afecten las variables explicativas del surgimiento y mantenimiento de los conflictos armados, además de esfuerzos por la promoción y fortalecimiento de la democracia, del estado de derecho, la presencia de derechos humanos y de una cultura de construcción de paz, que garantice el sostenimiento social de los esfuerzos en la materia (BARNES, 2001; BIGOMBE; COLLIER; SAMBANIS, 2000). De este modo, se permiten privilegiar a las iniciativas locales de construcción de paz (construcción de paz cotidiana; MAC GINTY, 2014) y relegan al sistema internacional a labores de apoyo y facilitación, de manera que se atiendan a realidades nacionales y se tomen en cuenta las preocupaciones, necesidades y aspiraciones de las comunidades locales.

3.2 *Los aspectos socioeconómicos de la justicia de transición*

Las perspectivas tradicionales de justicia transicional han planteado un catálogo de principios, estándares y mecanismos sobre qué deben hacer y seguir las sociedades para superar un pasado de abusos a larga escala, convirtiéndose en un elemento necesario en los acuerdos para la terminación de los conflictos armados (TEITEL, 2000). Estas perspectivas surgen en el contexto del siglo XX influenciadas por el discurso de los derechos humanos y los procesos de democratización en el hemisferio occidental. Eso explica porqué, en parte, estos abordajes parten de la visión de *paz democrática* que privilegia una comprensión de las democracias como menos propensas a entrar en conflicto entre sí (MURAVCHIK, 1991; RUSSETT, 1995; WALDORF, 2012) y como uno de los factores que facilitan la transición hacia una paz estable (BAYER, 2010).

Así como lo han señalado los estudios críticos de justicia transicional, desde la concepción más tradicional de ésta se ha privilegiado un enfoque

clásico liberal que resiste a la incorporación de enfoques más comprehensivos como los que consideran la violencia estructural, las cuestiones socioeconómica o medioambiental como claves para la superación del pasado violento (GALTUNG, 1985; HULME, 2017; LAPLANTE, 2008; MILLER, 2008; SHARP, 2012). Paradójicamente, en el sistema internacional, la ONU ha resaltado la relación entre derechos humanos, seguridad, desarrollo y justicia de transición. De hecho, se ha reconocido que en las sociedades en transición debe prestarse especial atención al Estado de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (ARBOUR, 2007).

A partir del llamado a la comprensión holística de la justicia transicional como un proyecto global sobre cómo dar respuesta a los conflictos armados restaurando la justicia en los parámetros de la construcción de paz, recientemente se han considerado las dimensiones económicas de los conflictos armados internos desde una perspectiva que toma en cuenta las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales (BORAINÉ, 2006; MANI, 2002; NAGY, 2008). Estas están directamente ligadas a las debilidades del Estado que se habían quedado al descubierto, como causa y consecuencia de los conflictos armados internos, bajo el rótulo de 'violencia económica' (SHARP, 2014). Esta nueva comprensión amplía el objetivo de la justicia transicional, de la garantía de los derechos de las víctimas, a la revisión de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales como causas estructurales que explican el surgimiento del conflicto y deben ser solucionadas para realizar los fines de la justicia transicional (AGBAKWA, 2003; ARBOUR, 2007; MANI, 2002).

La justicia transicional entendida de este modo es una herramienta para la construcción de paz positiva. Por la magnitud del objetivo, algunos críticos han resaltado un riesgo de eficacia, al considerar la dificultad que puede significar para la justicia transicional impulsar reformas para corregir la inequidad —dados los contextos políticos convulsos en los que suele implementarse la preferencia de los gobiernos por el crecimiento ante la

redistribución, y las tensiones con las élites económicas que pueden mostrarse reacias a la transición (MCAULIFFE, 2016; WALDORF, 2012).

4 ¿En fin, la paz? El Acuerdo de la Habana

La historia de Colombia desde el siglo XX ha estado marcada por el conflicto armado interno. Desde los años 1940 la violencia bipartidista y más tarde a partir de los años 1960 con el surgimiento de guerrillas campesinas⁵ que tramitaron por la vía armada las que consideraron demandas sociales no atendidas por parte del Estado.

El conflicto interno se ha complejizado a lo largo de las sucesivas décadas de su existencia, con la incorporación de una variedad de actores armados (e.g., grupos paramilitares) y elementos de la economía ilegal (e.g., narcotráfico). La búsqueda de la paz por la vía de las negociaciones, por lo tanto, no es novedosa en Colombia. Por el contrario, durante la segunda mitad del siglo XX varios gobiernos adelantaron negociaciones de paz con diferentes grupos guerrilleros —incluidas las FARC—EP. Muchas de ellas, sin embargo, fracasaron. De hecho, un antecedente perverso y pesado a cualquier —y en particular al actual— proceso de construcción de paz en el país (MOLANO, 2016; MURCIA, 2017; NASI, 2006).

Desde 1982, se inició una etapa de negociaciones de paz con diversos grupos para poner fin a la lucha armada. Durante la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986) tras un cese al fuego, se celebraron diálogos con las FARC—EP y el M-19. Estas fueron paralizadas al inicio de la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990), y nuevamente retomadas bajo la “Iniciativa por la Paz”. Con la Asamblea Nacional Constituyente y la Constitución de 1991, se presentó una ampliación democrática que coincidió con la firma de la paz con tres grupos insurgentes (EPL, ERP y Quintín Lame). Los esfuerzos por poner fin al conflicto armado en Colombia continuaron en 1998 en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) con

⁵ Se cuentan dentro de estos grupos rebeldes: las FARC—EP, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Movimiento 19 de abril (M-19), el Movimiento de Renovación Socialista (MRS), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

diálogos con las FARC—EP, que terminaron tres años más tarde sin resultados. Mientras que, tras el fortalecimiento de grupos paramilitares en la década de los 1990s, a partir del año 2002 y hasta el 2005, el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) adelantó un proceso de negociación que permitió el desarme y sometimiento a la ley de las Autodefensas Unidas de Colombia (VILLAVECES-NIÑO, 2003).

Eriksson y Wallensteen (2004) observan que en las últimas décadas los conflictos armados han terminado más por la vía de la negociación que por la vía armada —el caso colombiano no ha sido la excepción. Entre el año 2012 y el 2016 el gobierno nacional (bajo el mandato del presidente Juan Manuel Santos [2010-2018]) y las FARC—EP participaron en un proceso de negociación política con sede en La Habana para dar fin al conflicto armado interno de más de cinco décadas en Colombia.

En el marco de negociación definido por el Gobierno de Colombia y las FARC—EP, las negociaciones se iniciaron con una fase exploratoria reservada en el 26 de agosto de 2012 en la cual se definió el modo en que ocurrirían, los negociadores, la duración y la agenda que concentraría los acercamientos. Esta estrategia permitiría avanzar de manera progresiva —en medio del conflicto armado persistente— sobre acuerdos temáticos repartidos en cinco puntos, bajo la regla de “nada está acordado hasta que todo esté acordado” (COLOMBIA; FARC—EP, 2013). Así mismo, se definió un marco legal mediante una reforma constitucional para adelantar las negociaciones, el Marco Jurídico para la Paz⁶.

La labor del Acuerdo se extendió por 16 meses representados en 27 ciclos de conversaciones en Cuba, 257 días ininterrumpidos de trabajo entre, miembros del gobierno, militares, guerrilleros. Así, se logró entregar el modelo de cese al fuego y dejación de las armas el 23 de junio del 2016, con presencia de la comunidad internacional. Los puntos de la agenda de negociación tuvieron en consideración causas estructurales del conflicto y su sostenimiento durante más de seis décadas como la pobreza, la

⁶ Acto Legislativo No. 01 de 2012 del Congreso de la República de Colombia.

cuestión agraria, y el impacto de la economía ilegal de la producción y tráfico de drogas, primero, y cocaína después (FAJARDO, 2015).

La distancia entre las partes daba cuenta de un “síndrome de cobija rota” en las negociaciones sobre el diseño del mecanismo de justicia transicional (DE LA CALLE, 2019, p. 97), lo que acentuaba las diferencias entre ellas y dividía a la sociedad colombiana. En efecto, con el avance de las negociaciones⁷, se hizo más evidente que la definición del componente de justicia de este acuerdo de paz, tanto en perspectiva jurídica como política, implicaba una discusión sobre la noción misma de transición como cambio en el régimen político democrático, que sustentaría el diseño del mecanismo judicial.

Como es propio de los acuerdos de paz, en Colombia se presentó una oposición al proceso de negociación y su producto final. Los saboteadores del Acuerdo —el ex presidente Álvaro Uribe, élites terratenientes locales, y algunos miembros de las Fuerzas Armadas— presentaron argumentos que cuestionaban los acuerdos temáticos levantando sospecha sobre su necesidad, por lo que se alinearon alrededor de la defensa del latifundio, el uso de la tierra, el modelo productivo de explotación agropecuaria industrial, la limitación a la participación política de los antiguos integrantes de las FARC y un modelo de justicia de sometimiento y castigo a graves crímenes de derechos humanos cometidos por la antigua guerrilla en el marco del conflicto (EL TIEMPO, 2014). En respuesta, diferentes sectores de la sociedad colombiana, encabezados por el equipo negociador de gobierno precisaron el alcance de las negociaciones y el Acuerdo, estableciendo su necesidad como mecanismos de reforma profunda que atendían a las causas estructurales del conflicto (DE LA CALLE, 2019; NARANJO, 2015). Se observa, por lo tanto, el conflicto ideológico en la

⁷ Mientras el gobierno colombiano lo fijó en los siguientes términos: “En una transición, la lucha contra la impunidad y por la justicia consiste precisamente en la satisfacción de los derechos de las víctimas. Satisfacción que se logra no solamente con la justicia penal, sino con toda una serie de medidas y mecanismos extrajudiciales”. Por su parte, las FARC fijaron como horizonte del acuerdo que “[s]e trata de fundar un verdadero Estado Social de Derecho” y “el propósito de avanzar hacia el necesario e inaplazable proceso de democratización real del Estado”. La solución a la divergencia entre gobierno y FARC se logró mediante un ajuste a la noción de mecanismos de justicia transicional como exclusivamente judiciales, para en su lugar posicionar una visión integral que pudiera atender a las víctimas y los estándares de justicia en materia de afectaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado en la transición del conflicto a la paz (DE LA CALLE, 2019, p. 108).

disputa por el significativo del concepto de la “paz” —que necesariamente enmarca el contexto y remite al fin del conflicto armado, por su condición histórico-social.

Como se demuestra, el trasfondo político colombiano tuvo significativa importancia en el proceso. De hecho, el triunfo del presidente Santos⁸ fue convencer a las fuerzas reaccionarias del país para que aceptaran los términos del Acuerdo debido al poder de los cambios y las ganancias que podían obtener a lo largo del proceso y en el futuro —a pesar de sus costos. Al mismo tiempo, como mecanismo de justicia de transición, el Acuerdo ha desarmado y despertado otras fuerzas reaccionarias en el país que por largo tiempo han militarizado territorios marginales y se han alimentado (política y financieramente) de las décadas de conflicto (RAMÍREZ, 2019). A lo anterior, se suma un ambiente de polarización persistente, y que se hizo evidente en el resultado del plebiscito en 2016 que estableciera el gobierno colombiano como mecanismo de refrendación de lo acordado —y que, por un estrecho margen, motivó la revisión de varios puntos acordados en el Acuerdo original.

Al fin y al cabo, el Acuerdo se estructura como un mecanismo integral de justicia transicional organizado en una agenda de negociación de cinco puntos buscan atender a las causas estructurales del conflicto para construir una paz duradera: 1) participación política; 2) desarrollo rural integral; 3) cese a las hostilidades y dejación de armas; 4) solución al problema de drogas y sustitución de cultivos ilícitos; y 5) garantía de los derechos de las víctimas. Así, el documento funciona como un complejo mecanismo que, a través del catálogo de reformas que impulsa, busca la transformación y construcción del Estado, como una fórmula de construcción de paz positiva.

⁸ Las ideas de Santos, basadas en la *Tercera Vía* de Giddens, al fusionar elementos de izquierda y derecha para formar una posición centrista (ORJUELA, 2015; SANTOS; BLAIR, 1999), no buscaban abordar directamente demandas específicas (como, por ejemplo, el desarrollo rural o regional), sino la pobreza generalizada en el país causada por la incapacidad crónica e histórica del gobierno central colombiano para brindar bienes públicos a todos los rincones del país.

5 “Donde no hay pan, no hay sosiego”

Volvemos a nuestra pregunta inicial: ¿por qué y cómo pueden los mecanismos de justicia transicional colaborar con la promoción de medidas de protección social y abordar sus desafíos en ambientes de construcción de paz?

Primero, abordamos el elemento normativo (*por qué*) contenido en un abordaje a la justicia de transición desde una perspectiva de paz positiva. A continuación, avanzamos sobre los elementos de política públicas (*cómo*) que hacen el puente entre elementos normativos y la realidad colombiana. Para ello, consideramos el impacto de una transición hacia la paz motivada por la implementación del Acuerdo en el desarrollo social en Colombia, y el cómo éste contribuye a cerrar brechas de inequidad —en particular a la luz del escenario de la pandemia del COVID-19.

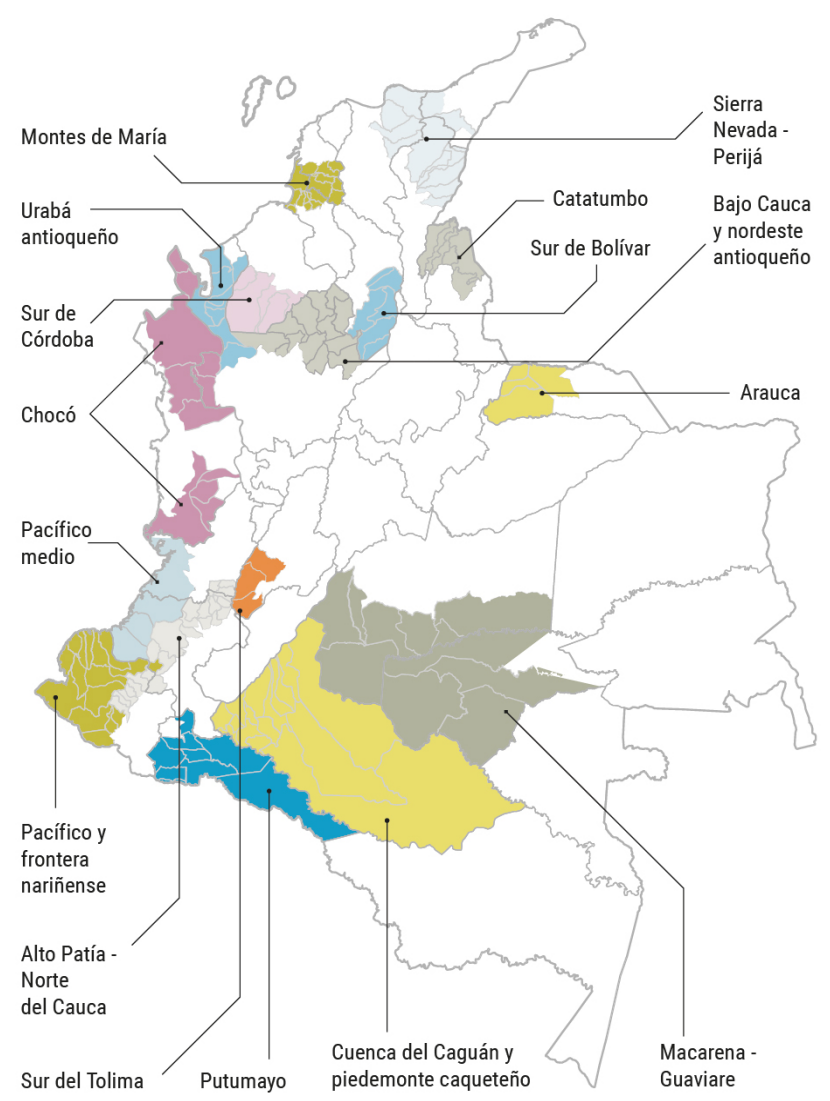
5.1 *La justicia para la paz*

El Acuerdo otorga un lugar privilegiado a la intervención del Estado en los territorios más rezagados y afectados por el conflicto armado (construcción de paz desde arriba), al tiempo que, mediante la participación de los gobiernos y comunidades locales en la definición de políticas públicas, reconoce el rol esencial de las comunidades en la construcción de paz (construcción de paz desde abajo). Tal medida apunta a fortalecer la confianza pública y generar sentido de apropiación del Acuerdo por la población, con un consecuente aumento de la legitimidad de las instituciones estatales.

De esta forma, el mecanismo de justicia transicional se alinea con el reconocimiento que en las últimas décadas se ha dado a la importancia de los gobiernos locales y territoriales en el diseño e implementación de iniciativas de construcción de paz (EATON, 2021), y a la participación de

actores no estatales en los procesos de justicia transicional y en las vías de desarrollo de las sociedades que pasan por estos procesos. Por ejemplo, el Acuerdo enfatiza el concepto ‘paz territorial’ (JARAMILLO, 2014) por la vía de la incorporación de un ‘enfoque territorial’ en los capítulos de “Reforma Rural Integral” (Punto 1), “Solución al problema de las drogas ilícitas” (Punto 4) y “Acuerdos sobre las víctimas del conflicto armado” (Punto 5), sirviéndose de instrumentos como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)⁹

Figura 1. ¿Dónde están los PDET?



Fuente: Forero (2019).

⁹ La implementación de los PDET se dará en 16 subregiones de 19 departamentos del país, con la participación activa de 170 municipios afectados por el conflicto armado.

Los PDET funcionan como instrumentos de planeación participativa de políticas públicas locales y apuntan al desarrollo, la construcción de paz y la reconciliación. Su estructura reconoce las distribuciones desiguales de la violencia en todo el territorio, así como sus efectos diferenciales sobre sus habitantes¹⁰. Desarrollan la noción de ‘paz territorial’ incluida en el Acuerdo como una fórmula novedosa para la superación de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales subyacentes a la violencia considerando la variable territorio, que establece las aspiraciones el proceso de construcción de paz como paz positiva sostenible y permite adelantar un proceso de descentralización, por medio de los PDET (CAIRO et al., 2018).

De este modo, los PDET son concebidos como mecanismos de construcción de paz útiles para la articulación de esfuerzos para el desarrollo nacional sostenible en el largo y mediano plazo, que deja atrás el tradicional centralismo para privilegiar el diseño de políticas públicas con enfoque territorial mediante la autonomía programática —desde el nivel nacional y local, y, desde las poblaciones y las entidades del Estado (RESTREPO; PEÑA, 2019). Para ello, se incluyeron dos fórmulas: la priorización de territorios y una vigencia restringida. En un término de diez años, el Estado se comprometió a generar de capacidades en la institucionalidad local de los municipios priorizados a partir de un diagnóstico de necesidades en cada territorio que atiende a cuatro criterios: grado de afectación del conflicto armado¹¹, presencia de economías ilegales¹², capacidad de gestión y nivel de pobreza¹³. Al fin y al cabo, estos buscan promover un cambio estructural que se suma a las medidas de protección social existentes en Colombia.

Sin embargo, tras más de cuatro años de vigencia del Acuerdo, su implementación ha puesto en evidencia un segundo desafío relativo a la

¹⁰ Las condiciones necesarias para el logro de capacidades locales que permitan la estabilización de los territorios después de la implementación de los PDET y la construcción de una paz duradera son, sin embargo, cuestiones abiertas.

¹¹ Medido en variables de victimización construidas a partir de la consideración de hechos registrados por delito.

¹² Considera los factores de medición de la presencia y persistencia de cultivos de uso ilícito (Punto 4).

¹³ En la reglamentación de los PDET mediante el Decreto 893 de 2017, el Estado colombiano estableció que para la medición del nivel de pobreza atendería al Índice de Pobreza Multidimensional [IPM-C].

existencia de interpretaciones diversas de la concepción de los PDET que los enmarcan en la estructura territorial convencional y limita su poder transformador. El desarrollo de los Programas como instrumento para la implementación del Acuerdo exige su coordinación con otros mecanismos que están también allí establecidos, en virtud de la integralidad del Acuerdo como mecanismo de justicia transicional. En particular, debe incluir esfuerzos para la garantía de los derechos de las víctimas y poblaciones afectadas por el conflicto y la reintegración de los excombatientes a las comunidades que se vieron afectadas, en últimas, la reconciliación. Así, si bien el énfasis de los PDET se ha puesto sobre el componente agrario —en particular, la restitución y redistribución de tierras (Punto 1)—, uno de sus potenciales está en la planeación participativa direccionada a la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado como se definiera en el componente de justicia del Acuerdo, lo que supone un nuevo nivel de articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) creado en el Acuerdo (Punto 5).

Tellez (2019) observa que las preocupaciones materiales o distributivas sobre los efectos del Acuerdo fueron particularmente importantes para las poblaciones rurales. De hecho, no hay evidencia sobre que la sociedad colombiana exigiera en su conjunto una fórmula de justicia exclusivamente retributiva, referida a la imposición de castigos penales tradicionales a los responsables. De lo que sí hay evidencia es que las comunidades ubicadas en los territorios más afectados —con las mayores tasas de eventos de victimización, en particular por las FARC—, fueron los que en su mayoría no rechazaron el Acuerdo en el plebiscito de 2016, ni las sanciones restaurativas en él contenidas (ARJONA, 2016; FERGUSON; MOLINA, 2016), lo que sugiere, una preferencia por una comprensión integral de la justicia transicional que atendiera la violación de los derechos económicos, sociales y culturales de las víctimas directas y las poblaciones,

para garantizar su no repetición por ninguno de los actores involucrados (tanto el Estado como los ex-combatientes).

Además, una oportunidad para la implementación integral del Acuerdo más allá del énfasis exclusivamente agrario está en la articulación de las políticas públicas para la superación de la pobreza rural con el mecanismo de justicia fijado en el Acuerdo, como una fórmula de construcción de paz desde abajo en el que la participación de las comunidades es central. En particular, en las sanciones que la Jurisdicción Especial para la Paz¹⁴ (JEP) podrá imponer. Estas sanciones —llamadas “sanciones propias” en el Acuerdo— exigen, como los PDET, escenarios participativos de diálogo sobre las formas en que podrá repararse aplicando un enfoque restaurativo entre el Estado representado por el tribunal de justicia transicional y los gobiernos locales, las comunidades, las víctimas, y los que infligieron las violaciones de derechos humanos, para fijar fórmulas de desarrollo social y reparación de los daños.

De hecho, la necesaria articulación de las entidades de los gobiernos nacional y local y del SIVJRNR para la definición de Proyectos de sanción propia y de PDET, como lo establece el Acuerdo, amplía la visión del objetivo de los mecanismos de justicia transicional de la garantía de los derechos de las víctimas, exclusivamente, a la revisión de la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones a nivel territorial como causas estructurales del conflicto que deben transformarse para ayudar a cerrar las brechas de inequidad. Implica también una transformación en la concepción de los mecanismos judiciales de justicia transicional, donde los jueces se convierten en actores estratégicos para la gestión de los escenarios de participación y diálogo que se requieren, ampliando su mandato más allá de la determinación de responsabilidades al del logro de justicia social con una visión transformadora. La integralidad del Acuerdo como mecanismo de justicia transicional, distribuye las

¹⁴ La JEP fue creada mediante el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera (Punto 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto), entre otras funciones, se fijó que podrá determinar responsabilidades sobre los hechos y conductas que derivaron en crímenes cometidos en el marco del conflicto armado en Colombia, así como imponer sanciones a los victimarios en los eventos de reconocimiento de responsabilidad de crímenes.

responsabilidades en los diferentes instrumentos y órganos de los que se sirve con el fin de consolidar una cultura de paz basada en el diálogo y planeación participativa entre las partes, que se construye gradualmente para garantizar su sostenibilidad.

5.2 *Paz positiva, desarrollo, y cambio estructural hacia la protección social*

El Estado colombiano, que nunca fue fuerte, entró en un terrible período de crisis entre los años 1980 y 1990, mientras buscaba evitar la amenaza triple de los cárteles de la droga poderosos, grupos insurgentes consolidados (e.g., FARC—EP, M-19 y ELN) y del surgimiento y consolidación de grupos paramilitares. En este sentido, Bejarano y Pizarro (2003) argumentan que la debilidad del Estado facilitó el surgimiento de grupos guerrilleros territorialmente extensos a los que se reaccionó con la privatización de la guerra de contrainsurgencia que derivó en la conformación de grupos paramilitares —y a su vez, las décadas de guerra contra el Estado tuvieron el efecto retroalimentado de debilitar aún más la capacidad estatal. A lo que se sumó una distribución desigual del bienestar y la riqueza, que contribuyó al agravamiento del conflicto. A fines de la década de 1990, los observadores internacionales veían cada vez más a Colombia como un Estado fallido (SHIFTER; JAWAHAR, 2004). Con todo, otros autores han llamado la atención sobre la importancia de abordar la relación entre la construcción de Estado en Colombia como un proceso de larga duración y con variación territorial, y el proceso de integración diversa de los territorios a lo nacional (GONZÁLEZ; BOLÍVAR; VÁZQUEZ, 2003).

Históricamente, los lugares más remotos y de más difícil acceso son los más empobrecidos y con la mayor debilidad de presencia institucional. No sorprende que sean estos los principales enclaves del conflicto en el país. La pobreza en las zonas rurales de Colombia durante los últimos veinte años ha disminuido ligeramente, pero el progreso hacia el alivio total

de la pobreza ha sido demasiado lento frente a las necesidades corrientes. Por el contrario, ha mostrado un ascenso en los últimos años¹⁵ por lo que todavía se considera uno de los grandes desafíos de la política pública en Colombia (ANGULO; BOTELLO; SOLANO, 2019), y donde el Estado colombiano tiene dificultades en llegar y avanzar con lo propuesto en el Acuerdo.

De hecho, las exclusiones económicas contribuyeron a la expansión de los grupos rebeldes en Colombia, sirviendo como motor al conflicto armado interno de décadas. Hay grandes desafíos de capacidad operativa, participación y coordinación de las distintas agencias gubernamentales para llegar a los 32 departamentos y 1.123 municipios del país¹⁶; y el Estado colombiano no ha contado con tales recursos humanos o materiales (FALLETI, 2010; LÓPEZ, 2016; REVELO; GARCÍA, 2018).

En este sentido, las reformas para fortalecer los gobiernos subnacionales fueron tomadas como pieza central de los esfuerzos de ‘pacificación’, principalmente mediante una apertura democrática acompañada de descentralización económica —resultando fallidos los intentos de trasladar la disputa por el poder nacional al ámbito local (EATON, 2020; FALLETI, 2010; SÁNCHEZ; CHACÓN, 2005). El caso colombiano en el post-Acuerdo, todavía, muestra que esta tendencia no es inevitable o inexorable. Eaton (2020; 2021) señala que una de las principales lecciones de este caso es que, irónicamente, las reformas para fortalecer los gobiernos territoriales pueden considerarse poco ambiciosas para una parte de la negociación —incluso cuando la otra parte las considera como fuente de amenaza.

Como es de suponerse los desafíos de la política pública para la corrección de la pobreza rural aumentan con los que supone la implementación del Acuerdo. Un primer desafío de la implementación

¹⁵ De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-C), instrumento de medición de la pobreza monetaria y multidimensional, diseñado por el gobierno colombiano que funciona desde el año 2011 como parte de una estrategia de reducción de la pobreza en Colombia, para el año 2018 la pobreza multidimensional rural ascendió a 39,9%.

¹⁶ La geografía de Colombia se presenta como un desafío al desarrollo basado en un proyecto centralizado: tres cordilleras andinas, dos regiones costeras distintas y el vasto terreno amazónico.

para que se alcance el impacto propuesto al desarrollo social en Colombia es lograr una coordinación eficiente entre los niveles nacional y local para el diseño y ejecución de política pública descentralizada. Si bien tras el inicio de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) —hoja de ruta de la política pública nacional— se fijaron líneas estratégicas sobre puntos comunes con los puntos del Acuerdo, la falta de precisión sobre el modo en que pueden articularse, ha derivado muchas de las veces en el funcionamiento paralelo y, en ocasiones contradictorio, de ambas políticas, y para algunos incluso en un proceso de recentralización que impacta la formulación de la política pública para el desarrollo social desconociendo las necesidades de las unidades subnacionales (EATON, 2020; 2021; LÓPEZ, 2016).

5.3 *COVID-19 y la construcción de una paz positiva*

En el marco de la pandemia del COVID-19, el gobierno de Colombia siguiendo la tendencia en Latinoamérica ha utilizado los programas de transferencias como su principal estrategia para hacer frente a los desafíos presentados (e.g., atención de la salud, proteger los puestos de trabajo y mitigar la pérdida de ingresos) y aumentar la cobertura de protección social para los grupos más vulnerables (para una revisión detallada de estas medidas véase RUBIO et al., 2020).

Aunque enmarcadas por un contexto de crisis, tales estrategias no son suficientes para garantizar una paz estable y duradera. En el marco de nuestro argumento de construcción de paz positiva, la recuperación de estándares de calidad de vida (y la mitigación de crisis futuras) se dará si el Estado colombiano fuera capaz de transformar progresivamente medidas de socorro temporal en sistemas de protección social integrales y sensibles a las crisis —como lo que está propuesto en el Acuerdo.

Las dificultades en la implementación del Acuerdo fueron agudizadas por la pandemia de COVID-19, y significaron además el

agravamiento de la inequidad y la vulnerabilidad de las poblaciones, la concurrencia de afectaciones a derechos de bienestar social de las comunidades (como la salud, la seguridad, riesgos a los derechos de las víctimas (PEACE, 2021). La crisis sanitaria, de hecho, ha bloqueado el potencial de la autonomía cotidiana para construir la paz abordando elementos estructurales del conflicto, como el derecho a la verdad, la justicia, la reparación, la no repetición, y en particular, al derecho a la participación efectiva en el diseño de programas o fórmulas de desarrollo dispuestas en el Acuerdo.

Muchas de las medidas acordadas —por ejemplo, el avance en la implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)— tuvieron una implementación ralentizada. La pandemia impuso, por ejemplo, dificultades para los procesos de recolección de datos en los territorios¹⁷, para avanzar en los procesos judiciales para la determinación de responsabilidades sobre los crímenes ocurridos en el mismo en el conflicto armado, y garantizar la participación de las víctimas. De mismo modo, implicó la migración a las diligencias judiciales en la modalidad de conectividad remota, lo que ha puesto dificultades adicionales y causado el empeoramiento de las condiciones de seguridad de víctimas y comparecientes —a lo que se suma el asesinato sistemático de líderes sociales y excombatientes dedicados a la implementación de lo acordado (CEV, 2021; JEP, 2020; OBSERVAJEP, 2020).

Como mencionado anteriormente, no sorprende que la pandemia esté afectando a las poblaciones más carentes de protección social en Colombia —que coinciden con los territorios más concernidos por el conflicto armado—, y por ende a la implementación y monitoreo del Acuerdo. Grasa (2020, p. 18-19) observa que durante la cuarentena hubo “un incremento importante de la violencia armada directa derivado del incremento de grupos armados y de su ejercicio de control e influencia

¹⁷ Las actividades de recolección de información son especialmente relevantes para el diseño de políticas públicas y para la elaboración del informe final sobre las causas estructurales del conflicto a cargo de la Comisión de Esclarecimiento de Verdad (CEV), el principal mecanismo extrajudicial de justicia transicional que integra el SIVJRNR.

sobre el territorio” y que “se han multiplicado nuevamente las acciones de grupos ilegales para incrementar su control social y territorial, siguiendo el patrón de opresión, coacción y, a la vez, de “prestación” de bienes y servicios antes analizado”.

Al fin y al cabo, construir paz y sociedades justas son procesos inseparables, y los desafíos a la protección social en tiempos pandémicos o no, en Colombia, dependen de un proceso de transición aún en curso.

6 Consideraciones Finales

En este artículo exploramos por qué y cómo una perspectiva basada en un punto intermedio entre los aspectos minimalistas y maximalistas de los estudios construcción de paz puede contribuir para hacer frente a los desafíos sociales en sociedades que experimentan situaciones de postconflicto. En especial, mostramos cómo se dan estas contribuciones en un ambiente de incertidumbre y fragilidad de los esquemas de protección social ofertados por el Estado colombiano durante la pandemia de COVID-19.

Las propuestas para un sistema de posconflicto a menudo contienen las semillas de un nuevo (también a menudo basado en formas de violencia) sistema de inclusión y exclusión. No es raro que en el escenario actual se presente una nueva forma de hegemonía jurídico-económico-política donde la gobernanza jerárquica del Estado se actualiza para el ambiente del posconflicto.

El caso colombiano muestra que la formulación de políticas públicas que busquen contribuir a la terminación del conflicto y la construcción de una paz duradera deben reconocer y atender a la afectación de los derechos económicos, sociales y culturales. La implementación de mecanismos participativos debe estructurarse para garantizar y consolidar la cobertura de protección social, dando solución a una de las causas

estructurales del conflicto armado —i.e., la violencia económica que ha generado y profundizado brechas de inequidad.

7 Referencias

AGBAKWA, Shedrack. A Path Least Taken: Economic and Social Rights and the Prospects of Conflict Prevention and Peacebuilding in Africa. **Journal of African Law**, v. 47, n. 1, p. 38-64, 2003. DOI.org/10.1017/S0221855303001974

ANDIA, Tatiana; CHOREV, Nitsan. Inequalities and Social Resilience in Times of COVID-19. **Revista de Estudios Sociales**, n. 78, p. 2-13, 2021. DOI.org/10.7440/res78.2021.01

ANGULO, Roberto; BOTELLO, Silvia; SOLANO, Angélica. Medición de pobreza multidimensional rural para Colombia. **Documento de Trabajo**, n. 266 : Estudios sobre Desarrollo, n. 40. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2019.

ARBOUR, Louise. Economic and Social Justice for Societies in Transition. **New York University Journal of International Law and Politics**, v. 40, n. 1, p. 1-27, 2007. Disponible en: <https://nyujilp.org/wp-content/uploads/2013/02/40.1-Arbour.pdf> . Accedido en: 23 oct. 2021.

ARJONA, Ana. War Dynamics and the “No” Vote in the Colombian Referéndum. **Political Violence @ A Glance** [online], 20 oct. 2016. Disponible en: <https://politicalviolenceataglance.org/2016/10/20/war-dynamics-and-the-no-vote-in-the-colombian-referendum/>. Accedido en: 10 mayo 2021.

AYOOB, Mohammed. Humanitarian Intervention and International Society. **Global Governance**, v. 7, n. 3, p. 225-230, 2001. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/27800300> . Accedido en: 23 oct. 2021.

BAYER, Reşat. Peaceful transitions and democracy. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 5, p. 535-546, 2010. DOI.org/10.1177/0022343310370102.

BEJARANO, Ana Maria; PIZARRO, Eduardo. Colombia: A Failing State? **Harvard Review of Latin America**, v. 11, n. 3, p. 11-13, 2003. Disponible en: <https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/websites.harvard.edu/dist/1/19/files/2020/07/colombia.pdf> . Accedido en: 23 oct. 2021.

BERDAL, Mats; MALONE, David (Ed.). **Greed & grievance: Economic agendas in civil wars**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000.

BICKERTON, Christopher. State-building: exporting state failure. In: BICKERTON, Christopher; CUNLIFFE, Philip; GOUREVITCH, Alexander (Eds.).

Politics without sovereignty: A critique of contemporary international relations. New York: Routledge, 2006, p. 93-111.

BIGOMBE, Betty; COLLIER, Paul; SAMBANIS, Nicholas. Policies for building post-conflict peace. **Journal of African Economies**, v. 9, n. 3, p. 323-348, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1093/jae/9.3.323>

BORAINÉ, Alexander. Transitional justice: A holistic interpretation. **Journal of International Affairs**, v. 60, n. 1, p. 17-2, 2006. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24358011> Accedido en: 23 oct. 2021.

CAIRO, Heriberto et al. "Territorial Peace": The Emergence of a Concept in Colombia's Peace Negotiations. **Geopolitics**, v. 23, n. 2, p. 464-488, 2018. DOI.org/10.1080/14650045.2018.1425110

CEV (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición). **Informe de gestión institucional enero-junio 2021.** Bogotá: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 2021. Disponible en: https://comisiondelaverdad.co/images/08092021Informe_de_Gestioon.pdf. Accedido en: 15 oct. 2021.

CHAGAS-BASTOS, Fabrício. Colombia's Peace in Tatters. **Journal of Peacebuilding & Development**, v. 13, n. 2, p. 127-134, 2018. DOI.org/10.1080%2F15423166.2018.1470938

CHANDLER, David. **Peacebuilding: The twenty years' crisis, 1997-2017.** New York: Palgrave Macmillan, 2017.

COLOMBIA; FARC—EP. **Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.** Bogotá: Presidencia de la República, 2016. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx>. Accedido en: 10 mayo 2021.

COLOMBIA; FARC—EP. **Informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones de La Habana entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo (FARC—EP).** 2013. Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/mesa_conversaciones_paz/pdf/informe-con-junto-puntos-1-y-2.pdf. Accedido en: 10 mayo 2021.

DE LA CALLE, Humberto. **Revelaciones al final de una guerra: testimonio del jefe negociador del gobierno Colombiano en La Habana.** Bogotá: Debate, 2019.

DI JOHN, Jonathan. **Conceptualising the causes and consequences of failed states: A critical review of the literature.** Crisis States Working Papers Series No. 2. London: Crisis States Research Centre, 2008. Disponible en:

<https://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/csdc-working-papers-phase-two/wp25.2-conceptualising-the-causes-and-consequences.pdf>. Accedido en: 15 oct. 2021.

EATON, Kent. Self-rule vs. Shared Rule: The Design and Evolution of Federal Institutions in Colombia. **Perspectives on Federalism**, v. 12, n. 3, p. E1-26, 2020. Disponible en: http://www.on-federalism.eu/attachments/359_PoF%202020%20Vol%2012-3%20Eaton.pdf. Accedido en: 23 oct. 2021.

EATON, Kent. Territorial Peace Without Territorial Governments: The Centralising Logic of the 2016 Colombian Peace Accord. **Journal of Peacebuilding & Development**, v. 16, n. 2, p. 194-208, 2021. DOI.org/10.1177/1542316620977172

EL TIEMPO. **Estas son las 68 críticas del uribismo a los acuerdos de La Habana**. El Tiempo [online], 2014. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14726156>. Accedido en: 7 sept. 2021.

ERIKSSON, Mikael; WALLENSTEEN, Peter. **Armed Conflict, 1989-2003**. Journal of Peace Research, v. 41, n. 5, p. 625-636, 2004. DOI.org/10.1177/0022343304047568

FAJARDO, Darío. Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. In: **Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia**. Bogotá: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015, p. 352-406.

FALLETI, Tulia G. **Decentralization and subnational politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FERGUSON, Leopoldo; MOLINA, Carlos. Un vistazo a los resultados del plebiscito / ¿Qué interpretaciones de estos datos tienen más mérito? **Miscelanea para la Paz** [online], 3-4 oct. 2016. Disponible en: <https://sites.google.com/site/miscelaneadelapaz/datos>. Accedido en: 10 mayo 2021.

FORERO, Sebastián. ¿Cuál es la importancia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)? **El Espectador** [online], 2 mar. 2019. Disponible en: <https://www.elspectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/cual-es-la-importancia-de-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pdet-articulo/>. Accedido en: 7 sept. 2021.

GALTUNG, Johan. Summit Meetings and International Relations. **Journal of Peace Research**, v.1, n.1, p. 36-54, 1964. DOI.org/10.1177/002234336400100104.

GALTUNG, Johan. Twenty-five years of peace research: Ten challenges and some responses. **Journal of Peace Research**, v. 22, n. 2, p. 141-158, 1985. DOI.org/10.1177/002234338502200205.

GALTUNG, Johan. Violence, peace, and peace research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969. DOI.org/10.1177/002234336900600301.

GONZÁLEZ, Fernán; BOLÍVAR, Ingrid; VÁZQUEZ, Teófilo. **Violencia política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción del Estado**. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular, 2003.

GRASA, Rafael. Colombia cuatro años después de los acuerdos de paz: un análisis prospectivo. **Documento de Trabajo**, n. 39. Madrid: Fundación Carolina, 2021.

HULME, Karen. Using a framework of human rights and transitional justice for post-conflict environmental protection and remediation. In: STAHN, Carsten; IVERSON, Jens; EASTERDAY, Jennifer (Eds.). **Environmental Protection and Transitions from Conflict to Peace: Clarifying Norms, Principles, and Practices**. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 119-142.

JARAMILLO, Sergio. **La paz territorial**. Presentación en la Universidad de Harvard, 2014. Disponible en: <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>. Accedido en: 10 mayo 2021.

JEP (Jurisdicción Especial para la Paz). **Manual para la Participación de las Víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz**. Bogotá: Jurisdicción Especial para la Paz, 2020.

LAPLANTE, Lisa. Transitional Justice and Peace Building: Diagnosing and Addressing the Socioeconomic Roots of Violence through a Human Rights Framework. **International Journal of Transitional Justice**, v. 2, n. 3, p. 331-355, 2008. DOI.org/10.1093/ijtj/ijn031

LÓPEZ, Claudia. **¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué?** Bogotá: Debate, 2016.

MAC GINTY, Roger. Everyday peace: Bottom-up and local agency in conflict-affected societies. **Security Dialogue**, v. 45, n. 6, p. 548-564, 2014. DOI.org/10.1177/0967010614550899

MANI, Rama. **Beyond retribution: Seeking justice in the shadows of war**. Cambridge: Polity, 2002.

MCAULIFFE, Padraig. Rhetoric and realpolitik: Interrogating the relationship between transitional justice and socio-economic justice. In: TIITTALA, Tuomas (Ed.). **Finnish Yearbook of International Law**. London: Bloomsbury, 2016, p. 239-308.

MILLER, Zinaida. Effects of invisibility: In search of the 'economic' in transitional justice. **International Journal of Transitional Justice**, v. 2, n. 3, p. 266-291, 2008. DOI.org/10.1093/ijtj/ijn022

MOLANO, Alfredo. **A lomo de mula. Viaje al corazón de las FARC**. Bogotá: Aguilar, 2016.

MÜNKLER, Herfried. **Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia**. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2002.

MURAVCHIK, Joshua. **Exporting democracy: Fulfilling America's destiny**. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1991.

MURCIA, Julian Daniel. **Recentralisation and its causes: Colombia, 1994-2014**. 2017. 241 f. Tesis (Doctorado en Ciencia Política) — University of Oxford, Oxford, 2017.

NAGY, Rosemary. Transitional justice as global project: Critical reflections. **Third World Quarterly**, v. 29, n. 2, p. 275-289, 2008. DOI.org/10.1080/01436590701806848.

NARANJO, Óscar. "No habrá paz armada en Colombia". **Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales** [online], 2015. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2015/Paginas/No-habra-paz-armada-Colombia-afirma-Ministro-Consejero-Posconflicto.aspx>. Accedido en: 7 sept. 2021.

NASI, Carlo. Spoilers in Colombia: Actors and strategies. In: NEWMAN, Edward; RICHMOND, Oliver (Eds.). **Challenges to peacebuilding: Managing spoilers during conflict resolution**. New York: United Nations University Press, 2006, p. 219-241.

OBSERVAJEP (Observatorio sobre la JEP). **Boletín # 17. La participación de las víctimas en la JEP durante la emergencia sanitaria por el covid-19**. Observatorio sobre la JEP [online], 9 jul. 2020. Disponible en: https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=159. Accedido en: 15 oct. 2021.

ORJUELA, Luis Javier. Uribe versus Santos: del enfrentamiento personal a la diferenciación ideológica. **Revista de Estudios Sociales**, n. 52, p. 201-207, 2015. <http://dx.doi.org/10.7440/res52.2015.14>

PEACE (Peace Accords Matrix Barometer Initiative; Kroc Institute for international peace Studies). **Executive Summary, The Colombian Final Agreement in the Era of COVID-19: Institutional and Citizen Ownership is Key to Implementation**. Notre Dame, IN : Bogotá: Peace Accords Matrix Barometer Initiative/Kroc Institute for International Peace Studies/Keough School of Global Affairs, 2021. DOI.org/10.7274/r0-cffp-qr07

PRATER, David; HILLER, Patrick. Recognizing the science of peace to build positive peace. In: LUTFY, Mohamed; TOFFOLO, Cris (Eds.). **Handbook of**

Research on Promoting Peace Through Practice, Academia, and the Arts. Hershey, PA: IGI Global, p. 19-42. 2019.

RAMÍREZ, María Clemencia. Militarism on the Colombian Periphery in the Context of Illegality, Counterinsurgency, and the Post Conflict. **Current Anthropology**, v. 60, n. S19, p. S134-S147, 2019. DOI.org/10.1086/699970.

RESTREPO, Darío; PEÑA, Camilo. Institutional dilemmas and challenges in the territorial construction of peace. **Cuadernos de Economía**, v. 38, n. 78, p. 785-811, 2019. DOI.org/10.15446/cuad.econ.v38n78.71593

RETTBERG, Angelika. Diseñar el futuro: una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto. **Revista de Estudios Sociales**, n. 15, p. 15-28, 2003. DOI.org/10.7440/res15.2003.01

REVELO, Javier; GARCÍA, Mauricio. **El Estado en la periferia: Historias locales de debilidad institucional.** Bogotá: DeJusticia, 2018.

ROTBURG, Robert I. (Ed.). **When states fail: Causes and consequences.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.

RUBIO, Monica et al. **Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe: III Edición: Seguridad social y mercado laboral.** Panama City: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG) : UNICEF LACRO, 2020.

RUSSETT, Bruce. **Grasping the democratic peace.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

SÁNCHEZ, Fabio; CHACÓN, Mario. Conflicto, Estado y descentralización: Del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002. **Documento CEDE**, n. 33. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005.

SANTOS, Juan Manuel, BLAIR, Tony. **La tercera vía: una alternativa para Colombia.** Bogotá: Aguilar, 1999.

SHARP, Dustin (Ed.). **Justice and Economic Violence in Transition.** New York: Springer, 2014.

SHARP, Dustin. Addressing Economic Violence in Times of Transition: Towards a Positive-Peace Paradigm for Transitional Justice. **Fordham International Law Journal**, v. 35, p. 782-783, 2012. Disponible en: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/frdint35&i=788> Accedido en: 23 oct. 2021

SHIFTER, Michael, JAWAHAR, Vinay. State Building in Colombia: Getting Priorities Straight. **Journal of International Affairs**, v. 58, n. 1 p. 143-154, 2004. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24357939> Accedido en: 23 oct. 2021

TEITEL, Ruti. **Transitional justice**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

TELLEZ, Juan Fernando. Peace agreement design and public support for peace: Evidence from Colombia. **Journal of Peace Research**, v. 56, n. 6, p. 827-844, 2019. DOI.org/10.1177/0022343319853603.

UNITED NATIONS. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. New York: United Nations, 2000.

VILLAVECES-NIÑO, Juanita. Why peace processes fail or move forward? Negotiations in Colombia with FARC and AUC (1998-2003). **Serie Documentos de Trabajo**, n. 35. Bogotá: Universidad del Rosario, 2003.

WALDORF, Lars. Anticipating the past: Transitional justice and socio-economic wrongs. **Social & Legal Studies**, v. 21, n. 2, p. 171-186, 2012. DOI.org/10.1177/0964663911435827.

WEBEL, Charles; GALTUNG, Johan (Eds.). **Handbook of Peace and Conflict Studies**. New York: Routledge, 2007.

ZARTMAN, I. William (Ed.). **Collapsed states: the disintegration and restoration of legitimate authority**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995.

ZARTMAN, I. William. Early and “Early Late” Prevention. In: CHESTERMAN, Simon; IGNATIEFF, Michael; THAKUR, Ramesh. (Eds.). **Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance**. New York: United Nations University Press, 2005, p. 273-295.

SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL COLOMBIANO: UN ANÁLISIS DE LA INTEGRACIÓN ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSECTORIALES¹

*SISTEMA COLOMBIANO DE PROTEÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DA
INTEGRAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS*

*COLOMBIAN SOCIAL PROTECTION SYSTEM: AN ANALYSIS OF THE
INTEGRATION BETWEEN INTERSECTORAL PUBLIC POLICIES*

Cristian Camilo Rodríguez Olaya² 
Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Resumen: El presente artículo tiene como propósito establecer la intensidad de la intersectorialidad entre tres políticas públicas (Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre) que se desarrollan en el marco del sistema de protección social colombiano. En el trabajo se analizan las transformaciones institucionales de las políticas señaladas y del sistema de protección social de Colombia en el periodo 2000-2020, con particular énfasis en la segunda década (2010-2020). Metodológicamente se hace uso de técnicas de recolección de información y análisis cualitativos como entrevistas, revisión documental y categorización. El artículo determina que la intensidad de la intersectorialidad entre Familias en Acción, De Cero a Siempre y Red Unidos es media-baja, lo que permite, a su vez, concluir que las políticas públicas intersectoriales constituyen un proceso que es tanto técnico como político.

Palabras clave: Políticas Públicas; Protección Social; Intersectorialidad; Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas; Sistemas de Protección social.

Resumo: O objetivo deste artigo é estabelecer a intensidade da intersectorialidade entre três políticas públicas (Familias en Acción, Red

¹ Este documento es producto de una investigación de maestría, realizada en El Colegio de San Luis, A.C. (México), con el objetivo de analizar la integración entre políticas intersectoriales del sistema de protección social colombiano. Este estudio fue desarrollado gracias a dos becas otorgadas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT) para estudios de maestría y movilidad internacional.

² Politólogo, Universidad Nacional de Colombia; Filósofo, Universidad Javeriana; y Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas, El Colegio de San Luis. E-mail: c.rodriquezolaya@hotmail.com

Unidos e De Cero a Siempre) que se desenvolvem no âmbito do sistema de proteção social colombiano. O trabalho analisa as transformações institucionais das políticas mencionadas e do sistema de proteção social da Colômbia no período 2000-2020, com particular ênfase na segunda década (2010-2020). Metodologicamente, são utilizadas técnicas de coleta e análise de informações qualitativas, como entrevistas, revisão e análise documental e categorização. O artigo determina que a intensidade da intersectorialidade entre Familias en Acción, De Cero a Siempre e Red Unidos é média-baixa, o que permite, por sua vez, concluir que as políticas públicas intersectoriais constituem um processo que é, ao mesmo tempo, técnico e político.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Proteção Social; Intersectorialidade; Programas de Transferência Condicionada de Renda; Sistemas de Proteção Social.

Abstract: The purpose of this article is to establish the intensity of intersectoriality between three public policies (Familias en Acción, Red Unidos and De Cero a Siempre) developed that are developed within the Colombian within the framework of the Colombian social protection system framework. This study work analyzes the institutional transformations of the aforementioned policies and the social protection system of Colombia in the 2000-2020 period 2000-2020, with particular emphasis on the second decade (2010-2020). Methodologically, information gathering and qualitative analysis techniques such as interviews, documentary review and categorization are used. The article determines that the intensity of the intersectorialityintersectoriality between Familias en Acción, De Cero a Siempre and Red Unidos is medium-low, which allows, in turn, to conclude that intersectoral public policies constitute a process that is both technical and political.

Keywords: Public Policies; Social Protection; Intersectoriality; Conditional Cash Transfer Programs; Social Protection Systems.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186630](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186630)

Recebido em: 07/06/2021

Aprovado em: 28/10/2021

Publicado em: 29/10/2021

1 Introducción

Los países de América Latina se han caracterizado en las últimas dos décadas, en términos generales, por haber desarrollado diversas políticas públicas, programas sociales y estrategias que han apuntado a la

disminución de las desigualdades y a la reducción de la pobreza (ABRAMO; CECCHINI; MORALES, 2019). En este sentido, el grueso de los países de la región ha creado y fortalecido, de diversas maneras, sus sistemas de protección social (TASSARA; IBARRA; VARGAS, 2015), lo que no significa que dichos sistemas estén plenamente consolidados (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011).

En la década de 1990, el panorama de América Latina se caracterizó, en términos generales, por reestructuraciones institucionales; por la revisión crítica de las problemáticas sociales no abordadas o no resueltas; así como por debates respecto a los procesos de gestión de las políticas públicas y de los impactos deseados en el bienestar de las personas (TASSARA, 2015). Por lo tanto, el contexto señalado posibilita el hecho de que la protección social se convierta en una noción fundamental en la política social de la región, de ahí la apuesta de algunos países por formar, ampliar o reforzar sus sistemas de protección social.

Algunos de estos sistemas se han desarrollado gracias, entre otras cosas, a la construcción y ejecución de políticas públicas intersectoriales, las cuales pretenden integrar distintos sectores gubernamentales para hacer frente a problemas complejos de manera integral. Así las cosas, este artículo tiene como objetivo establecer la intensidad de la intersectorialidad entre tres políticas del sistema de protección social colombiano, con la finalidad de comprender los procesos de articulación e integración interinstitucional dentro del sistema de protección social señalado.

Por lo tanto, en este trabajo se abordan tres políticas intersectoriales de Colombia: Familias en Acción, De Cero a Siempre y Red Unidos, las cuales son parte del sistema de protección social de Colombia. De este modo, el artículo se estructura a partir del abordaje teórico de la intersectorialidad. Posteriormente, se plantea la metodología implementada en la investigación; luego se exponen los estudios de caso y finalmente los resultados y consideraciones finales.

2 Marco teórico: intersectorialidad

El concepto de intersectorialidad tiene numerosos matices, dependiendo particularmente de qué premisas se adoptan o de qué se entiende por sector (CUNILL, REPETTO, BRONZO, 2015). En este orden, la noción de sector se ha asociado, por ejemplo, a las lógicas de la acción colectiva, marcando diferencias entre sectores privados, como el comercial, y el sector público (CUNILL, 2014). Por lo tanto, “la intersectorialidad está asociado a los nexos entre dichos sectores y comprende el estudio de las distintas formas de vinculación entre sectores públicos y privados” (RODRÍGUEZ-OLAYA, 2020, pág. 20).

Esta comprensión de la intersectorialidad se ha impulsado especialmente a partir de la idea de que es conveniente que las entidades privadas ofrezcan servicios públicos, con una parte de recursos públicos. Lo anterior permitiría que los riesgos y las responsabilidades son compartidos, así como las eventuales mejoras que se puedan realizar a tales servicios (HODGE; GREVE, 2017). Por otra parte, la intersectorialidad también se ha definido como la asociación entre los sectores de gobierno para una provisión de servicios públicos más eficiente, empero, fundamentalmente para aportar conjuntamente a la solución de problemas complejos. Ello significa que, debido a la multicausalidad de tales problemas, es menester realizar aproximaciones multidimensionales e integrales (DRAIBE; RIESCO, 2009).

Conforme a la concepción anterior, la intersectorialidad se refiere a la integración de diversos sectores, particularmente del ámbito gubernamental, con la finalidad de ofrecer soluciones integrales a problemas complejos (CUNILL; REPETTO; BRONZO 2015). En este sentido, la integralidad se entiende como el fundamento de las políticas intersectoriales, en la medida en que estas pretenden satisfacer demandas de las personas de naturaleza multicausal y multidimensional a partir de

una identificación de las necesidades de la población (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011). Así las cosas, en este trabajo se adopta la conceptualización de intersectorialidad anteriormente expuesta.

Igualmente, la intersectorialidad en tanto concepto se compone de algunos elementos centrales que se presentan a continuación. En primer lugar, la integración, la cual se entiende aquí como el alto nivel de compromiso y colaboración entre sectores, tomando en cuenta dentro de esta la intensidad y complejidad de las relaciones (CORBETT; NOYES, 2008). En este sentido, la integración se genera en dos niveles, a saber, horizontal (entre sectores del mismo nivel administrativo, por ejemplo, el municipal) y vertical (entre sectores de niveles administrativos diferentes, por ejemplo, entre el nivel municipal y el nacional).

Como segundo elemento de la intersectorialidad puede identificarse la noción de inclusividad, la cual se refiere a la inclusión de los diversos sectores de gobierno en el denominado ciclo de las políticas públicas (CUNILL, 2005). En la inclusividad de los sectores se enmarcan cuestiones como la planificación colectiva entre sectores y/o responsables de las políticas; la formulación de propósitos compartidos; los sistemas de administración conjuntos; entre otras.

El tercer elemento constitutivo de la intersectorialidad es la mancomunidad, que se define como la unidad entre sectores respecto a las acciones, responsabilidad y recursos que se comparten para alcanzar algún objetivo colectivo o perseguido por la totalidad de los sectores y/o políticas involucradas. En este elemento se incluyen la estandarización de los procesos; sistemas de información (HORWATH; MORRISON, 2007) y presupuestos total o parcialmente compartidos; y hasta la toma de decisiones conjuntas (CUNILL; REPETTO; BRONZO, 2015).

Ahora bien, además de los tres elementos constitutivos de la intersectorialidad anteriormente expuestos, se presenta también a continuación un factor fundamental para comprender la intersectorialidad como concepto y en su operatividad, a saber, los arreglos de gobernanza

común. Estos constituyen estructuras que “pueden ser creadas o modificadas y que emergen desde la voluntad de las entidades de gobierno o sectores, con el interés de generar dinámicas para la toma de decisiones o para llegar a consensos sobre tópicos propios de acciones intersectoriales” (RODRÍGUEZ-OLAYA, 2020, pág. 39). Por lo tanto, los arreglos intersectoriales de gobernanza común se pueden generar desde modificaciones simples (*soft*) en las estructuras gubernamentales existentes o hasta la formación de nuevas instancias con naturaleza intersectorial (BICHIR; CANATO, 2019).

3 Metodología

El presente trabajo se fundamenta en metodologías cualitativas, a través del uso de técnicas de recolección de información como entrevistas semiestructuradas y revisión documental, así como técnicas de análisis como codificación y categorización. En este sentido, el trabajo se estructura metodológicamente en tres fases de trabajo, a saber, una fase contextual, otra de recolección de información y una tercera de análisis.

Así, en la etapa contextual se identifican las características centrales del sistema de protección social colombiano, apuntando a comprender especialmente cuál es el nivel de interacción entre las políticas públicas intersectoriales estudiadas en esta investigación: Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre. Por lo tanto, esta fase se construyó mediante entrevistas semiestructuradas a dos investigadores expertos³¹ en el tema estudiado y a través de revisión documental de textos oficiales del Estado colombiano sobre el sistema de protección social, sus componentes y políticas y por textos académicos e investigaciones sobre el tópico anteriormente apuntado.

³¹ Los autores en mención son: el Doctor Carlo Tassara, profesor-investigador de la Universidad de Sapienza de Roma, quien fue entrevistado presencialmente en la ciudad de Bogotá en el año 2020, y el Oficial Superior de Asuntos Sociales que coordina la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Simone Cecchini, quien fue entrevistado de manera virtual en el año 2020.

En la segunda etapa, orientada por las categorías de análisis previamente establecidas y presentadas, se recurrió a la utilización de dos técnicas de recolección de información: revisión documental y entrevistas semiestructuradas. Así, se realizaron entrevistas a altos ejecutivos del gobierno nacional de Colombia⁴², así como a burócratas de nivel profesional⁵³; todos con vínculos laborales y con responsabilidades directas en el diseño e implementación de las políticas públicas analizadas en este trabajo, en el marco de la consolidación del sistema de protección social colombiano. La totalidad de las entrevistas fueron realizadas a través de plataformas virtuales (Teams, Zoom) en el año 2020.

En la tercera fase metodológica se utilizaron las siguientes técnicas de análisis: codificación y categorización. De este modo, la codificación consiste en la primera etapa del análisis en tanto pretende identificar y segmentar a un nivel primario las transcripciones de las entrevistas y los textos abordados en la recolección de información. En este orden, la categorización representa la clasificación conceptual de la información recabada en unidades de análisis establecidas, por lo que permite determinar con mayor solidez la coherencia o no de las unidades de análisis con el enfoque teórico adoptado en la investigación (GIBBS, 2012). De esta manera, las técnicas de análisis señaladas apuntaron a determinar el nivel de integración entre las políticas intersectoriales estudiadas en el escenario del sistema de protección social de Colombia. Asimismo, dichas técnicas fueron utilizadas con apoyo del software de análisis cualitativo Atlas.ti.

Con todo, en esta etapa se establecieron las dimensiones de análisis de las categorías analíticas y de sus variables, conforme a los conceptos y nociones planteados en el apartado teórico. Tal construcción metodológica

⁴² Los ejecutivos de alto gobierno entrevistados en esta fase fueron: Julián Torres Jiménez, director de Transferencias Monetarias Condicionadas del Departamento de Prosperidad Social (DPS); y Carolina Náder Dangond, directora de Acompañamiento Familiar y Comunitario del DPS.

⁵³ Los burócratas entrevistados son: Jonatan Andrés Vargas Martínez, coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Diseño metodológico y formación de la Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario del DPS; Andrés Mauricio Bocanegra, coordinador de estudios técnicos del programa Familias en Acción; Tatiana Briceño Veloza, asesora de Niñez y Familia de la Subdirección General de Programas y Proyectos del DPS; y Óscar Leonardo Salcedo Colorado, coordinados del Grupo Interno de Trabajo de Implementación de la Dirección de Acompañamiento Familiar y Comunitario del DPS.

se establece conforme a la literatura abordada sobre intersectorialidad, de ahí que sea particularmente importante tener presente, para una mejor comprensión de la tabla 2, el siguiente postulado: un alto grado de integración entre sectores y políticas públicas significaría entonces, una alta intensidad de la intersectorialidad.

En este sentido, se asignó a cada una de las categorías de análisis dos letras y a cada una de sus variables, una letra. Por su parte, en las dimensiones de análisis se establecieron tres niveles (alto, medio y bajo) para cada una de las variables, a los cuales se les dio un número (3, 2 y 1, conforme al orden de los niveles). De este modo, el nivel que se determina para cada variable significa el nivel de integración entre las políticas públicas del sistema de protección social colombiano, por lo que, cabe precisar, que las variables únicamente representan conjuntamente la integración entre las tres políticas. Ningún resultado corresponderá al análisis de una sola política pública.

De igual forma, es importante apuntar que la asignación de valores numéricos a los niveles de integración se realiza con el propósito de poder determinar la intensidad de la intersectorialidad entre las políticas y conforme a cada variable y categoría de análisis. Sin embargo, el primer proceso de análisis y la determinación de en qué nivel se ubica cada variable según la integración entre políticas, es resultado del análisis que dio como resultado el uso de la codificación y categorización.

Tabla 2: Categorías analíticas, variables y dimensiones de análisis

CATEGORÍAS ANALÍTICAS	VARIABLES	DIMENSIONES DE ANÁLISIS		
	Integración	Baja	Media	Alta
	Valor numérico asignado	1	2	3
(IN) Inclusividad (en el ciclo de políticas públicas)	Sistemas de administración (S)	Sistema desarticulado	Sistema parcialmente unificado	Sistema conjunto
	Objetivos (O)	Independientes	Parcialmente compartidos y difícilmente identificados	Compartidos y fácilmente identificados
	Planificación (P)	Independiente	Parcial	Colectiva
	Sistemas de evaluación (E)	Independientes	Parcialmente vinculados	Unificados
(MA) Mancomunidad (en las decisiones, la información y los recursos)	Fondos presupuestales (F)	Independientes	Parcialmente compartidos	Compartidos
	Sistemas de información (I)	Independientes	Parcialmente vinculados	Conjuntos
	Toma de decisiones (D)	Independiente, con propósitos sectoriales	Fragmentada con propósitos mixtos	Conjuntas con un mismo propósito
	Regularización de procesos (R)	Inexistente entre sectores	Parcial	Que permitan identificar unidad
(AI) Arreglos intersectoriales de gobernanza común	Alteraciones en las estructuras gubernamentales (A)	Inexistentes	Parciales	Significativas
	Estancias institucionales de gobernanza común (G)	Inexistentes	Creación de iniciativa sectorial	Creación conjunta
Intersectorialidad	Intensidad	Baja	Media	Alta

Fuente: modificado de (Rodríguez-Olaya, 2020, págs. 73-74).

Con todo, posterior a establecer el nivel de integración de cada una de las variables, se obtiene el promedio ponderado entre las variables de cada una de las categorías, el cual representa la intensidad de la intersectorialidad entre las políticas públicas analizadas del sistema de protección social. De esta manera, a continuación, se presentan las fórmulas determinadas para alcanzar el objetivo de la investigación, las cuales representan las variables en letras, conforme a la tabla 2.

$$IN = \frac{S+O+P+E}{4}$$

$$MA = \frac{F+I+D+R}{4}$$

$$AI = \frac{A+G}{2}$$

De este modo, una vez se obtenga el promedio ponderado para cada una de las categorías analíticas, se realiza, con la finalidad de determinar la intensidad de la intersectorialidad entre las tres políticas públicas

abordadas, una operación aritmética similar a la presentada en fórmulas anteriores, empero, con el resultado hallado en cada una de las categorías, como se muestra a continuación:

$$II \text{ (Intensidad de la intersectorialidad)} = \frac{IN+MA+AI}{3}$$

Así las cosas, los resultados obtenidos en la última fórmula presentada (II) se ubican en la gráfica uno, dividida en los siguientes niveles de intensidad de la intersectorialidad: bajo, medio-bajo, medio-alto y alto. Ello se plantea así, con el propósito de poder definir en mayor medida los matices que pudieran reflejarse de la intersectorialidad entre las políticas Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre.

Por lo tanto, se establecen cuatro niveles en que se valora la intensidad de la intersectorialidad. Empero, si bien de 0-1 la intensidad de la intersectorialidad entre las políticas sería nula, se parte del hecho de que las tres políticas seleccionadas en este trabajo tienen fundamento u orientaciones hacia la intersectorialidad (de ahí porqué se eligieron para el estudio), por lo menos hay algún grado mínimo de intensidad de la intersectorialidad entre dichas políticas. Por su parte, el nivel bajo se estableció numéricamente entre 1-1.49; el nivel medio-bajo entre 1.50-1.99; el medio-alto entre 2-2.49; y el alto entre 2.50-3.

4 Sistema de protección social colombiano

La protección social ha sido comprendida en términos de las instituciones públicas, programas y normas que tienen como propósito la protección de las personas y de sus hogares de la pobreza y privaciones socioeconómicas básicas (BARRIENTOS; SHEPHERD, 2003). Autores como Simone Cecchini y Rodrigo Martínez (2011) definen la protección social como una garantía de la ciudadanía con enfoque universal, cuestión que no significa desconocer la necesidad de adoptar instrumentos focalizados y diferenciados. De este modo, la protección social incluye acciones contra

el desempleo o las injusticias laborales; crisis y/o contingencias económicas y sociales; dificultades en los ciclos de vida como las que pueden encontrarse en la maternidad o en la vejez; o problemas sanitarios públicos, entre otros.

Desde mediados de la década de 1990 y hasta el presente, en Colombia se ha avanzado en la formación y consolidación de un sistema de protección social, aún con muchos desafíos. Para ello, se han articulado diversas intervenciones de carácter público que pretenden disminuir y combatir los distintos riesgos a los que están expuestas las poblaciones (ACOSTA; FORERO; PARDO, 2015). De igual manera, si bien el SPS colombiano ha estado en permanente consolidación, fue definido por el Congreso de la República de Colombia en 2002 “como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y el trabajo” (COLOMBIA, 2002, art. 1, pág. 1).

Así las cosas, el sistema de protección social colombiano actual se estructura, como parte de un proceso complejo de ajustes institucionales, en cinco ejes fundamentales que le posibilitan dar prioridad a sus intervenciones, a saber, la seguridad social integral; el acceso a activos físicos y financieros; la formación en capital humano; el sistema social de riesgo; y el sistema de promoción social. De esta forma, la seguridad social con vocación universal fomenta el aseguramiento de la población a la salud, pensión y riesgos laborales, bien sea de manera subsidiada o como cotizantes (TASSARA; IBARRA; VARGAS, 2015).

Por su parte, el eje de promoción social está orientado a la población más vulnerable y pobre del país, la cual demanda múltiples acciones para mejorar sustancialmente su condición. Este eje demanda un enfoque integral que contemple las diversas causas de la pobreza y la vulnerabilidad y, por lo tanto, no consiste en una aproximación asistencialista (TASSARA;

IBARRA; VARGAS, 2015). Al respecto, un informe de la CEPAL señala que en Colombia

Se ha avanzado del asistencialismo a la promoción social y los debates actuales giran en torno al incremento de la calidad, la cobertura de los informantes y el aseguramiento de ingresos en la vejez en un marco de derechos para toda la población. La expresión de ese objetivo es la construcción gradual de un SPS gradual (ACOSTA; FORERO; PARDO, 2015, pág. 9).

Ahora bien, en el componente de promoción social se encuentran algunos de los programas sociales más importantes del país, como Familias en Acción o Red Unidos. Por lo tanto, a continuación, se abordarán analíticamente las dos políticas públicas intersectoriales mencionadas anteriormente, además de la Política De Cero a Siempre, la cual también se desarrolló en el marco del sistema de protección social de Colombia.

4.1 *Familias en Acción*

Familias en Acción es un programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) que entrega un monto económico de manera periódica a un número significativo de familias en situación de pobreza. Este incentivo se da, con el propósito y la condición, de que los niños, niñas y adolescentes asistan a la escuela o colegio regularmente, así como que los niños efectivamente sean llevados a controles de salud cada determinado tiempo (COLOMBIA, 2019).

De igual manera, este PTMC -el más grande de Colombia- se ha desarrollado en tres etapas: de 2000-2006, en la que Familias en Acción operó en municipios rurales y de menos de 100.000 habitantes en el país. Esto con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo-BID y del Banco Mundial (MINA, 2013). En la segunda etapa, de 2007-2011, se amplió la cobertura del programa de Familias en Acción a municipios de más de 100.000 personas. Además, se establecieron estrategias para vincular a familias indígenas al programa, así como con familias beneficiarias del, entonces naciente, programa Red Unidos (DPS, 2019).

La tercera fase de Familias en Acción (2012-2021), se destaca por la creación del Departamento de Prosperidad Social (DPS), entidad que pasó a liderar la operación del PTMC mencionado y que, implicó que el DPS se posesionara en la institución de nivel nacional con mayores responsabilidades en el combate a la pobreza, así como una de las centrales en el sistema de protección social del país. De igual manera, la ley 1532 de 2012 otorgó a Familias en Acción fundamento jurídico para su cobertura total en el territorio nacional y para ser un programa de Estado permanente (COLOMBIA, 2012).

4.2 *Red Unidos*

Es una estrategia nacional que vincula a diversas entidades del Estado colombiano, con la finalidad de disminuir los niveles de pobreza extrema en el país (DNP, 2021). Por lo tanto, Red Unidos, más que un programa social, constituye una amplia oferta de diversos programas sociales o de beneficios del Estado que apuntan a incrementar las condiciones de los hogares más pobres de Colombia.

Red Unidos tiene su origen en la propuesta que formuló en 2004 la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), la cual indicó que era menester construir una red de protección social que tuviera como objetivo central la superación de la pobreza. En este sentido, se crea la primera versión de Red Unidos, denominada entonces como Red Juntos (CONPES, 2006), la cual pasa años después a ser coordinada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), así como cambia su nombre a Red Unidos.

Así las cosas, la Red Unidos se concreta en la Estrategia Unidos que es “el conjunto de acciones a mejorar las condiciones de vida de los hogares en situación de extrema pobreza, en función de dimensiones y logros que delimitan su intervención” (DPS, 2015, pág. 10). Por lo tanto,

dicha estrategia opera mediante el acompañamiento familiar a hogares en condición de pobreza extrema, permitiendo un acceso preferente y oportuno, conforme a sus necesidades, de la oferta social pública y privada de la que puedan beneficiarse las personas (DPS, 2020).

Por otro lado, en el año 2016 la Ley 1785 le otorga estabilidad presupuestaria e institucional a la Red Unidos. Igualmente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 reconoce que el potencial de la Red Unidos es ser:

La puerta de ingreso de la oferta estatal para la superación de la pobreza extrema, de tal forma que el acompañamiento familiar y comunitario se convierta en una plataforma para hacer eficiente la implementación de los programas sociales para la superación de la pobreza extrema (DNP, 2019, pág. 160).

4.3 *De Cero a Siempre*

Esta es la estrategia nacional de atención integral a la primera infancia y constituye, por lo tanto, la política de Estado para este grupo poblacional. De esta forma, De Cero a Siempre debe desarrollar acciones que apunten al fortalecimiento de las capacidades de protección, afecto y cuidado de la primera infancia (DNP, 2011, pág. 257).

Por lo tanto, De Cero a Siempre nace a inicios de la década 2010-2020, conforme a la necesidad de ofrecer y garantizar una atención de tipo integral a la primera infancia (esto es, de cero hasta los casi seis años), que se caracterice por la coordinación intersectorial, así como por la integración de diversos programas sociales sobre dicho grupo poblacional (TORRADO et al, 2017).

En este sentido, como resultado del impulso de la Política de Cero a Siempre en el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010-2014 (DNP, 2011, pág. 258), se crea con el Decreto 4875 la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI) (MINISTERIO DE JUSTICIA, 2011). Igualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 mantiene y

fortalece la capacidad intersectorial operativa de la política De Cero a Siempre (DNP, 2015, págs. 66-67).

Con todo, De Cero a Siempre se convierte en la Política de Estado en favor de la primera infancia con la Ley 1804 de 2016, cuestión que le otorga estabilidad institucional y presupuestal. Lo anterior, no obstante, ha sido cuestionado por autores como (TORRADO, 2017) al señalar que existe todavía, en el caso De Cero a Siempre, una significativa desarticulación entre los diversos actores del Estado en la atención a la primera infancia, lo que permitiría argumentar que aún el sistema de protección social colombiano no es lo suficientemente integral como se plantea institucionalmente.

5 Resultados

Como resultado del análisis cualitativo de la integración entre Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre, se obtuvo para la categoría analítica “inclusividad” una intensidad de la intersectorialidad de nivel medio, como se puede observar en la tabla 3 y en el promedio ponderado alcanzado con esta categoría.

Tabla 3 Resultados inclusividad entre Familias en Acción, De Cero a Siempre y Red Unidos

Categorías analíticas	Dimensiones de análisis			
	Variables	Resultado	Nivel de integración	Valor numérico correspondiente
(IN) Inclusividad (en el ciclo de las políticas públicas)	Sistemas de administración (S)	Sistema parcialmente unificado	Media	2
	Objetivos (O)	Compartidos y fácilmente identificados	Alta	3
	Planificación (P)	Parcial	Media	2
	Sistemas de evaluación (E)	Independientes	Baja	1

$$IN = \frac{S+O+P+E}{4} = \quad IN = \frac{2+3+2+1}{4} = 2,0$$

En el caso de la categoría “mancomunidad” se logró establecer que, conforme a las cuatro variables que la integran, la intensidad de la intersectorialidad es media (ver tabla 4 y fórmulas de MA).

Tabla 4 Resultados mancomunidad entre Familias en Acción, De Cero a Siempre y Red Unidos

Categorías analíticas	Dimensiones de análisis			
	Variables	Resultado	Nivel de integración	Valor numérico correspondiente
(MA) Mancomunidad (en las decisiones, la información y los recursos)	Fondos presupuestales (P)	Parcialmente compartidos	Media	2
	Sistemas de información (S)	Parcialmente vinculados	Media	2
	Toma de decisiones (D)	Fragmentada con propósitos mixtos	Media	2
	Regularización de procesos (R)	Parcial	Baja	2

$$MA = \frac{P+S+D+R}{4} = MA = \frac{2+2+2+2}{4} = 2,0$$

Por su parte, en la categoría de “arreglos de gobernanza común” se obtuvo, mediante el análisis cualitativo de las variables, una intensidad de la intersectorialidad de 1.5, siguiendo los resultados de la tabla 5. Este resultado representa una intensidad de nivel bajo-medio.

Tabla 5 Resultados arreglos de gobernanza común entre Familias en Acción, De Cero a Siempre y Red Unidos

Categorías analíticas	Dimensiones de análisis			
	Variables	Resultado	Nivel de integración	Valor numérico correspondiente
(AI) Arreglos de gobernanza común	Alteraciones en las estructuras gubernamentales (A)	Inexistentes	Baja	1
	Estancias institucionales de gobernanza común (G)	Creación de iniciativa sectorial	Media	2

$$AI = \frac{A+G}{2} = AI = \frac{1+2}{2} = 1,5$$

Por lo tanto, como resultado conjunto del promedio ponderado del resultado cuantitativo de la intensidad de la intersectorialidad entre las tres categorías analíticas, se determinó que Familias en Acción, Red Unidos y De Cero a Siempre, tienen una intensidad de la intersectorialidad de nivel bajo-medio, o de 1,83, conforme a la tabla 6.

Tabla 6 Resultados integración de la integración por categorías analíticas

Categorías analíticas	Resultado cuantitativo
Inclusividad	2,0
Mancomunidad	2,0
Arreglos de gobernanza común	1,5
Resultado total	1,83

6 Consideraciones finales

Como se mostró en el anterior acápite, el análisis de la integración entre las tres políticas públicas estudiadas del sistema de protección social de Colombia arrojó como resultado una intensidad de la intersectorialidad de nivel medio-bajo. No obstante, más allá de los resultados mencionados en el punto anterior, es posible llegar a algunas conclusiones teórico-conceptuales, metodológicas y empíricas a partir de la investigación realizada, tal como se exponen a continuación.

En primer lugar, es válido concluir que las políticas públicas intersectoriales efectivamente se pueden comprender como un proceso político y técnico. Lo anterior conforme al entendimiento de que constituyen un proceso en tanto son políticas públicas que buscan la integración con otras políticas y/o sectores para combatir problemas complejos, lo que significa que no se definen como intersectoriales únicamente por ser así diseñadas, sino porque se construyen de tal manera justamente en el ejercicio cíclico de las políticas públicas.

Asimismo, dichas políticas se pueden comprender como proceso político, puesto que, para su efectiva integración demandan de consensos

y voluntades políticas reales que posibiliten una cabal implementación, incluso más que en otro tipo de políticas, al requerir estas por su diseño mayores niveles de articulación intersectoriales. De igual modo, son también un proceso técnico en tanto operan a partir de diversos mecanismos de integración e instrumentos de política pública que demandan un significativo nivel de tecnicismo.

En segundo lugar, es posible argumentar que las políticas públicas intersectoriales efectivamente pretenden, en el marco del sistema de protección social colombiano, enfrentar problemas complejos de forma integral. Esto se puede sostener, dado que, por lo menos en su diseño y en varios de los instrumentos de política pública analizados en este trabajo, se logra identificar que tales políticas parten de una multicausalidad de los problemas y buscan ofrecer contra estos abordajes y soluciones multidimensionales.

En tercer lugar, conforme a lo sustentado en el estudio es válido apuntar que las políticas públicas intersectoriales, en su diseño, deben pretenden formular y establecer los mecanismos técnicos que permitan tener mayores niveles de integración y, con ello, niveles más altos de intensidad de la intersectorialidad. Sin embargo, es imperativo que para que dichos mecanismos de integración realmente funcionen, siguiendo lo señalado en la primera conclusión, se tenga también consenso y voluntad política, además de la robustez técnica.

Con todo, entender a las políticas intersectoriales en tanto procesos político-técnicos permite comprender que estas se dan en escenarios políticos que es preciso identificar y analizar, en términos de actores, desafíos e intereses. De ahí que, por lo tanto, el desarrollo de los sistemas de protección social se deba entender desde una perspectiva técnica -respecto a los mecanismos e instrumentos de integración entre sectores y de oferta de servicios- y, sobre todo, desde un enfoque político.

7 Referencias

ABRAMO, Laís; CECCHINI, Simone; MORALES, Beatriz. **Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile, Chile: CEPAL, 2019. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005_es.pdf. Accedido en: 23 oct. 2021

ACOSTA, Olga; FORERO, Nohora; PARDO, Renata. **Sistema de protección social de Colombia. Avances y desafíos**. Santiago de Chile: CEPAL, 2015. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37882/1/S1421114_es.pdf. Accedido en: 23 oct. 2021

BARRIENTOS, Armando; SHEPHERD, Andrew. Chronic Poverty and Social Protection. In: Conference on Chronic Poverty. **Annals**. University of Manchester, Manchester: 2003. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/233136267_Chronic_Poverty_and_Social_Protection_Introduction/link/00463519b8ace80dc5000000/download. Accedido en: 23 oct. 2021

BICHIR, Renata; CANATO, Pamela. Solucionando problemas complejos? Desafios da implementação de políticas intersectoriais. In: **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Río de Janeiro: IPEA, 2019, p. 243-265. Disponible en: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190527_livro_implementando_desigualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap9.pdf. Accedido en: 23 oct. 2021

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. **Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos**. Santiago de Chile,: CEPAL, 2011, Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/1/S2011914_es.pdf. Accedido en: 23 oct. 2021

COLOMBIA (Congreso de la República de Colombia). **Ley 789 de 2002**. Bogotá, 2002. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0789_2002.html

COLOMBIA (Congreso de la República de Colombia). **Ley 1532 de 2012**. Bogotá. 2012. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1532_2012.html

COLOMBIA (Congreso de la República de Colombia). **Ley 1948 de 2019**. Bogotá, 2019. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1948_2019.html. Accedido en: 23 oct. 2021

CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social). **Documento CONPES Social 102 de 2006. Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza**. Departamento Nacional de Planeación, 2006. Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/102.pdf> Accedido en: 23 oct. 2021

CORBETT, Thomas; NOYES, Jennifer. Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework. In: Annual Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management. **Annals**. Washington, DC, 2008. Disponible en: <https://irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp133308.pdf> Accedido en: 23 oct. 2021

CUNILL, Nuria. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. Documento presentado. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10; 18 - 21 Oct. 2005. Santiago de Chile. **Anais**, Santiago, Chile, p. 1-52 Disponible en: <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/8719/6442-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Accedido en: 23 oct. 2021

CUNILL, NURIA. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, 23(1), 2014, p. 5-46. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf> Accedido en: 23 oct. 2021

CUNILL, Nuria; REPETTO, Fabián; BRONZO, Carla. Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. In: CECCHINI, Simone et al. (Edits.), **Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización**. Santiago de Chile: CEPAL, 2015, p. 407-444. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39678/S1500279_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y Accedido en: 23 oct. 2021

DNP (Departamento Nacional de Planeación-DNP). **Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014. Prosperidad para todos**. Bogotá: DNP, 2011. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%201%20CD.pdf> Accedido en: 23 oct. 2021

DNP (Departamento Nacional de Planeación). **Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018. Todos por un nuevo país**. Bogotá: DNP, 2015. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf> Accedido en: 23 oct. 2021

DNP (Departamento Nacional de Planeación). **Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022**. Bogotá: DNP, 2019. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf> Accedido en: 23 oct. 2021

DNP (Departamento Nacional de Planeación). **Red Unidos para Superación de la Pobreza Extrema**. Bogotá: DNP, 2021. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/pol%C3%ADticas-sociales-transversales/Paginas/red-unidos-para-superacion-de-la-pobreza-extrema.aspx> Accedido en: 23 oct. 2021

DPS (Departamento de Prosperidad Social). **Manual Operativo de la Estrategia Red Unidos**. Bogotá: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE, 2015. Disponible en: <https://www.ucn.edu.co/programas-extension/Documents/unidos/MANUAL-OPERATIVO.pdf> Accedido en: 23 oct. 2021

DPS (Departamento de Prosperidad Social). **Manual Operativo Familias en Acción**. Bogotá: DPS, 2019. Disponible en: <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/Familias-en-Accion/Manuales/M-GI-TM-3-MANUAL-OPERATIVO-FAMILIAS-EN-ACCIO%C%81N-V5.pdf> . Accedido en: 23 oct. 2021

DPS (Departamento de Prosperidad Social). **Acompañamiento Familiar y Comunitario**. Bogotá: DPS, 2020. Disponible en: <https://dps2018.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Paginas/Acompa%C3%B1amiento-Familiar-y-Comunitario.aspx> Accedido en: 23 oct. 2021

DRAIBE, Sônia; RIESCO, Manuel. **El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo**. Madrid: Fundación Carolina, 2009. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT31.pdf> Accedido en: 23 oct. 2021

GIBBS, Graham **El análisis de datos cualitativos en investigación cualitativa**. Madrid: Ediciones Morata, 2012. Disponible en: <https://dpp2016blog.files.wordpress.com/2016/08/graham-gibbs-el-análisis-de-datos-cualitativos-en-investigación-cualitativa.pdf> Accedido en: 23 oct. 2021

HODGE, Graeme; GREVE, Carsten. On Public-Private Partnership Performance: A Contemporary Review. In: **Public Works Management & Policy**, 22(1), 2017, p. 55-78. DOI.org/10.1177/1087724X16657830 Accedido en: 23 oct. 2021

HORWATH, Jean; MORRISON, Tony. Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients. In: **Child Abuse & Neglect**, 31, 2007, p. 55-69. DOI.org/10.1016/j.chiabu.2006.01.007 Accedido en: 23 oct. 2021

MINA, Lucía. **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Colombia**. Santiago de Chile: CEPAL, 2013. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4078/1/S2013331_es.pdf Accedido en: 23 oct. 2021

MINISTERIO DE JUSTICIA. **Decreto 4875 de 2011**. Bogotá: Sistema Único de Información Normativa, 2011. Disponible en: <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1553065> Accedido en: 23 oct. 2021

REPETTO, F. Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, 47, 2010. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533679004.pdf> Accedido en: 23 oct. 2021

RODRÍGUEZ-OLAYA, Cristian. **Políticas públicas intersectoriales: un análisis de políticas para la superación de la pobreza en Colombia**. Tesis (Maestría en políticas públicas). San Luis Potosí: El Colegio de San Luis, A.C. 2020. Disponible en: <https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1013/966/1/Pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20intersectoriales.pdf> Accedido en: 23 oct. 2021

TASSARA, Carlo. Políticas Públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia: logros y desafíos. **Papel Político**, 20(2), 2015, p. 323-351. DOI.org/10.11144/Javeriana.papo20-2.ppps.

TASSARA, Carlo; IBARRA, Antonio; VARGAS, Luis. **Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?** Madrid: Programa EUROsociAL, 2015. Accedido en: 23 oct. 2021

TORRADO, María. et al. La política pública para la primera infancia frente a la desigualdad social en Colombia. In: DURÁN, Ernesto; TORRADO, María (Edits), **Políticas de infancia y adolescencia ¿Camino a la equidad? Bogotá: Universidad Nacional de Colombia**, 2017, p. 87-116. Accedido en: 23 oct. 2021

O INSEGURO DESEMPREGO NA AMÉRICA DO SUL

DESEMPLEO INSEGURO EN AMÉRICA DEL SUR

UNSAFE UNEMPLOYMENT IN SOUTH AMERICA

Alexandre Sampaio Ferraz¹ 

Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), Brasil

Resumo: O artigo explora os desafios das políticas de proteção social na América do Sul analisando a política do seguro-desemprego, a partir dos modelos chileno e brasileiro. Os antigos desafios da proteção social em um mercado dualista se somam a novos desafios decorrentes das transformações no mercado de trabalho, e do impacto da crise provocada pela pandemia do COVID-19. O texto se baseia em uma pesquisa bibliográfica sobre o seguro-desemprego, e em dados estatísticos. As conclusões apontam para a insuficiência do modelo de contas individuais em substituição ao modelo atualmente adotado no Brasil, para garantir a renda do trabalhador durante o período de busca por um novo emprego, e a suavização da queda da demanda agregada nas crises econômicas. A sugestão é que os países da América Latina adotem a política do seguro-desemprego e, onde existe, que se amplie a cobertura e a duração do benefício. E ainda, que seja criada uma outra modalidade de seguro-desemprego complementar à atual, mas como benefício definido e desvinculado da demissão de um emprego formal, de modo que atenda tanto trabalhadores informais, como formais, na linha da assistência ao desemprego existente em diversos países.

Palavras-chave: Seguro-desemprego; Mercado-de-trabalho; Proteção-social; Informalidade; Políticas Públicas.

Resumen: El artículo explora los desafíos de las políticas de protección social en América del Sur mediante el análisis de la póliza de seguro de desempleo de los modelos chileno y brasileño. Los viejos desafíos de la protección social en un mercado dualista se suman a los nuevos desafíos

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Graduado em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica (PUC). Pesquisador do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). E-mail: alexandre@dieese.org.br

derivados de los cambios en el mercado laboral y al impacto de la crisis provocada por la pandemia del COVID-19. El texto se basa en una investigación bibliográfica sobre el seguro de desempleo y en datos estadísticos. Las conclusiones indican la insuficiencia del modelo de cuentas individuales para reemplazar el modelo actualmente adoptado en Brasil, para garantizar el ingreso del trabajador durante el período de búsqueda de un nuevo empleo, y suavizar la caída de la demanda agregada en las crisis económicas. La sugerencia es que los países latinoamericanos adopten la póliza de seguro de desempleo y, donde exista, amplíen la cobertura y duración del beneficio. Todavía más, que se cree otro tipo de seguro de desempleo que complemente al actual, pero como un beneficio definido y separado del despido de un trabajo formal, que atienda tanto a los trabajadores informales como a los formales, semejante a la asistencia por desempleo existente en varios países.

Palabra clave: Seguro de Desempleo; Mercado Laboral; Protección Social; Informalidad; Políticas Públicas.

Abstract: The article explores the challenges of social protection policies in South America by analyzing the Chilean and Brazilian models of unemployment insurance policies. The old challenges of social protection in a dualistic market add up to new challenges resulting from changes in the labor market and the impact of the crisis caused by the COVID-19 pandemic. The text is based on a literature research on unemployment insurance and on statistical data. The conclusions point to the insufficiency of the individual accounts model in substitution to the model currently adopted in Brazil to guarantee the income of the worker while they are seeking for a job and the smoothing the drop of the aggregate demand in the economic crises. The suggestion is that Latin American countries adopt the unemployment insurance policy and, where it exists, that the coverage and duration of the benefit be extended. In addition, another type of unemployment insurance should be created to complement the current one but as a defined benefit and unrelated to the dismissal from a formal job. That will support both informal and formal workers in line with the unemployment assistance existing in several countries.

Keyword: Unemployment Insurance; Labor Market; Social Protection; Informality; Public Policy.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186312](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186312)

*Recebido em: 28/05/2021
Aprovado em: 24/10/2021
Publicado em: 29/10/2021*

1 Introdução

A realidade dos países latino-americanos é muito diversa apesar de todos compartilharem o passado colonial e o desenvolvimento dependente, expresso na incapacidade de gerar um processo autônomo de desenvolvimento econômico e social. Esta incapacidade se reflete na baixa renda per capita em relação aos países desenvolvidos, e presença significativa, senão predominante, de setores de baixa produtividade e informais.

A baixa renda per capita e a informalidade, que marcam o dualismo no mercado de trabalho (formal/informal), impõe grandes restrições para estruturação e sustentação de políticas de proteção social nesses países. A análise dos programas de seguro-desemprego na América do Sul e seu desempenho durante a crise provocada pela pandemia revelam o alcance e as limitações dessa política nos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo que dá as pistas necessárias para construção de um sistema efetivo de proteção social na região.

O artigo se baseia numa pesquisa bibliográfica e em informações secundárias e estatísticas primárias para os casos do Chile e Brasil. O artigo se divide em 6 partes. As duas primeiras traçam um panorama da regulamentação internacional do seguro-desemprego, e sua difusão para América do Sul. As duas partes seguintes tratam de uma breve revisão da literatura, com novas conclusões sobre o impacto do seguro-desemprego no mercado de trabalho e na economia e apresentam a discussão sobre fundos individuais com o papel similar ao do seguro-desemprego. As duas últimas, precedendo a conclusão, abordam a crise do emprego devido à Pandemia e o papel do seguro-desemprego em decorrência da crise, com foco no desempenho da política no Chile e Brasil.

A conclusão reforça a incipiência do seguro-desemprego nos países da América do Sul, principalmente em termos de cobertura, em decorrência do desenho e da alta informalidade no mercado de trabalho.

Esta deficiência se sobressai nos momentos de crise, como a provocada pela pandemia. O redesenho da política do seguro-desemprego, ampliando sua abrangência e estendendo o período de cobertura coloca como uma solução tanto do ponto de vista do trabalhador individual, como também em termos macroeconômicos.

2 A regulamentação internacional do seguro-desemprego

A política do seguro-desemprego é o principal instrumento adotado internacionalmente para proteção ao trabalhador frente ao risco da perda do emprego, inerente à relação de trabalho no capitalismo. O seguro contra o risco do desemprego começou a ser adotado por países europeus ainda antes da primeira Guerra, o que contribuiu para que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) defendesse, desde a sua primeira recomendação, o estabelecimento de um sistema efetivo de seguro-desemprego pelos países membros “... quer através de um sistema do Governo ou através de um sistema de subvenções do Governo para associações cujas regras prevejam o pagamento de benefícios aos seus membros desempregados.” (OIT, 1919, *trad. livre*).²

O desenho básico do que a entidade passaria a entender como um “sistema efetivo” de seguro-desemprego foi consolidado posteriormente em quatro convenções. A Convenção n. 44, de 1934, determinou que os trabalhadores em desemprego involuntário recebam alguma espécie de benefício desemprego ou abono ou uma combinação dos dois. Em 1952, a Convenção n. 102, definiu os padrões mínimos do benefício desemprego, estipulando que devem ser cobertos pelo benefício ao menos 50% do total de assalariados.

Em 1982, foi estabelecida a Convenção n. 158, que determina que o trabalhador demitido por iniciativa do empregador tenha direito ao benefício desemprego, seja o seguro-desemprego ou a assistência ao

² No original “either through a Government system or through a system of Government subventions to associations whose rules provide for the payment of benefits to their unemployed members”. (OIT, 1919).

desempregado, ou a uma indenização por tempo de serviço, ou uma combinação de benefício e indenização.³ Por fim, em 1988, a Convenção, n. 168, tratou novamente da cobertura dos benefícios, estipulando uma cobertura de 85% de todos os trabalhadores, o mínimo de duração de 6 meses e taxa de reposição de pelo menos de 45% do salário anterior ou do salário-mínimo.

A OIT teve um importante papel na difusão da política do seguro-desemprego, mas os fatores nacionais e conjunturais foram decisivos no *timing* de sua adoção e em seu desenho. Os países da América Latina, em particular, vêm demonstrando relutância em ratificar essas orientações e adotar uma política de seguro-desemprego nos moldes preconizados pela OIT e tal como erguida nos países desenvolvidos (OIT, 2017).

O benefício desemprego pode ser dividido em dois tipos: a) o seguro-desemprego propriamente dito e cujo montante variável está vinculado ao salário anterior à demissão e a sua duração ao tempo de emprego; e b) a assistência ao desempregado, que é geralmente uma quantia fixa e exclusiva para os trabalhadores com renda inferior a um valor mínimo, e não vinculada a existência de vínculo anterior no mercado de trabalho (OIT, 2017: 45). Esta diferença contribuiu para que se buscasse financiamento distinto para cada um deles: enquanto o seguro-desemprego é geralmente financiado por contribuições específicas sejam patronais, dos trabalhadores e/ou do governo, a assistência ao desempregado é geralmente financiada por tributos gerais (OZKAN, 2014).

Na grande parte dos países os benefícios são “mandatórios” obrigatórios e previstos em lei, mas alguns países possuem sistemas voluntários e definidos em convenções coletivas como no chamado *Ghent System* (OZKAN, 2014). A maioria dos países europeus possui os dois sistemas e, quando se exaure o tempo do seguro-desemprego, o trabalhador automaticamente migra para a assistência ao desempregado,

³ Ao contrário dos dois tipos de benefícios conferidos pelo Estado ou pelos próprios sindicatos, a indenização geralmente é paga diretamente pelas próprias empresas aos trabalhadores (OZKAN, 2014).

que geralmente não tem limitação temporal para sua concessão. A adoção deste modelo híbrido é mais rara em países liberais, como os EUA e a Inglaterra que possuem apenas o seguro-desemprego, ou que adotam apenas a assistência ao desempregado, como na Nova Zelândia e na Austrália (OZKAN, 2014).

Os benefícios monetários ao desempregado são considerados uma política passiva do mercado de trabalho, uma vez que o nível de desemprego é considerado como dado e o dispêndio é uma função direta dele (AZEREDO, 1997). As políticas passivas de mercado de trabalho são de natureza compensatória, dando ao desempregado algum benefício monetário transitório, como no caso do seguro-desemprego. Enquanto as políticas ativas ao invés de tomar o desemprego como exógeno procuram influências a demanda e oferta de mão de obra, como no caso das políticas de qualificação profissionais ou alocação de mão de obra (AZEREDO, 1997:51).⁴

Os países da OCDE, cada vez mais têm dedicado esforços também às políticas ativas do mercado de trabalho, que procuram reduzir o desemprego, como a criação direta de emprego, subsídio ao emprego, treinamento de mão de obra e serviços de realocação de mão de obra. Os dados da OCDE, para 2018, mostram que o gasto com as políticas ativas representava quase metade (47%) do gasto total.

Entre os países da OCDE, as duas modalidades de benefícios (seguro e assistência) respondem por 92% do gasto com políticas ativas, que na média foi de 4,4% do PIB, para 2018. Para comparação, no Chile o gasto ficou em 2,9% do PIB, e no Brasil apenas 0,5%. Na América Latina, apenas 12,2% dos desempregados acessam o benefício, enquanto a média mundial é de 21,8%, na Europa Ocidental, do Norte e Sul a média é de 46,2%, e na Europa do Leste é 56,5% (OIT, 2017: 48). Na maior parte dos países da OCDE, o seguro-desemprego cobre pelo menos 12 meses de desemprego, muitas vezes sendo substituído então pela assistência ao desempregado. Como mostram Ferraz e Oliveira (2015), para o Brasil, e Sehnbruch, Carranza e

⁴ Ver também Zylberstajn e Netto (1999).

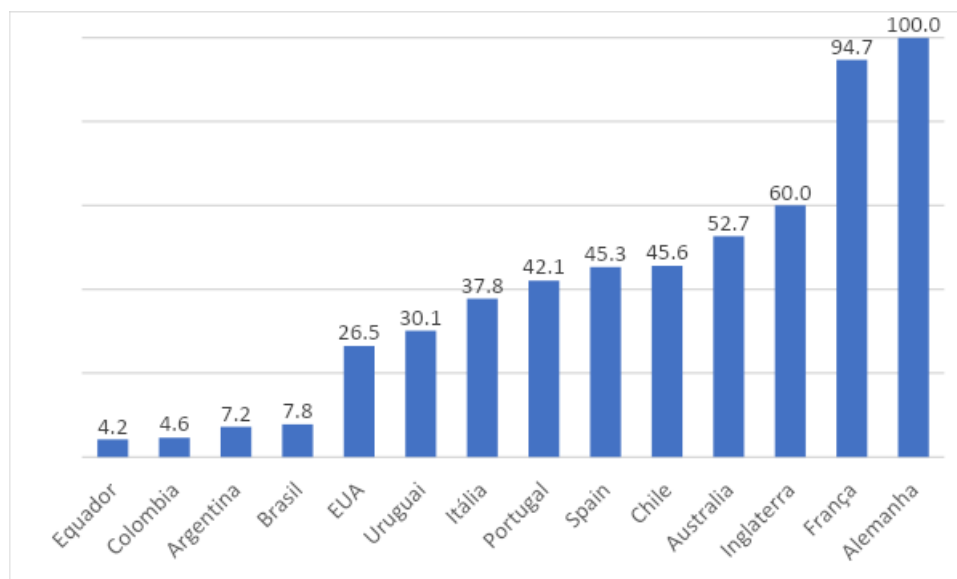
Contreras (2020), para o Chile, nos dois países, tanto a taxa de cobertura é baixa, como o período assegurado para gozo do benefício.

3 A política do seguro desemprego na América do Sul

Enquanto todos os países da América Latina possuem algum instrumento de indenização por demissão vinculada ao tempo de serviço, o mesmo não ocorre com os benefícios ao desempregado. O levantamento de Pinto (2016), mostra como a difusão do seguro-desemprego foi incipiente na América Latina. Entre os 19 países do bloco, apenas seis adotam esta política nacionalmente, sendo todos da América do Sul (Argentina, Uruguai, Chile, Brasil, Venezuela, Equador). Bolívia, Paraguai e Peru não possuem seguro-desemprego. Na Colômbia, apesar de não haver seguro-desemprego, um programa de assistência ao desempregado foi criado, em 2002, atendendo inclusive os trabalhadores informais (MEDINA; NÚÑEZ; TAMAYO, 2013).

Mesmo nos países que adotam o seguro-desemprego, a cobertura tende a ser muito baixa, uma vez que o mercado informal é parte expressiva do mercado de trabalho. A cobertura efetiva dos desempregados, pelos dados da OIT (2017), é maior no Chile, e em certa medida no Uruguai, mas muito reduzida na Argentina, no Brasil e principalmente no Equador e na Colômbia (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Cobertura Efetiva do Benefício Desemprego em países selecionados.



Fonte: OIT (2017). A cobertura efetiva indica a proporção de beneficiários de fato sobre o total de desempregados (elegíveis ou não).

No caso do seguro-desemprego, o mix de financiamento varia de país para país, com o Estado sendo responsável geralmente por cobrir déficits (ESSER, 2013; AMORIN; BILO, 2019). Nos países da América do Sul este mix se compõe da seguinte forma: no Chile, Uruguai, Equador e Venezuela há contribuição direta dos trabalhadores para financiar os benefícios ao desemprego; enquanto na Argentina, Brasil, e Colômbia as contribuições são feitas apenas pelos empregadores (PINTO, 2016; VELÁSQUEZ, 2010; MEDINA; NÚÑEZ; TAMAYO 2013).

No Brasil, o seguro-desemprego é parcialmente contributivo, uma vez que diversas categorias de trabalhadores, cujas empresas estão isentas da contribuição para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), podem acessar o benefício.⁵ A contribuição para o seguro-desemprego vem do Programa de Integração Social (PIS) e é repassada para o FAT, cuja gestão e regulamentação é realizada por órgão tripartite. As alíquotas do PIS podem

⁵ Os dados da Receita Federal mostram uma desoneração de R\$ 12,8 bilhões do PIS/PASEP, em 2017, para uma arrecadação de 63,4 bilhões, direcionada principalmente para a agroindústria e indústria de medicamentos, e as microempresas e empreendedores individuais.

incidir sobre a folha de salário, no caso de entidades sociais, e sobre o faturamento ou receita no caso de pessoas jurídicas de direito privado.⁶

No Chile, após a adoção do sistema de contas individuais, em 2002, se arquitetou um sistema misto. O seguro-desemprego é baseado no sistema de contas individuais e financiado pelo trabalhador com contribuição de 0,6% do salário, e por uma contribuição do empregador de 1,6% sobre a mesma base. Enquanto o benefício de assistência ao desemprego é financiado pela contribuição patronal de 0,8% sobre a folha destinada ao “Fundo de Solidariedade”. O governo entra como garantidor das contas e, também, com a contribuição anual de um montante fixo para o fundo solidário (SEHNBRUCH; CARRANZA; CONTRERAS, 2020).

As contas de poupança individual são mais comuns, mas geralmente estão vinculadas à indenização por demissão, como no caso de Brasil, Peru, Colômbia e Venezuela (PINTO, 2016; VELÁSQUEZ, 2010). No Chile e Equador adota-se este sistema para o seguro-desemprego, sendo que no Chile ele funciona como a assistência ao desempregado dos países da OCDE, e é acionado quando esgota a poupança individual dos trabalhadores que necessitam do seguro-desemprego (SEHNBRUCH; CARRANZA; CONTRERAS, 2020). Apenas Uruguai, Bolívia e Paraguai não possuem este tipo de benefício de proteção ao desemprego, sendo que os dois últimos chamam atenção por não possuir nenhuma política de benefício desemprego.

4 O seguro desemprego e seus críticos

A política de seguro-desemprego possui diversas virtudes que levaram a sua difusão na Europa e América do Norte. O seguro-desemprego funciona como um estabilizador automático da economia, suavizando a queda na demanda agregada em períodos de recessão, ao mesmo tempo em que permite a garantia de uma renda

⁶ Este tributo recai sobre o faturamento das empresas com uma alíquota entre 1,65% e 0,65%, ou 1% sobre a folha de pagamento no caso de entidades do terceiro setor, sem fins lucrativos etc.

mínima principalmente ao trabalhador demitido sem justa causa. Ao garantir esta renda, o seguro permite que o trabalhador tenha mais liberdade para buscar uma nova colocação, sem ter que reduzir drasticamente seu consumo ou aceitar uma ocupação com salário e funções incompatíveis com sua qualificação, ou reingressar no mercado de trabalho informal.

O papel do seguro-desemprego sobre a demanda agregada defendido por Keynes na saída da crise de 1929 contribuiu para que fosse considerado umas das principais políticas do Estado de Bem-Estar. Keynes não era um entusiasta das potencialidades libertadoras do seguro-desemprego e do Estado de Bem-Estar, mas sim da ideia de um “mecanismo para gerar renda permanente fora do mercado” (AFONSO, 2018).

O foco de Keynes não era libertar os trabalhadores da disciplina do mercado. O potencial emancipatório do seguro-desemprego, não deve ser ignorado, como mostra Costa Esping-Andersen. O seguro-desemprego é um dos fatores fundamentais na composição do índice de “desmercantilização” do trabalho, utilizado na sua tipologia de Estados de Bem-estar: ““Desmercantilização ocorre quando um serviço é prestado por uma questão de direito, e quando uma pessoa pode manter uma vida sem dependência do mercado”” (ESPING-ANDERSEN, 1990: 22, *trad. livre*).⁷ Mas como ele mesmo salienta, benefícios residuais, como no caso da assistência ao desemprego são incapazes de atingir este objetivo, sendo característico do modelo liberal de Estado de Bem-Estar: “... a mera presença de assistência social ou de seguros pode não necessariamente trazer significativa de-mercantilização se eles fazem indivíduos não substancialmente emancipar da dependência do mercado.” (ESPING-ANDERSEN, 1990: 22, *trad. livre*).⁸

⁷ No original: “De-commodification occurs when a service is rendered as a matter of right, and when a person can maintain a livelihood without reliance on the Market.” (ESPING-ANDERSEN, 1990: 22).

⁸ No original: “... The mere presence of social assistance or insurance may not necessarily bring about significant de-commodification if they do not substantially emancipate individuals from market dependence.” (ESPING-ANDERSEN, 1990: 22).

A liberdade e autonomia dada pelo seguro-desemprego ao trabalhador contribui para aproximá-lo do pressuposto do modelo racional maximizador no mercado de trabalho, em que ele escolhe entre lazer e trabalho. Um pressuposto muito irrealista especialmente para os trabalhadores com baixas economias ou riqueza, cujo incentivo é aceitar qualquer trabalho para não ter a renda reduzida a valores aquém do mínimo para subsistência. O que faz com que esta descoberta seja ainda mais relevante nos países de baixa renda *per capita* e, portanto, de baixo nível de poupança.

Provido desta liberdade e autonomia dada pelo seguro-desemprego no interlúdio entre um emprego e outro, o trabalhador tende a conquistar melhores salários e a buscar maior escolaridade (ULYSSEA, 2008; ACEMOGLU, 2000). Daron Acemoglu, em uma estudo sobre o seguro-desemprego nos EUA, com foco em trabalhadores de baixa qualificação, mostra que um aumento no seguro-desemprego (número de beneficiários e duração) “... torna os trabalhadores mais dispostos a buscar salários mais altos e empregos mais específicos (...) porque esses empregos envolvem muito risco de desemprego” (ACEMOGLU, 2000: 1201. *trad. livre*).⁹ O incremento na probabilidade de um bom *matching* orienta também as empresas em fornecer melhores empregos, e promove aumento do consumo e dos salários, contribuindo também para o aumento do emprego (ACEMOGLU, 2000: 1214).

Como observam Zylberstajn e Netto (1999: 138), as teorias de “*job-search*” tendem a atribuir um efeito perverso ao seguro-desemprego, justamente por aumentar o salário de reserva, reduzindo o incentivo para que o trabalhador aceite logo um emprego mesmo num patamar que considera baixo de salários, e reduzindo o nível de emprego, devido ao aumento de salário por parte das firmas a fim de atrair os trabalhadores “desencorajados”. As conclusões de Acemoglu contestam a tese de que por conta da seleção adversa o benefício contribui para ineficiência do

⁹ No original: “*makes workers more willing to seek higher wages and more specific Jobs (...) because these jobs entail too much unemployment risk*” (ACEMOGLU, 2000: 1201).

mercado de trabalho e afeta negativamente o salário do trabalhador ao reduzir seu esforço para procurar emprego: “Portanto, nossa análise sugere que grande parte do que geralmente é rotulado de risco moral pode ser motivado pela disposição dos trabalhadores mais bem segurados de buscar empregos com salários mais altos” (ACEMOGLU, 2000: 1214. *trad. livre*).¹⁰

Inspirado nessas análises, Gabriel Ulyssea (2008) mostra que o seguro-desemprego pode ser visto como um subsídio ao trabalhador, mas também ao empregador que contrata no mercado formal. O efeito do subsídio para contratação de trabalhadores formais melhora a composição da força de trabalho e incentiva a formalização, ao invés de elevar a duração e a taxa de desemprego como é corrente na literatura que foca na seleção adversa, ou *moral hazard* (ULYSSEA, 2008: 543). Para Ulyssea (2008: 528): “... uma elevação substancial no seguro-desemprego produziria um pequeno aumento no grau de formalização e uma ligeira redução no grau de informalidade e na taxa de desemprego.”, aumentando a produtividade e o produto. Além de contribuir para uma redução do tempo de desemprego (ULYSSEA, 2008: 528).

Ao subsidiar o trabalhador durante o desemprego e na busca por um novo trabalho o seguro-desemprego evita o desalento, ou a saída do mercado de trabalho, e contribui para um aumento da taxa de participação (ATKINSON; MICKLEWRIGHT, 1991: 1722). Como observa Hirata e Machado (2010), o custo do desemprego aumenta com o tempo empurrando o trabalhador para o mercado informal ou para fora do mercado de trabalho. O subsídio aumenta as chances de um bom *matching*, incentivando o investimento do trabalhador em qualificação para melhores empregos e no empenho de longo prazo para obtê-los.

Essas conclusões são apoiadas também pela tese de Margolis (2008), para quem o seguro-desemprego, a indenização e a contribuição às contas individuais do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) aceleram a

¹⁰ No original: “Therefore, our analysis suggests that a large part of what is usually labeled moral hazard, may be driven by the willingness of better-insured workers to seek higher wage jobs” (ACEMOGLU, 2000: 1214).

transição para o trabalho formal e desaceleraram para o trabalho informal no Brasil. O seguro-desemprego funciona, assim, como uma proteção contra o ciclo vicioso dos “bad jobs”. Isso torna a política atraente para os países latino-americanos, onde predomina baixa qualificação, grande número de empregos informais, e alta rotatividade da mão de obra, o que, por sua vez, desincentiva o investimento em qualificação.

Da perspectiva macroeconômica, existem evidências robustas de que o seguro-desemprego é eficiente como estabilizador automático da economia, contribuindo para sustentar a demanda agregada em tempos de crise, com resultado positivo sobre o nível de emprego e a lucratividade das empresas.¹¹ Outros trabalhos têm mostrado também a eficiência do seguro-desemprego na redução da pobreza, com efeitos positivos inclusive sobre a saúde do trabalhador (GABE; WHITTAKER, 2012; RENAHY; MITCHELL, 2018).

Apesar dessas evidências, grande parte dos trabalhos sobre o seguro-desemprego tem se concentrado no custo potencial das distorções que pode causar no mercado de trabalho, seja desincentivando o trabalhador a procurar e aceitar um novo emprego, ou mesmo induzindo-o a trocar seu trabalho pelo desemprego remunerado (ATKINSON; MICKLEWRIGHT, 1991: p. 1681). Esses trabalhos têm sido relevantes na análise do seguro-desemprego na América Latina, em particular do Brasil, o que tem levado alguns pesquisadores a proporem o seguro baseado em contas de poupança individuais para contornar este problema.

Nesta abordagem, Barros, Corseuil e Foguel (2009) mostram que quase 50% dos beneficiários do seguro-desemprego continuaram a trabalhar sem contrato formal. O benefício representava 1/3 da renda familiar das famílias pobres, que respondiam por 40% das famílias com desempregados na amostra. No período analisado, 23% das famílias dos beneficiários se encontravam na pobreza, e outros 5% em nível de indigência (BARROS, CORSEUIL; FOGUEL, 2009, p. 10). Apesar do benefício

¹¹ Kekre (2021), Schmieder; von Wachter; Bender (2010), Di Maggio; Kermani (2016), Hellwig (2021).

ter uma taxa de reposição de 100% da renda na base da pirâmide salarial, fica clara a importância do seguro para tirar os trabalhadores da pobreza e permite a busca de trabalho compatível sem a necessidade de se dirigir ao mercado informal.

Os autores mostram que a possibilidade de os trabalhadores receberem o seguro-desemprego, separado ou juntamente com o acesso ao fundo de poupança por demissão sem justa causa (FGTS) e a multa rescisória incentiva tanto trabalhadores como firmas à demissão. Nessa linha, Cristiano Carvalho mostram que 34% dos beneficiários se empregam no setor informal no mês subsequente, e uma parte relevante força a demissão para acessar o benefício: *“13% das demissões sem justa causa são induzidas por parte dos trabalhadores”* (CARVALHO, 2017, p. 79).

5 Fundos individuais de seguro-desemprego

Os supostos incentivos adversos do seguro-desemprego no Brasil, que estimulariam uma redução no período de emprego e prolongariam o período de desemprego, tal como sugerido pela literatura internacional, se somariam à maior probabilidade de o trabalhador reingressar no mercado informal acumulando o benefício com o rendimento no novo emprego informal. Frente a essas evidências, alguns autores têm proposto um redesenho do sistema de proteção em direção a uma unificação dos benefícios, inspirada no modelo chileno (CAMPOS et al., 2019; BARBOSA, 2017).

A alternativa das contas individuais foi apresentada inicialmente por Altman e Feldstein (2007), como forma de corrigir distorções e, também, reduzir os custos do seguro-desemprego para o Estado, uma vez que, nos EUA, país objeto da análise dos autores, os problemas de déficit são constantes. A ideia básica é que ao invés de o empregador ou toda sociedade financiarem o seguro-desemprego, isso seja feito pelo próprio empregado direta ou indiretamente de forma individual. Caso o trabalhador não precise usar a poupança forçada para financiar sua queda

de renda durante o desemprego, pode guardá-la para aposentadoria, ou até como no caso do Brasil e outros países, para comprar imóveis (BARBOSA, 2017: 8).

Segundo a OIT este tipo de seguro-desemprego não preenche os requisitos das suas Convenções, uma vez que promove seguro limitado para os trabalhadores que têm dificuldade em permanecer por longos períodos no mesmo emprego, como aqueles em contratos temporários e sazonais, e principalmente, em mercados de trabalho com alta rotatividade. São esses trabalhadores de baixa renda que acabam sendo incapazes de constituir poupança suficiente para arcar com os períodos de inatividade (OIT, 2017: 45).

Ao estudar o caso chileno, Sehnbrunch, Carranja e Contreras (2020) mostra que a cobertura do seguro é baixa entre os trabalhadores que requerem o benefício, principalmente aqueles com contratos temporários (SEHNBRUNCH; CARRANJA; CONTRERAS, 2020: p. 26). Ainda que no mercado formal, o trabalhador que fica pouco tempo no mesmo emprego acaba por não conseguir constituir uma poupança suficiente para usufruí-la durante o período de *cesantía*. Segundo o autor, a alta rotatividade no mercado de trabalho e o desenho de restrições muito duras para acessar o benefício assistencial, acabam fazendo com que o sistema “*exacerbe as desigualdades no mercado de trabalho*” (SEHNBRUNCH; CARRANJA; CONTRERAS, 2020: p. 27).¹²

O efeito da rotatividade do mercado de trabalho sobre as contas é claro, mas a própria rotatividade é afetada pelo desenho do seguro-desemprego. O mix entre o financiamento do seguro por contas individuais e um fundo público ganhou destaque em trabalhos recentes que procuram reformar e expandir a estrutura dos sistemas de proteção social (SETTY, 2017). Nesta linha, Campos et al. (2019) sugere a alteração na complementaridade entre o seguro-desemprego e a indenização por

¹² O trabalho de Montt, Ordóñez e Silva (2020, p. 17): também evidenciou a baixa cobertura do programa: “... al primer trimestre del 2020 un 31% de los ocupados no tienen ningún tipo de cobertura frente a la desocupación y un 13% cotiza en el sistema, pero no cumple las condiciones de elegibilidad. Un 16% tiene indemnizaciones propias.”.

tempo de serviço no Brasil, de modo que os trabalhadores acessem primeiro suas próprias economias no FGTS para só depois, caso permaneçam desempregados, possam acessar o seguro-desemprego (CAMPOS et al., 2019: 36). Contudo, os próprios autores alertam que a poupança individual do FGTS não é suficiente para “proteção adequada” do trabalhador frente ao desemprego, devendo ser combinada com o seguro-desemprego.

6 Efeitos da crise sobre o mercado de trabalho

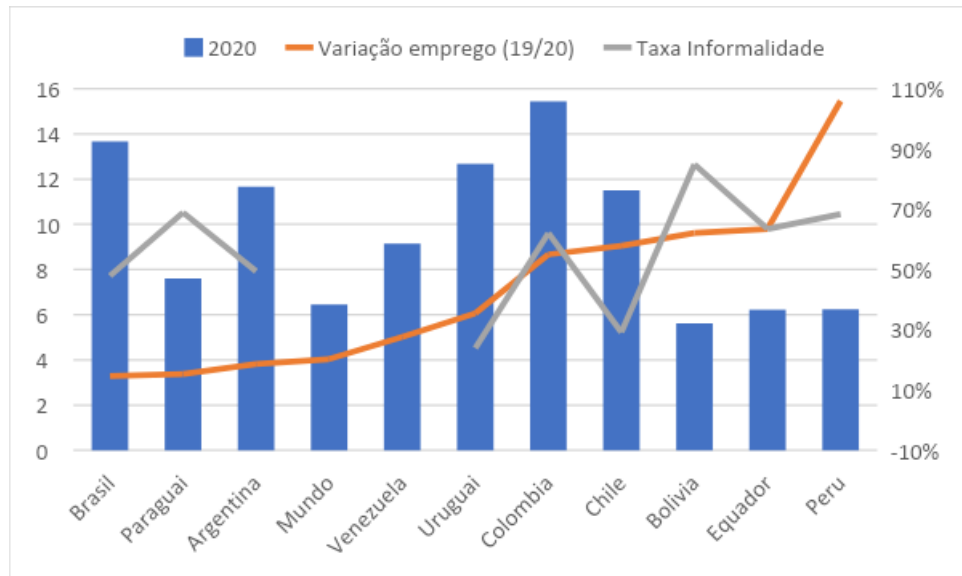
O comportamento da taxa de desemprego na pandemia mostra uma clara correlação entre a rigidez no mercado de trabalho e a variação no desemprego. Países com maior rigidez em geral tendem a ter uma menor variação no nível de emprego, o que se traduz no aumento da proteção ao trabalhador frente ao desemprego causado pela crise (OECD, 2020). Na Europa, onde as restrições para demissão são maiores, o desemprego em 2020 cresceu 9% em relação ao ano anterior, enquanto entre os países da OCDE o crescimento foi de 37%.

Nos 10 países da América do Sul, exceptuando-se Guianas e Suriname, a média do crescimento do desemprego ficou em 43%, de 2019 para 2020. A realidade de cada país da região é muito diversa, mas chama atenção no bloco a alta taxa de desemprego, com uma taxa média de 9,7%.

¹³ As taxas, contudo, escondem outra característica importante do mercado de trabalho entre esses países. Praticamente todos têm taxas de informalidade superior a 30%, e na maioria das vezes maior do que 50%, com exceção do Chile, com 29% de informais em 2019, e do Uruguai, com 23%. Na maior parte dos países a taxa média de informalidade entre os ocupados é de 60%, como pode ser visto no gráfico abaixo.

¹³ Para comparação, nos EUA a taxa ficou em 8,3%, enquanto a Alemanha registrou 4,3%.

Gráfico 2 – Taxa de desemprego e Informalidade na América do Sul



Fonte: OIT (2021) .

A alta taxa de informalidade no mercado de trabalho se traduz no baixo nível de proteção social, uma vez que o trabalhador informal não conta com as políticas seguro-desemprego, auxílio ao desemprego e indenização por tempo de trabalho. Bolívia, Peru, Equador e Colômbia têm as maiores taxas de informalidade do bloco, superior a 60% dos ocupados, e tiveram aumento do desemprego em 2020 maior que a média dos países analisados. Mas existem exceções, como é o caso do Chile, que tem uma das menores taxas de informalidade do bloco, mas exibiu um aumento relativamente alto da taxa de desemprego.

7 Proteção ao trabalhador em tempos de crise

O Brasil perdeu cerca de 2 milhões de empregos nos 12 meses entre fevereiro de 2020 até janeiro de 2021, chegando a 14,3 milhões de desempregados segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).¹⁴ A pandemia pegou um país já debilitado pela crise

¹⁴ Os dados do IBGE referidos nesta seção são todos provenientes da Pesquisa Nacional de Amostras ao Domicílio Contínua – Mensal (PNADC). Os dados estão disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>.

econômica que atingiu o mercado de trabalho em 2015. Os dados do IBGE mostram que entre 2018 e 2019, uma leve melhora no mercado de trabalho levou o índice de desemprego para 11% da força de trabalho. Mas a queda no desemprego no setor privado foi puxada pelo emprego sem carteira assinada e pelo emprego por conta própria sem registro formal. Nada menos do que 62% das vagas no setor privado foram para o trabalho informal, que não dispõe de proteção social.

A taxa de desemprego cresceu 27% de janeiro a janeiro, de 2020 para 2021, chegando a 14,1%, segundo os dados do IBGE. E seria maior não fosse a redução da população economicamente ativa, com a retirada de 5,8 milhões de trabalhadores do mercado de trabalho em consequência da Pandemia. Os trabalhadores informais foram os mais atingidos pela crise, segundo dados da mesma pesquisa, pois o número de empregados no setor privado sem carteira caiu 16%, contra 11,6% entre os com carteira assinada. Entre trabalhadores e patrões informais, o Brasil perdeu 3 milhões de empregos, ou quase 3,8 milhões se incluirmos o emprego doméstico sem carteira.

Os dados do Ministério da Economia, por sua vez, mostram que o número de beneficiários do seguro-desemprego, contudo, se manteve praticamente constante, com um acréscimo de apenas 143,4 mil trabalhadores nos 12 meses contados entre março de 2020 e fevereiro de 2021, um crescimento de 2,4% em relação ao ano anterior.¹⁵ No mesmo período, o nível de emprego no setor privado com carteira passou de 33,6 para 29,8 milhões, uma queda de 11,5%, também segundo o IBGE. Ou seja, menos da metade desses desempregados do setor privado formal conseguiram acessar o seguro-desemprego.

A taxa de cobertura do seguro no período foi de 41%, ou seja, 41% dos trabalhadores com contrato formal de trabalho demitidos sem justa causa receberam o seguro-desemprego. Ao mesmo tempo, cerca de 8,8 milhões dos vínculos interrompidos não acessaram o seguro. Ao longo do ano,

¹⁵ Os dados do Seguro Desemprego provenientes do Ministério da Economia foram acessados por meio do sítio do Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. Os dados estão disponíveis em: <http://pdet.mte.gov.br/component/content/article?id=1778>.

contudo, a dinâmica do mercado de trabalho é diversa, em média apenas 4% dos desempregados se beneficiaram do seguro-desemprego mensalmente, chegando à máxima de 7% em abril de 2021.

Ao contrário de outros países, no Brasil a crise não levou ao aumento do número de parcelas pagas e do número de beneficiários do seguro-desemprego. Os dados do Ministério da Economia mostram que o país registrou um decréscimo no número de beneficiários, em 2020, com 6,2 milhões de beneficiários frente ao ano anterior. Apenas nos meses de abril, maio e junho de 2020, esta tendência se inverteu. No FGTS, o número de saques por demissão sem justa causa caiu 5%, totalizando 15,9 milhões, em 2020.¹⁶ As alterações nas regras entre 2015, aumentando o período de contribuição mínimo para acessar o benefício, e restringindo as parcelas já havia reduzido o volume de beneficiários, assim como a própria redução do estoque de trabalhadores formais naquele ano não ajudaram na crise de 2020.

Em comparação, o Chile perdeu 942 milhões de empregos entre fevereiro de 2020 e janeiro de 2021, segundo dados da Encuesta Nacional de Empleo (ENE).¹⁷ O número de desocupados cresceu 20% no período, com 147 milhões de “novos” desempregados. A queda foi muito maior entre os trabalhadores domésticos (33%), e os trabalhadores por conta própria (11%), do que os assalariados do setor privado (10%). A taxa de desocupação em dezembro de 2020 fechou em 10,3%, depois de atingir a máxima de 13,1% em julho de 2020.

O número de beneficiários do seguro chileno, contudo, cresceu 61% de 2019 para 2020. A proporção de beneficiários em relação ao total de desempregados foi de 32% em média em 2020. Em média 64% dos beneficiários sacaram de suas contas individuais, 24% do fundo solidário e 11% de ambas as modalidades. Atualmente, cerca de 56% dos trabalhadores chilenos contribuem para os fundos individuais. A taxa de recusa do

¹⁶ Dados disponíveis no sítio do FGTS: <https://www.fgts.gov.br/Pages/numeros-fgts/passivo-fgts.aspx>.

¹⁷ Os dados do Instituto Nacional de Estadísticas estão disponíveis no sítio: <https://stat.inec.cl/?lang=es>.

benefício tem sido de 13%, basicamente em razão da insuficiência de um mínimo de contribuições prévias.

A crise obrigou tanto o Chile, como o Brasil a criar programas emergências para os trabalhadores e famílias pobres, suplementares aos já existentes como o Bolsa Família ou Chile Solidário. O auxílio emergencial no Brasil chegou a beneficiar 68 milhões de pessoas em 2020, e o Bônus Covid no Chile, cerca de 1,5 milhões. O sucesso desses programas que atingiram muito mais famílias do que as transferências para redução da pobreza revelou a precariedade do emprego e da renda de milhões de trabalhadores informais, não cobertos pelos programas de proteção existentes.

Os dois países criaram também programas de *lay off* para ajudar empresas e trabalhadores a suportar o período mais duro da crise, e permitiram saques extraordinários das contas individuais do fundo de *cesantía* no caso do Chile, ou do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, no caso do Brasil. A flexibilização das regras do seguro-desemprego no Chile foi importante para ampliação dos beneficiários. A lei 21.263 de setembro de 2020, reduziu pela metade o número de contribuições mínimas nos últimos 12 meses para ter acesso ao benefício ou a apenas três antes da demissão, aumentou a duração do benefício em até 2 meses, e a taxa de recomposição salarial, além de introduzir o seguro-desemprego para o trabalhador doméstico.

8 Conclusão

A pandemia provocada pela COVID-19 escancarou a deficiência da rede de proteção social nos países latino-americanos, em particular das políticas de proteção ao risco de desemprego. Esses países contam com alta flexibilidade laboral, completa ausência de benefícios desemprego, ou baixa cobertura onde existem.

Os modelos chileno e brasileiro conjugam cada um ao seu modo o seguro-desemprego, com contas individuais de poupança. Mas os dois

modelos falham ao resultarem em baixa cobertura, combinada com uma reduzida duração dos benefícios, o que fez com que os programas não respondessem de forma adequada às necessidades advindas da pandemia, deixando desprotegidos os trabalhadores, ou levando a flexibilizações extraordinárias.

A “descoberta” nos dois países de um público altamente vulnerável que foi objeto central das iniciativas extraordinárias de proteção a renda e ao emprego e o relativo sucesso dessas medidas nos dois países deixam uma pista importante para o desenho de políticas mais efetivas e inclusivas de proteção ao trabalhador frente ao desemprego. O desenho do seguro-desemprego não pode atender apenas os empregados com vínculos formais, mas tem que suportar também os trabalhadores precários. Como ocorre nos países em que a assistência ao desempregado não é condicionada a contribuição prévia.

Ao invés de buscar um desenho inovador como o Chileno, mas que mantém a baixa abrangência e cobertura, a América do Sul e os demais países da América Latina poderiam seguir o caminho já trilhado pelos países que conseguiram construir economias com elevado padrão de bem-estar e desenvolvimento, apostando na consolidação de programas de proteção contra o risco de desemprego que tenham potencial tanto para suavizar as crises econômicas frequentes na região, como para alavancar a formalização e o investimento em qualificação e bons empregos. Para isso é preciso implementar os programas preconizados pela OIT, e ampliar a cobertura, a duração e a integração com as políticas ativas de proteção ao trabalhador.

9 Referências

ACEMOGLU, Daron, e SHIMER, Robert. Productivity Gains from Unemployment Insurance. **European Economic Review**, vol. 44, pp. 1195-1224, 2000. doi.org/10.1016/S0014-2921(00)00035-0.

AFONSO, R. José. Desenvolvimento, trabalho e seguro social: volta a Keynes para enfrentar novos desafios. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 25, n.

50, p. 203-245, dez. 2018. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16842> Acesso em: 09 out. 2021.

ALTMAN, Daniel; FELDSTEIN, Martin. Unemployment Insurance Savings Accounts, 21 **Tax Policy and the Economy**, vol. 21, n. 1, mai 2007, pp. 35-63. doi.org/10.1086

AMORIN, Bruno; BILO, Charlotte. Seguro-desemprego ao redor do mundo: uma visão geral. IPEA. **Diretoria de Estudos e Políticas Sociais**, n. 55, julho de 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9308>. Acesso em: 09 out. 2021.

ATKINSON, Anthony; MICKLEWRIGHT, John. Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review. **Journal of Economic Literature**, 29(4), 1679-1727, 1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2727794>. Acesso em: 09 out. 2021.

AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de emprego: tendências e possibilidades. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 11, n. 4, pp. 47-59, 1997. Disponível em: https://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n04/v11n04_06.pdf. Acesso em: 04 set. 2021.

BARBOSA, Ana; FOGUEL, Miguel; BILO, Charlotte. FGTS e fundos individuais de seguro-desemprego: análise comparativa entre países e efeitos no mercado de trabalho. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**. IPEA, n. 63, p. 47-62, 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8128/1/bmt_63_FGTS.pdf. Acesso em: 04 set. 2021.

BARROS, Ricardo; COURSEUL, Carlos; FOGUEL, Miguel. Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil. **Planejamento E Políticas Públicas**, n. 22. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/79> . Acesso em: 09 oct. 2021

CAMPOS, André; et al. Instituições trabalhistas e produtividade do trabalho: uma análise do caso brasileiro. In: **Desafios da nação**, v.2, IPEA, 2019.

CARVALHO, Cristiano. **Efeitos adversos da legislação do seguro-desemprego: evidência sobre o Brasil** [Dissertação]. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. 2017. doi:10.11606/D.12.2017.tde-17082017-113503.

DI MAGGIO, Marco; KERMANI, Amir. The Importance of Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer. **Harvard Business School Working Paper**, No. 17-009, July 2016. <http://dx.doi.org/10.3386/w22625>

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Polity Press. 1990.

ESSER, Ingrid; et al. Unemployment benefits in EU Member States. **European Commission**, Brussels. Jul. 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/91759>. Acesso em: 09 oct. 2021.

FERRAZ, Alexandre; OLIVEIRA, Tiago. Mercado de trabalho e programas de seguro-desemprego: uma análise comparativa entre o Brasil e países selecionados da OCDE. **Caderno do Observatório Nacional do Mercado de Trabalho**. Dieese, vol. 1, pp. 61-84. 2015. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/livro/2016/cadernoObservatoNacionalVol1/index.html?page=4>. Acesso em: 09 oct. 2021.

GABE, Thomas; WHITTAKER, Julie. Anti Poverty Effects of Unemployment Insurance. **CRS Report for Congress**. Prepared for Members and Committees of Congress, 16 oct. 2012. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1813/7932>. Acesso em: 09 oct. 2021.

HELLWIG, Klaus-Peter. Supply and Demand Effects of Unemployment Insurance Benefit Extensions: Evidence from U.S. Counties. **IMF Working Papers**. WP/21/70. mar. 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/03/12/Supply-and-Demand-Effects-of-Unemployment-Insurance-Benefit-Extensions-Evidence-from-U-S-50112>. Acesso em: 09 oct. 2021

HIRATA, Guilherme; MACHADO, Ana. Escolha ocupacional e transição no Brasil Metropolitano: uma análise com ênfase no setor informal. **Economia Aplicada**. Ribeirão Preto, v. 14, n. 4, p. 299-322. dez. 2010. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-80502010000400003>.

KEKRE, Rohan. Unemployment Insurance in Macroeconomic Stabilization. University of Chicago, **Becker Friedman Institute for Economics Working Paper**, N. 28, mar. 2021. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3795662>.

MARGOLIS, David. Unemployment Insurance Versus Individual Unemployment Accounts and Transitions to Formal Versus Informal Sector Jobs, Working Papers 2008-35, **Center for Research in Economics and Statistics**. 2008. Disponível em: <http://crest.science/RePEc/wpstorage/2008-35.pdf>. Acesso em: 09 oct. 2021.

MEDINA, Carlos; NÚÑEZ, Jairo; TAMAYO, Jorge. The Unemployment Subsidy Program in Colombia: an assessment. Inter-American Development Bank. **IDB working paper series**, WP 369, mai. 2013. Disponível em: http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/be_750.pdf Acesso: 09 oct. 2021.

MONTT, Guillermo; ORDÓÑEZ, Félix; SILVA, Ignacio. **Protección ante la desocupación en Chile. Desafíos y oportunidades luego de una crisis sistémica**. Informes Técnicos 15. Santiago. OIT. 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS_755919/lang-es/index.htm. Acesso em: 09 oct. 2021.

OECD. **Economic Outlook**, Volume 2020 Issue 1: Preliminary version, OECD Publishing, Paris, doi.org/10.1787/0d1d1e2e-en.

OIT. **R001 - Unemployment Recommendation**, 1919 (No. 1). Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:9631294416643::NO::P12100_SHOW_TEXT:Y. Acesso em: 09 oct. 2021.

OIT. **World Social Protection Report 2017–19**: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals. International Labour Office – Geneva: ILO, 2017. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=54887>. Acesso em: 09 oct. 2021.

OIT. (Organização Internacional do Trabalho). **Employment by sex and age — ILO modelled estimates**. *ILOSTAT database*, Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/data>. Acesso em: 29 jun. 2021.

OZKAN, Umut. Comparing formal unemployment compensation systems in 15 OECD countries. **Social Policy & Administration**, vol. 48, n.1, pp. 44–66. 2014. doi.org/10.1111/spol.12010.

PINTO, Mario. An analysis of unemployment protection in Latin America. In: ISGUT, Alberto; WELLER, Juergen (Eds). **Protection and training: Institutions for improving workforce integration in Latin America and Asia**, ECLAC Books. 2016.

RENAHY, Emilie; MITCHELL, Christiane. Connections between unemployment insurance, poverty and health: a systematic review. **The European Journal of Public Health**. Volume 28, Issue 2, Abr. 2018, pp. 269–275, doi.org/10.1093/eurpub/ckx235.

SCHMIEDER, Johannes; F.; VON WACHTER, Till; BENDER, Stefan. The effects of unemployment insurance on labor supply and search outcomes: Regression discontinuity estimates from Germany, **IAB-Discussion Paper**, n.º. 4, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg. 2010. Disponível em <https://www.econstor.eu/handle/10419/32764>. Acesso em 09 out. 2021.

SEHNBRUCH, Kirsten; CARRANJA, Rafael; CONTRERAS, Dante. Unemployment insurance in Chile: lessons from a high inequality developing country. Working paper, n. 54. **International Inequalities Institute, London School of Economics and Political Science**, London, UK. 2020. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/id/eprint/107824>. Acesso em: 09 out. 2021.

SETTY, Ofer. Unemployment Insurance and Unemployment Accounts: The Best of Both Worlds, **Journal of the European Economic Association**, Volume 15, Issue 6, Dec. 2017, Pages 1302–1340. doi.org/10.1093/jeea/jvx005.

ULYSSEA, Gabriel. Instituições e a informalidade no mercado de trabalho. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 38, n. 3, pp. 525-556, set. 2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612008000300004>.

VELÁSQUEZ, Mario. Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina. CEPAL. **Serie Macroeconomía del desarrollo**, n. 99. Santiago de Chile, jan. 2010. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5465>. Acesso em: 09 out. 2021.

ZYLBERSTAJN, Hélio; NETO, Giácomo Balbinotto. **As Teorias de Desemprego e as Políticas Públicas de Emprego**. Estudos Econômicos. Instituto de Pesquisas Econômicas, vol. 29, no. 1, pp. 129-149. 1999. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/117216> Acesso em: 09 out. 2021.

NEOLIBERALIZAÇÃO E DINÂMICAS PREVIDENCIÁRIAS RECENTES NO BRASIL E NO CHILE

*NEOLIBERALIZACIÓN Y LAS DINÁMICAS RECIENTES DE LA SEGURIDAD
SOCIAL EN BRASIL Y CHILE*

*NEOLIBERALIZATION AND RECENT SOCIAL SECURITY DYNAMICS
IN BRAZIL AND CHILE*

Fernanda Pernasetti¹ 

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Resumo: O presente artigo enfoca o tema da previdência social e se propõe a analisar diacronicamente as principais mudanças regulatórias dos sistemas previdenciários de Brasil e Chile - casos paradigmáticos dos modelos de repartição solidária intergeracional e de capitalização plena, respectivamente. A partir do arcabouço teórico-metodológico que considera que o “neoliberalismo realmente existente” é um processo heterogêneo que deve ser analisado e comparado empiricamente, exploram-se as evidências de que o caso brasileiro tem se aproximado do modelo chileno, o qual, por sua vez, encontra-se frontalmente abalado e apontando no sentido da incorporação da perspectiva solidária que caracteriza o sistema brasileiro. Visando qualificar as interpretações sobre avanços e retrocessos da neoliberalização sobre o panorama da proteção social na América Latina, a análise busca incorporar também, ainda que de maneira exploratória, os efeitos da mais recente crise ocasionada pela pandemia por Covid 19, apontando de que forma esse contexto tem reforçado tais dinâmicas previdenciárias já em curso.

Palavras-chave: Previdência; Neoliberalização; Capitalização; América Latina; Pandemia.

Resumen: El artículo se centra en los sistemas de pensiones y propone analizar diacrónicamente los principales cambios regulatorios en los casos brasileño y chileno - considerados paradigmáticos de los modelos de “solidaridad universal” y “capitalización plena”, respectivamente. A partir del marco que considera que el “neoliberalismo realmente existente” es un

¹ Doutora em Planejamento Urbano e Regional (Ippur/UFRJ) e membro do Grupo de Pesquisa Interinstitucional Futuros da Proteção Social (CEE Fiocruz). E-mail: nanda.pernasetti@gmail.com

proceso heterogéneo que debe ser analizado y comparado empíricamente, el trabajo explora evidencias de que el caso brasileño se ha acercado del modelo chileno, el cual, a su vez, ha sido directamente golpeado y apunta hacia la incorporación de la perspectiva solidaria que caracteriza al sistema brasileño. Para calificar los avances y retrocesos de la neoliberalización de la protección social en América Latina, el análisis busca incorporar, además, a los efectos de la más reciente crisis provocada por la pandemia de Covid 19, señalando cómo este contexto ha reforzado las dinámicas previdenciarias en curso.

Palabras-clave: Pensiones; Neoliberalización; Capitalización; América Latina; Pandemia.

Abstract: This article focuses on the pension systems and proposes to diachronically analyze the main regulatory changes in Brazilian and Chilean cases– considering that they are paradigmatic of the “universal solidarity” and “full capitalization” models, respectively. Based on the framework that considers that the “actually existing neoliberalism” is a heterogeneous process that must be empirically analyzed and compared, the paper explores evidence that the Brazilian case has approached the Chilean model, which, in turn, has been directly shaken and is currently pointing towards the incorporation of the solidary perspective that characterizes the Brazilian system. In order to qualify the “roll backs” and “roll outs” of social security neoliberalization in Latin America, the analysis also seeks to incorporate the effects of the most recent crisis caused by the Covid 19 pandemic, pointing out how this context has reinforced such pension dynamics in progress.

Keywords: Pensions: Neoliberalization; Capitalization; Latin America; Pandemic.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186436](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186436)

Recebido em: 31/05/2021

Aprovado em: 27/10/2021

Publicado em: 29/10/2021

1 Introdução

Visando contribuir para os debates sobre as transformações da neoliberalização na América Latina, o presente artigo faz uma leitura diacrônica das principais mudanças regulatórias sobre a previdência social no Brasil e no Chile - cujos sistemas são, respectivamente, paradigmáticos dos modelos de solidariedade intergeracional e de capitalização individual

– para entender como o caso brasileiro tem caminhado em direção ao padrão chileno, e como a previdência do Chile tem se aproximado do modelo solidário brasileiro.

Enquanto no Brasil as sucessivas reformas da previdência social nas últimas décadas têm potencializado a previdência complementar capitalizada, o Chile tem vivido, nos últimos anos, um enfraquecimento do sistema de fundos de pensões, com a construção de um ambiente político favorável à ruptura definitiva com esse modelo e adoção de um sistema solidário. Diante dessas evidências, apresentadas ao longo do trabalho, ainda que ambos os casos estejam submetidos a um contexto geral de hegemonia das dinâmicas neoliberalizantes no mundo, o artigo apoia-se na literatura sobre o “neoliberalismo realmente existente” (PECK; BRENNER; THEODORE, 2018) para investigar empiricamente como esses casos de avanço e recuo da lógica da capitalização têm se produzido em cada contexto político. Ao final, a análise aborda, ainda que de maneira exploratória, os traços da conjuntura mais recente de crise provocada pela pandemia por Covid 19, cujos desdobramentos sobre o campo da previdência social são mais um elemento empírico a reforçar tanto os avanços neoliberalizantes no Brasil, quanto o seu retrocesso no Chile.

2 O neoliberalismo realmente existente

A crise econômica dos anos 70 e as mudanças tecnológicas que impulsionaram os fluxos mundiais de capital foram acompanhadas da emergência do neoliberalismo como um fenômeno político controverso e que motivou intensos debates no campo das Ciências Sociais. As leituras mais estruturadas consideram que os desenvolvimentos neoliberais consistiram em estratégias orquestradas pelas elites econômicas dos governos centrais para o restabelecimento das condições de sustentação da acumulação capitalista diante da crise dos anos 70 (HARVEY, 2005). Se num primeiro momento, nos EUA e Grã-Bretanha, as leituras acerca do

desmonte das estruturas dos *welfare state* enquanto entraves à acumulação enfatizavam o ímpeto destrutivo e desordenado das forças neoliberalizantes, logo, correntes como a escola de pensamento regulacionista apontaram a emergência de um “receituário neoliberal”, com diretrizes relativamente padronizadas a partir do núcleo duro da racionalidade econômica e do equilíbrio dos mercados (BOYER, 1990; JESSOP, 2001).

Por sua vez, interpretações voltadas para a análise das práticas sociais e políticas vão argumentar que, longe de se configurar como um sistema de ideias coerente no interior da “direita”, a hegemonia neoliberal foi alcançada através de um processo de contestação e embates, no interior do qual entendimentos individuais e grupais – inclusive de movimentos sociais, grupos étnico-raciais e a própria perspectiva feminista - foram reconfigurados, a partir da interação com os pressupostos liberais individualizantes e de mercado. A lente da governamentalidade aborda a construção social da hegemonia neoliberal como resultante de processos que envolveram contradições internas, mas que acabaram por forjar determinados consensos em torno dos pressupostos da individualização e auto-responsabilização dos cidadãos. Estes se tornariam cada vez mais “empreendedores de si mesmos” e, portanto, mais funcionais à preservação da lógica da concorrência enquanto reguladora da realidade socioeconômica (FOUCAULT, 2008). Os desdobramentos disso podem ser vistos, por exemplo, no recuo do papel do Estado enquanto fornecedor de bens e serviços básicos, e na crescente provisão de saúde, educação e previdência por parte da iniciativa privada.

A partir desses vetores de argumentação presentes no debate crítico com relação ao fenômeno político do neoliberalismo, a perspectiva emergente no campo da geografia crítica, nos anos 2000, vai defender que, refletindo a natureza socialmente incorporada da economia capitalista, o neoliberalismo deve ser entendido como um processo, não como um ponto de chegada. Ele seria, simultaneamente, resultado da conjuntura de

crise do capital dos anos 70 – porque é funcional à recuperação do poder das elites, dados os moldes concentradores de renda em que retoma as bases da acumulação (HARVEY, 2005) – mas também um fenômeno político permeado das contradições e complexidades, já que envolve estruturas de poder que influenciam práticas, identidades e instituições sociais (HALL; O'SHEA, 2013).

Buscando contribuir para a discussão dos traços mais genéricos da neoliberalização, Peck e Tickell (2017) destacam duas chaves interpretativas principais do fenômeno: a centralidade da lógica da mudança, ou adaptabilidade, que seria, para sua fraqueza ou fortaleza, a marca do “neoliberalismo realmente existente” no mundo; e a importância do Estado enquanto campo no qual se produzem avanços e recuos das dinâmicas neoliberalizantes. Segundo eles, as múltiplas discrepâncias e diferentes conjunturas que acompanharam o aprofundamento do neoliberalismo e sua extensão transnacional não podem ser considerados meros “efeitos colaterais acidentais” ou falhas de implementação de um receituário monolítico, mas são um dos aspectos constitutivos mais importantes desse fenômeno político, que a cada limitação redescobre um novo horizonte de emulação nas diferentes escalas governamentais, numa dinâmica de reforma quase perpétua.

Menos do que implicar a erosão ou diminuição do poder do Estado, a captura e o ataque às suas funções distributivas dão-se de maneira eminentemente adaptativa e flexível, sendo esse traço do “*failing forward*” – falhar, renovar-se e falhar novamente adiante – um dos principais responsáveis pelo sucesso da dinâmica capitalista dita neoliberal. Isso se dá tanto do ponto de vista material, com a intensificação de práticas de acumulação predatórias que Harvey (2004) chamou de “acumulação por espoliação”, quanto do ponto de vista da ampliação de uma racionalidade de mercado e de determinado padrão de subjetividade pautado pela lógica da concorrência em todas as esferas da vida cotidiana (DARDOT; LAVAL, 2017). Uma análise crítica necessariamente exige, portanto, que se procure desvendar de que forma a predominância das práticas neoliberais

é produzida e reproduzida através de diferentes formas institucionais e ações políticas, considerando que o “neoliberalismo realmente existente” é sempre híbrido e múltiplo.

Sendo assim, após o que pode ser considerada uma primeira fase de ataque aos Estados de Bem-Estar no eixo Atlântico Norte e ao aprofundamento da desregulamentação das economias nos países em desenvolvimento da América Latina, o mundo teria assistido a um recuo, marcado pela emergência de um neoliberalismo moderado ou de terceira via, com as administrações Clinton e Blair no capitalismo central e a onda “rosa” de governos progressistas na América Latina dos anos 2000. Essa espécie de neoliberalismo “equilibrado”, marcado pela proliferação de governos de centro ou centro-esquerda em todo o mundo, por sua vez, vai entrar em colapso a partir dos desdobramentos da crise financeira mundial de 2008 (FRASER, 2017). Peck e Theodore (2019) defendem que, mais uma vez, o neoliberalismo vai se renovar, expondo uma face mais uniforme e abertamente autoritária, de um certo “populismo reacionário”, calcado em discursos morais, e na governança de austeridade, com gastos “de estímulo” seletivamente aplicados e voltados para beneficiar a fração financeira do capital.

Como consequência desse movimento, o mundo tem assistido a padrões de crescimento lentos, desigualdades em espiral e à elaboração de políticas cada vez mais instáveis. A crise sanitária mundial causada pela pandemia por Covid-19 surge como um agravante da conjuntura atual, ao levantar questões sobre o papel dos Estados no combate ao vírus, a coordenação de esforços em torno da vacinação, e a necessidade de provisão de auxílios e transferências monetárias para fazer frente à crise econômica que o isolamento social impôs ao mundo. Considerando que Brasil e Chile são casos paradigmáticos de sistemas previdenciários distintos, as próximas sessões vão analisar os avanços e retrocessos do “neoliberalismo realmente existente” nesses países incorporando, também,

de que forma essas tendências têm interagido com os desafios colocados pela pandemia.

3 Brasil: a crescente capitalização de um modelo solidário de repartição

Aprovada num contexto mundial de ascensão do neoliberalismo, ao menos do ponto de vista social, a Constituição Federal de 1988 não apenas esteve na contramão dessa tendência, mas representa, ainda hoje, o principal instrumento de defesa dos direitos sociais no Brasil. Sua proposta de seguridade social reuniu saúde, assistência e previdência num mesmo sistema abrangente sobre toda a população, nos termos de uma política de redistribuição orientada por parâmetros de justiça social. Nesse sentido, a diversificação das fontes de financiamento da seguridade, nem sempre vinculada à capacidade contributiva dos trabalhadores, foi o que permitiu a universalidade da cobertura da previdência, com equivalência de benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.

Desde então a estrutura previdenciária brasileira dividiu-se em três regimes: o RGPS (Regime Geral de Previdência Social), os RPPS (Regimes Próprios de Previdência Social, que cobrem os servidores públicos de cada ente federativo) e a previdência complementar, também chamada de previdência privada². Principal segmento da previdência social, o RGPS é um sistema de repartição intergeracional dos trabalhadores do setor privado da economia, no qual os que estão economicamente ativos financiam os benefícios da geração que se retirou da vida laborativa (também chamado *pay-as-you-go*). Considerando que seus beneficiários vivem em famílias de cerca de 2,5 membros, direta ou indiretamente os recursos do RGPS compõem a renda familiar de mais de 100 milhões de

² Esta, por sua vez, é formada por entidades abertas, cujos planos de previdência são acessíveis a qualquer indivíduo ou grupo de pessoas físicas, e entidades fechadas (os fundos de pensão) que organizam planos de previdência para trabalhadores de empresas públicas ou privadas ou para organizações de trabalhadores com vínculos associativos ou de categoria profissional.

peças, ou pouco mais da metade da população brasileira, o que reforça seu peso no âmbito da reprodução social cotidiana no país (FAGNANI, 2017).

Em termos de valores, em 2020, o teto de benefícios pagos pelo RGPS chegou a R\$ 6.433,57, muito embora a maioria deles se concentre na faixa em torno de um salário mínimo (SM) (SPREV, 2020). Segundo os dados oficiais, praticamente toda a população rural coberta pelo RGPS recebe em torno de um SM (entre US\$ 176,22 e US\$ 247,04)³, de forma que a previdência social é hoje um dos principais fatores de proteção contra a pobreza no campo. Além disso, a proximidade entre o valor médio dos benefícios do RGPS e a renda média da maioria dos trabalhadores brasileiros - em torno de 1300 reais, segundo o IBGE (2019) - significa que, as aposentadorias e pensões pagas pela previdência social funcionam como um uma espécie de “teto para a exploração do trabalho” daqueles que vivem na base da pirâmide social no Brasil (ARRAIS; VIANA, 2019)⁴.

Não obstante, desde 1988 as três sucessivas rodadas de neoliberalização vividas no Brasil (BRANDÃO, 2017) foram acompanhadas de reformas que visaram reduzir o escopo da previdência social. A primeira delas, gestada anteriormente mas aprovada no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), questionou diretamente a estrutura constitucional da seguridade, num contexto de neoliberalização e reforma do Estado. Como resultado geral da mudança paramétrica de regras previdenciárias, a EC 20/1998 dificultou o acesso às aposentadorias e pensões e mostrou-se bastante impopular, sofrendo forte oposição. Foi com surpresa, portanto, que a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva e a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal em 2003 teve como uma de suas primeiras medidas a aprovação de uma nova reforma, agora focada nos regimes próprios do funcionalismo público.

³ Em 2020 o valor do salário mínimo foi de 1.045 reais.

⁴ Esse padrão de seguridade social se estende aos trabalhadores informais de baixa renda e aos indivíduos que não se encontram em condições de se inserir na sociedade do trabalho, já que 98% dos chamados benefícios assistenciais são referentes ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) tem sido de um SM (SPREV, 2020).

No mesmo sentido de um neoliberalismo moderado ou de terceira via, o governo do PT, que havia sido oposição à reforma de 1998, avançou na capitalização da previdência do funcionalismo, conciliando-a com o reforço das políticas sociais numa perspectiva setorial e focalizada – principalmente pela criação de programas de transferência de renda. O cenário de ambiguidade no tratamento das políticas sociais que foi a marca dessa segunda rodada de neoliberalização no país, implicou tanto a preservação da provisão universal de bens públicos como saúde, cobertura previdenciária e educação; quanto a realização da reforma que potencializou uma acelerada expansão da previdência privada no país. Com o estabelecimento da paridade e do novo teto do RPPS pela EC 41/2003, a estratégia das elites políticas à frente do governo federal foi fortalecer a previdência complementar do funcionalismo, alternativa que “compensaria” o rebaixamento das aposentadorias públicas, e ao mesmo tempo geraria um montante de recursos aplicáveis em operações financeiras - logo, disponíveis para financiar o setor produtivo nacional (GRÜN, 2003; JARDIM, 2009). Sob o argumento de que dentro de um modelo solidário universal não caberiam privilégios aos funcionários públicos, consolidava-se uma robusta frente de financeirização no país, com o fortalecimento dos fundos de pensão de empresas de origem pública ou mista enquanto grandes investidores institucionais da economia brasileira.

Tratava-se, dessa forma, de uma aposta de caráter conciliatório de que seria possível gerar poupança e desenvolvimento através da capitalização da renda previdenciária dos trabalhadores, principalmente os do setor público. E essa perspectiva congregou desde interesses ligados a grupos financeiros internacionais que ingressavam no país, quanto setores do sindicalismo que defendiam a necessidade de que o movimento acompanhasse as transformações do capitalismo financeirizado (GRÜN, 2003). Quando analisamos as alocações desses grandes investidores institucionais nacionais por setor, evidencia-se o aprofundamento da dependência da economia brasileira em relação ao mercado internacional

de *commodities* (DE CONTI, 2016). Tal aposta numa estratégia de domesticação do capitalismo nacional mostrou-se relativamente viável até a mudança de cenário que se impôs com os desdobramentos da crise financeira mundial de 2008, a queda do mercado internacional de *commodities* e a sobreposição de crises num cenário político de ebulição interna, em especial no pós-2013.

No âmbito externo, desde a eclosão da crise financeira de 2008, não obstante a contradição, o mundo assistiu a um recrudescimento das desregulamentações de cunho neoliberal, com reforço das dinâmicas de austeridade misturadas a elementos de natureza política conservadora e mesmo autoritária. Com a queda nos indicadores da economia mundial, a economia brasileira, que havia conseguido proteger-se num primeiro momento dos efeitos do choque nas finanças, foi inevitavelmente afetada pelo fim do ciclo de valorização das *commodities*. Do ponto de vista interno, a especialização nesse tipo de produção e a manutenção de um elevado padrão de juros - entraves estruturais da economia brasileira, não superados pela estratégia desenvolvimentista dos governos do PT - exacerbaram as contradições que marcaram o “neoliberalismo moderado” da segunda rodada de neoliberalização, inviabilizando as saídas políticas aventadas para a crise econômica (PAULANI, 2016). A esse contexto, somaram-se, ainda, elementos políticos como os efeitos da Operação Lava Jato – fenômeno que condensou, a um só tempo, tendências históricas de judicialização da política e o messianismo elitista de parcelas da sociedade - enquanto grande fator de instabilidade política e nas cadeias produtivas de valor ligadas às empresas investigadas pela operação (PINTO et al, 2019). Nesse momento de crise e transição, esses aspectos impulsionaram o golpe parlamentar-jurídico-midiático que interrompeu o governo da presidente Dilma Rousseff em 2016, momento em que o ajuste estrutural foi colocado no centro da conturbada arena nacional. Em linhas bastante gerais, esse cenário desembocou, em 2018, na eleição do governo

conservador, ultraliberal e fortemente militarista do presidente Jair Bolsonaro.

Tendo o economista Paulo Guedes à frente da equipe econômica, o atual governo consolidou a trajetória de neoliberalização da previdência social brasileira, a partir da aprovação de uma reforma que visava reduzi-la a patamares inferiores ao salário mínimo nacional. Num contexto de crise, abria-se, portanto, um caminho para a retomada do crescimento da previdência privada no país, sobretudo do segmento aberto, que cresceu 140% entre 2010 e 2019 (PERNASETTI, 2021), vinculado diretamente à lógica da financeirização por juros predominante no Brasil (BRUNO et al, 2011). Insistindo no argumento de que o envelhecimento populacional projetado para 2040 inviabilizaria o sistema intergeracional de repartição, o governo aprovou a Emenda Constitucional 103/2019, mesmo com alterações em seu projeto original, alegando “ter a intenção de voltar com a proposta de criação de um regime de capitalização” posteriormente (DIEESE, 2019, p.16), uma vez que o modelo vislumbrado é declaradamente o de países como o Chile.

Ainda que a reforma aprovada no Brasil tenha sido amenizada diante da proposta inicial, graves efeitos se destacam, em especial a queda no valor das aposentadorias e pensões acima do salário mínimo. Nesse cenário, as dificuldades da conjuntura de pandemia mundial pelo Covid-19 em 2020 abriram um novo capítulo nessa longa trajetória de medidas neoliberalizantes. Muito embora o governo federal tenha sido obrigado, por vitória da oposição, a oferecer o chamado “auxílio emergencial” para os trabalhadores prejudicados pela pandemia, o cenário de crise econômica aprofundou-se. Dado que o país ocupa o segundo lugar mundial em termos de taxas de contaminação e de mortes por Covid-19⁵, um dos primeiros resultados da marcha brasileira em direção ao recrudescimento da neoliberalização já pode ser notado no que se refere ao tema da previdência social. Com o descontrole sobre o processo de contágio pela Covid 19, em 2020 o INSS registrou a concessão de 39.532 pedidos de

⁵ Em dados de maio de 2021, são mais de 435 mil mortos e 15 milhões de contaminados (FIOCRUZ, 2021).

auxílio-doença, e ainda assim, bastante abaixo do demandado (VEJA, 22/01/2021). O afastamento por doenças respiratórias teve um salto de 165% comparados com os dados de 2019 - foram 51.327 afastamentos por doenças respiratórias em 2020, contra apenas 19.344 no ano anterior (FOLHA, 26/01/2021). Além disso, os efeitos da reforma da previdência de 2019 agravaram as condições de renda das famílias que perderam membros para a pandemia: a nova lei reduziu pela metade o valor das pensões por morte, de maneira que as cotas familiares deste benefício foram fixadas em “50%, mais 10% por dependente”, aplicadas sobre o valor da aposentadoria que o segurado recebia ou receberia caso se aposentasse por invalidez na data do óbito. Dado que as pensões por morte foram a segunda maior modalidade de benefícios emitidos pelo RGPS no ano de 2019 (25% do total) - atrás apenas das aposentadorias, que reúnem 68,39% dos benefícios emitidos (SPREV, 2020) - o impacto na redução de cerca de 50% do valor desses benefícios tem o potencial de agravar fortemente o cenário de vulnerabilidade econômica das famílias de dependentes de trabalhadores mortos pela pandemia.

4 Chile: da capitalização a um modelo solidário de repartição

Desde a derrubada violenta do governo socialista de Salvador Allende e a instalação da ditadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990), o Chile passou às páginas da história como uma espécie de “laboratório latino-americano” das políticas concebidas no âmbito da Escola de Chicago, e que se tornaram paradigmáticas do modelo socioeconômico neoliberal no mundo. Mesmo com o fim do regime autoritário, a permanência da Constituição de 1980, a forte vinculação do sistema à dinâmica de financeirização da economia e a grande influência de instituições como o Banco Mundial e o FMI, mantiveram o sistema praticamente intacto até 2020.

Um dos principais legados do período ditatorial chileno foi a ampla capitalização da sua previdência social, pela criação das Administradoras de Fundos de Pensão (AFP). Nesse modelo, o trabalhador obrigatoriamente passou a constituir uma poupança previdenciária sem contribuição por parte dos empregadores ou do Estado, a ser depositada em uma AFP à sua escolha. Diante disso, a disputa por recursos entre as AFP forçou, em 2002, uma primeira reforma, positiva para o setor, que determinou que cada entidade deveria fornecer aos seus clientes até cinco tipos de fundos de investimento para alocação de sua poupança previdenciária. De maneira geral, alijados de qualquer concepção relativa a direitos ou à justiça intergeracional entre ativos e inativos, os trabalhadores chilenos converteram-se em consumidores de um serviço financeiro de capitalização. Neste sistema, exclusivamente no formato de contribuições definidas, prevê-se a aquisição futura de uma renda vitalícia (*renta vitalícia*) ou de uma aposentadoria programada (*retiro programado*), sem que, no entanto, se conheçam previamente os valores que serão recebidos. Cabe ressaltar que, segundo as regras constitucionais, 10% dos aportes, mais uma comissão de valor variável, são destinados a fins provisionais, o que alimentou o desenvolvimento de uma vasta e lucrativa indústria de AFPs no país nas últimas décadas (LÓPEZ, 2016). Assim, o Estado restringiu-se ao papel formal de mero supervisor, via Superintendência de Administradoras de Fundos de Pensão (SAFP), arcando inteiramente com os significativos custos da transição, sem que isso significasse poder de ingerência sobre as administradoras (UTHOFF, 2011).

Cerca de três décadas depois, o sistema AFP passou a acumular críticas relativas à sua alta rentabilidade e baixa eficiência (BARRIENTOS; BOUSSOFIANE, 2005; LÓPEZ, 2016). Comparando a lucratividade da indústria de AFP e do sistema bancário tradicional, no período de 1991 a 2015, López (2016) apontou que a “rentabilidade de equilíbrio” das AFP, num contexto verdadeiramente competitivo, deveria implicar um retorno de lucros bem menor, com uma distribuição dos excedentes mais equitativamente entre as administradoras e seus clientes. Segundo ele, em

termos monetários, o sistema de previdência privada teria tido um lucro excessivo de cerca de US\$3,5 bilhões ao longo do período. Por sua vez, em termos de análise da eficiência técnica, Barrientos e Boussofiane (2005) apontaram que, não obstante os expressivos lucros, as AFP operam abaixo do nível desejado, sem indicação de melhora consistente mesmo tendo-se passado décadas de capitalização. Em termos de montante, o total da poupança previdenciária dos trabalhadores chilenos administrada pelas AFPs em 2018 foi de cerca de USD 193 bilhões, o equivalente a 70% do PIB do país – uma das maiores proporções registradas pela OCDE (OECD, 2019, p. 70). Das seis grandes administradoras, somente uma é inteiramente chilena, sendo que as demais estão sob o controle de conglomerados financeiros internacionais como Metlife (Estados Unidos), Principal Financial Group (Estados Unidos), Citigroup (Estados Unidos), BTG Pactual (Brasil) e Grupo Sura (Colômbia). O setor transformou-se, portanto, “num grupo de interesse com grande poder econômico e político no país” (OLIVEIRA et al, 2019, p. 3).

Por outro lado, do ponto de vista dos trabalhadores-consumidores, a insatisfação foi crescente ao longo do tempo. Os afiliados ao sistema de pensões desconhecem o valor do benefício a que terão acesso, que em sua maioria encontra-se abaixo do salário mínimo nacional chileno. Muito embora a cada seis meses os lucros obtidos pela indústria de fundos seja divulgado na grande imprensa, esses valores não guardam relação com os resultados financeiros que cada trabalhador percebe em sua poupança privada, e o avanço da pobreza na velhice tem se tornado um dos principais problemas sociais do país (OLIVEIRA et al, 2019). A situação é ainda mais grave quando se leva em conta que mais da metade dos trabalhadores está excluída da possibilidade de se inserir no sistema de pensões devido à alta intermitência dos empregos assalariados ou por serem trabalhadores informais, e portanto, sujeitos à alta volatilidade de seus rendimentos. Nesse sentido, a capitalização previdenciária no Chile simplesmente repõe as limitações e desigualdades encontradas no mercado de trabalho de

uma economia com características tipicamente latino-americanas, ainda que o Estado chileno atualmente se veja mais constrangido em termos de suas interações com o sistema de capitais do que por limitações macroeconômicas.

A resistência do sistema das AFP, apesar de suas flagrantes insuficiências, por quase três décadas de regime democrático é explicada pela literatura a partir de uma conjunção de fatores. O primeiro deles seria a posição de destaque que a indústria de pensões alcançou numa economia em crescente processo de financeirização, quando a elevada soma de recursos acumulados por essas entidades passou a servir de fonte de liquidez interna, permitindo aos bancos chilenos a expansão do crédito e de seus lucros, além de financiar grandes corporações não-financeiras e grupos de negócios. Esse fator estrutural serviu de base argumentativa para a defesa de que qualquer proposta de reforma previdenciária ameaçaria os pilares do desenvolvimento chileno, do crescimento econômico e dos mercados de capitais (RODRÍGUEZ K., 2014). A esse argumento devem-se somar os efeitos combinados dos investimentos de longo prazo que a indústria das AFP fez na consolidação de seu poder, com as ações particulares de manobra a seus antagonistas no campo propriamente político. Investigando-se “o poder corporativo/empresarial ao longo do tempo” no Chile, autores demonstraram que desde os anos 1990 a elite política chilena circulou entre postos estatais, posições de liderança executiva das AFP, e nos conselhos administrativos de empresas nas quais os fundos de pensão eram acionistas (BRIL-MASCARENHAS; MAILLET, 2019).

Não obstante, analistas apontam que, nas duas últimas décadas, a reativação da sociedade civil no Chile tem recolocado a pauta dos direitos sociais, da defesa da educação e dos questionamentos ao sistema previdenciário de capitalização no centro dos debates da esfera pública (DA COSTA; TANSCHKEIT, 2020). Durante muitos anos a estrutura econômica chilena, baseada na exploração de recursos naturais (*commodities*), permaneceu inalterada, e, da mesma forma, o sistema político alinhado aos

pressupostos da neoliberalização manteve-se inabalável diante da estabilidade dos indicadores macroeconômicos, num cenário internacional favorável a seus ganhos. Mesmo com a ascensão ao poder de governos de centro-esquerda, como o de Ricardo Lagos (2000-2006) e de Michelle Bachelet (2006-2010), predominou no país o que Fraser (2017) caracterizaria como “neoliberalismo progressista”, capaz de conciliar-se com as orientações de liberalização comercial – sobretudo a assinatura de acordos de livre-comércio bilaterais – e atração de grandes aportes de investimentos estrangeiros em nome do crescimento e da estabilidade macroeconômica. A primeira ameaça a esse cenário emergiu em 2006, quando o movimento secundarista saiu às ruas na chamada “Revolución Pingüina”, unindo-se aos protestos ambientais e sinalizando um reaquecimento das críticas ao modelo neoliberal e aos “entraves burocráticos” remanescentes da ditadura militar no país.

Nesse contexto, o ano de 2008 tornou-se emblemático da progressiva derrocada do sistema AFP, ainda que, nos marcos do neoliberalismo progressista, por meio de uma reforma incremental (UTHOFF, 2019). Nesse ano, identificou-se que a capitalização cobriria apenas metade dos adultos em idade avançada, e que apenas 5% dos idosos poderiam alcançar as exigências para receber uma pensão mínima assistencial. Diante dessas fragilidades o governo instituiu a Lei 20.255 de 2008, que fortaleceu o pilar solidário para combater a pobreza e incorporou elementos distributivos ao sistema de pensões chileno. Foi criada a Pensão Básica Solidária (*Pensión Básica Solidaria*), direcionada aos riscos relacionados à velhice e invalidez dos não contribuintes do sistema, e a Contribuição Previdenciária Solidária (*Aporte Previsional Solidario*), substitutivo da Pensão Mínima, direcionado aos afiliados do sistema privado, com o objetivo de melhorar as aposentadorias e pensões por invalidez (UTHOFF, 2019, p.7). Entretanto, os flagrantes problemas relativos ao sistema AFP e suas insuficiências permaneceram intocados (BRIL-MASCARENHAS; MAILLET, 2019), e logo as medidas foram consideradas insuficientes, reanimando o debate e os

protestos em denúncia à falência estrutural da lógica das AFP. Até 2011 o Chile era considerado um país politicamente estável e com baixo nível de mobilização social, sobretudo pelo enfraquecimento que a ditadura impôs aos sindicatos (GARAY, 2016). Entretanto, nesse ano, manifestações estudantis, ambientais, territoriais, mapuche, feministas e contrárias ao sistema de pensões tomaram as ruas do país num ciclo caracterizado pela crítica à neoliberalização e sua consequente produção de desigualdades (UTHOFF, 2019).

É nesse contexto que o movimento “*No Más AFP*” emerge demandando mudanças estruturais e a transformação do sistema de capitalização individual num sistema de repartição tripartite e solidário. Desde 2012 o movimento tem realizado ações variadas e inovadoras no sentido da manutenção de sua autonomia em relação aos atores políticos tradicionais. De fato, uma das principais características da efervescência social no Chile dos últimos anos é que cada vez menos os movimentos sociais necessitam de recursos políticos advindos do seu alinhamento a partidos tradicionais (BUGUEÑO ROZAS; MAILLET, 2019). Expressão disso é a ascensão da Frente Ampla (*Frente Amplia*), em 2017, como uma nova força competitiva no cenário eleitoral, capaz de ameaçar o duopólio das duas principais coalizões partidárias que dominaram a política doméstica no período democrático – a Concertación e a Alianza, representadas pela alternância de governos entre Michelle Bachelet e Sebastian Piñera.

Muito embora a Constituição de 1980 tenha sido amplamente reformada ao longo do tempo, as forças políticas críticas a ela, e que conformariam a base do chamado *Estallido Social* a partir de 2019, consideram fundamental operar um rompimento constitucional definitivo (LEIVA, 2020). A emergência da crise sanitária causada pela pandemia convergiu, portanto, com um cenário político de efervescência. Desde 18 de outubro de 2019 os protestos massivos em oposição ao governo de Piñera e à Constituição vigente ocuparam as ruas do país, coincidindo com a detecção, em 3 de março de 2020, do primeiro caso de infecção por Covid-19. Entretanto, a essa altura dos acontecimentos o “estouro social” já

estava consolidado, com a previsão de realização de um plebiscito nacional para instauração de um novo processo constitucional. Como resultado das urnas, 78% dos eleitores votaram pela mudança da Carta de 1980 (contra 22% que rejeitaram a proposta), e em abril de 2021, uma nova votação determinou que a Constituinte fosse formada com paridade de gênero (50% homens e 50% mulheres), e inteiramente a partir de novos membros eleitos, sem necessidade de filiação partidária.

No que se refere à questão previdenciária, as disputas legislativas que tiveram lugar nesse último ano em torno de alternativas para aliviar a crise econômica gerada pela pandemia por Covid 19 representaram o golpe definitivo sobre os montantes administrados pelo sistema das AFP. Apoiados pela maioria da população (8 entre 10 chilenos) os parlamentares de centro-esquerda e posteriormente até mesmo a base governista aprovaram mudanças constitucionais que permitiram a realização de três saques antecipados da poupança previdenciária dos trabalhadores segurados pelas AFPs. Na primeira delas, segundo a Superintendência de Fundos de Pensão, 86% dos trabalhadores lançaram mão do recurso. O segundo saque envolveu o pagamento de impostos sobre a retirada - vitória do governo sobre a oposição, que aprovou sua própria versão da diretiva, impondo custos aos sacadores. Embora o governo tenha realizado transferências emergenciais para 80% das famílias mais vulneráveis do país, além de medidas para a classe média, a persistência da maior alta histórica do desemprego no Chile redobrou a pressão dos segurados pela liberação das sucessivas parcelas dos seus próprios recursos previdenciários. Estima-se que a partir de um terceiro saque, cerca de 4,2 milhões de beneficiados (quase um terço do total) vão zerar suas reservas de fundos de pensão, atingindo diretamente o montante sob administração das AFP (ISTOÉ, 2021).

Sendo assim, se, por um lado, está claro que as consequências da crise sanitária estão sendo pagas pelos próprios trabalhadores chilenos a partir de suas economias e sob o risco de terem prejudicados os seus

benefícios previdenciários futuros, por outro, o enfraquecimento da poderosa indústria das AFP, às vésperas da instalação de um novo processo constituinte, representa uma janela de oportunidade política sem precedentes na história chilena para uma mudança de paradigma no sentido da recuperação dos direitos sociais como horizonte normativo do seu sistema de proteção social. Enquanto a população chilena segue como uma das mais endividadas da América Latina, por sua vez, o Estado chileno tem um endividamento fiscal de 27% do seu PIB, um dos mais baixos da região (CEPAL, 2021). Segundo Heiss (2020) o foco na saúde das finanças públicas chilenas não permitiu ver que elas historicamente se apoiaram no profundo endividamento das famílias e numa intolerável desproteção frente à velhice, ao desemprego e às enfermidades. Nesse sentido, a aprovação dos sucessivos saques de pensões no contexto da pandemia representou uma medida emergencial que necessariamente precisará ser compensada, dentro do novo cenário constituinte, pela construção de um sistema previdenciário solidário e com participação do fundo público nacional.

5 Considerações finais

Na América Latina, Brasil e Chile são países com características similares em termos econômicos e no que se refere aos dilemas distributivos no campo das políticas públicas, mas exemplificam modelos paradigmáticos distintos de previdência social. Não obstante ambos estejam historicamente submetidos a um contexto geral de hegemonia do pensamento neoliberal, o artigo procurou mostrar que a marcha brasileira rumo à capitalização não se deu sem resistências e inflexões características das diferentes rodadas de neoliberalização; da mesma forma que, no Chile, o enfraquecimento do sistema das AFP foi construído ao longo das últimas décadas a despeito das artimanhas e vitórias das elites político-econômicas interessadas na sua preservação.

Diante dessas evidências, o presente artigo constrói uma leitura das transformações desses sistemas previdenciários a partir da lente do neoliberalismo enquanto processo, ou da neoliberalização como fenômeno político heterogêneo e sujeito a avanços e retrocessos. No Brasil, a crescente capitalização dos recursos previdenciários conviveu com a expansão da previdência social – sobretudo para áreas rurais – e foi disputada por determinados atores políticos visando o estabelecimento de bases de financiamento de longo prazo para a economia nacional, ainda que tais tendências estejam em processo de reversão pelas mãos de elites que consideram que o modelo de capitalização chileno representa um objetivo a ser alcançado. Por sua vez, no caso chileno, a mobilização política por outras vias que não o campo meramente partidário-institucional, blindado historicamente pela influência das AFP, se mostrou fundamental para o paulatino enfraquecimento da lógica da capitalização que hoje encontra-se na mira direta do atual processo constitucional. Pode-se dizer, portanto, que as forças sociais no Chile caminham para a construção de um modelo previdenciário universal e integralizado, com financiamento estatal e estrutura solidária, similar ao concebido pela Constituição Federal brasileira de 1988.

Além da exposição desse panorama, este artigo procurou apontar, ainda que preliminarmente, como a atual conjuntura de crise sanitária imposta pela pandemia por Covid 19 têm tido efeitos sobre essas respectivas trajetórias previdenciárias dos dois países. No caso brasileiro, a redução do escopo da previdência social pela mudança de regras paramétricas da mais recente reforma da previdência, aprovada em 2019 tem reforçado o cenário de crise econômica e social agravada pela pandemia, com a significativa redução do patamar das pensões por morte do INSS e a explosão dos pedidos de auxílios-doença no contexto de descontrole governamental sobre os rumos da pandemia. No caso chileno, por sua vez, a conjuntura da pandemia tem reforçado a reversão do modelo de capitalização já em curso. Juntas, a oposição governista e,

principalmente, a mobilização popular chilena conseguiram aprovar uma série de saques da poupança previdenciária dos trabalhadores para amenizar momentaneamente os efeitos da crise econômica, provocando a fratura do sistema AFP num contexto de efervescência das mobilizações em torno da nova Constituição.

De forma geral, o artigo aponta que as análises dos avanços e retrocessos das dinâmicas de neoliberalização sobre a temática previdenciária, em sua interação com o contexto da pandemia por Covid 19, são fundamentais para a compreensão dos desafios atuais da seguridade social no continente. Embora os processos de neoliberalização sejam a tônica do mundo pós-crise financeira mundial de 2008, trata-se de um fenômeno politicamente mediado que não necessariamente aponta para uma tendência comum. Enquanto o Brasil nos oferece um cenário no qual uma nova rodada de neoliberalização tem agravado o contexto de crise pela emergência sanitária, no Chile, as dinâmicas reformistas no sentido do fortalecimento do pilar solidário da previdência social apontam para o esgotamento da hegemonia neoliberal no país que até então poderia ser considerado o principal modelo de capitalização previdenciária no mundo.

6 Referências

ARRAIS, Tadeu Alencar; VIANA, Juheina Lacerda. **Pequeno atlas da tragédia previdenciária brasileira**. Goiânia: UFG, 2019.

BARRIENTOS, Armando; BOUSSOFIANE, Aziz. How efficient are pension fund managers in Chile?. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 9, n. 2, p. 289-311, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/gMW7RdH6HFC4rXmdSKmF44M/?lang=en&format=pdf>, Acesso em: 14 set. 2021.

BOYER, Robert. **A Teoria da regulação uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, volume 1, 1990.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 38, p. 45-69, 2017. DOI.org/10.1590/2236-9996.2017-3802

BRIL-MASCARENHAS, Tomás; MAILLET, Antoine. How to Build and Wield Business Power: The Political Economy of Pension Regulation in Chile, 1990–2018. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 1, p. 101-125, 2019. DOI.org/10.1017/lap.2018.61

BRUNO, Miguel; DIAWARA, Hawa; ARAÚJO, Eliane; REIS, Anna Carolina; RUBENS, Mario. Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Rev. Econ. Polit.** [online]. 2011, vol.31, n.5, pp.730-750. ISSN 0101-3157. DOI.org/10.1590/S0101-31572011000500003.

BUGUEÑO ROZAS, Joaquín; MAILLET, Antoine. Entre marchas, plebiscitos e iniciativas de ley: innovación en el repertorio de estrategias del movimiento No Más AFP en Chile (2014-2018). **Izquierdas**, n. 48, 2019. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492019000400001>

CEPAL, N. U. **Balanço Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe 2020**. Resumo executivo. Santiago, 2021. Disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46606/1/S2000882_pt.pdf, Acesso em: 14 set. 2021.

DA COSTA, Murilo Gomes; TANSCHKEIT, Talita São Thiago. E no entanto, ela se move! As Transformações Recentes da Democracia no Chile. In: DE LIMA, Maria Regina Soares et al (orgs.), **América do Sul no século XXI: desafios de um projeto político regional**, Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. Boitempo editorial, 2017.

DE CONTI, Bruno. **Previ, Petros e Funcef: uma análise da alocação das carteiras das três maiores entidades brasileiras de previdência complementar (2003-2013)**. Texto para Discussão, 2016. Meio Digital, disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28282, Acesso em: 14 set. 2021.

DIEESE. **PEC 6/2019: como ficou a Previdência depois da aprovação da reforma no Senado Federal**. Nota Técnica número 214, nov. 2019. Meio digital, Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec214ReformaPrevidenciaAprovada.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2021

FAGNANI, Eduardo. Previdência: reformar para excluir. **Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira-Brasília: DIEESE/ANFIP**, 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/livro/2017/previdenciaSintese.pdf> . Acesso em: 14 set. 2021.

FIOCRUZ. **Monitora Covid-19**. ICICT – Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde, meio digital. Disponível em: <https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/>, Acesso em: 13 ago 2021.

FOLHA. Covid-19 mais do que dobra auxílios do INSS por doença respiratória. **São Paulo Agora**. 26 jan. 2021, Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2021/01/covid-19-mais-do-que-dobra-auxilios-do-inss-por-doenca-respiratoria.shtml>, Acesso em: 31 mai 2021.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). Martins Fontes: Rio de Janeiro, 2008.

FRASER, Nancy. "Progressive Neoliberalism versus Reactionary Populism: A Hobson's Choice." In **The Great Regression**, Heinrich Geiselberger (Ed.), Polity Press: Cambridge, 2017, p.40-48.

GARAY, Candelaria. **Social Policy Expansion in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. DOI.org/10.1017/9781316585405.

GRÜN, Roberto. Fundos de pensão no Brasil do final do século XX: guerra cultural, modelos de capitalismo e os destinos das classes médias. **Mana**, v. 9, n. 2, p. 7 38, 2003. DOI.org/10.1590/S0104-93132003000200001

HALL, Stuart; O'SHEA, Alan. Common-sense neoliberalism. **Soundings**, v. 55, n. 55, p. 9-25, 2013. Disponível em: <https://indefenceofyouthwork.files.wordpress.com/2014/02/common-sense-neo-liberalism.pdf>, Acesso em 14 set. 2021

HARVEY, David. **O "novo" imperialismo: acumulação por espoliação**. Socialist register, v. 40, n. 1, p. 95-126, 2004. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/2004pt/05_harvey.pdf, acesso em 14 set. 2021.

HARVEY, David. **O neoliberalismo. História e implicações**. São Paulo: Loyola, 2005.

HEISS, Claudia. Chile: entre el estallido social y la pandemia. **Análisis Carolina**, n. 18, p.1, 2020. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/04/AC-18.2020.pdf>, Acesso em: 14 set. 2021.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 130 p.

ISTOÉ. "Congresso chileno inicia tramitação para terceiro saque antecipado de pensões", 03 mar. 2021. **ISTOÉ Dinheiro, meio digital**. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/congresso-chileno-inicia-tramitacao-de-terceiro-saque-antecipado-de-pensoes/>, Acesso em: 14 ago. 2021.

JARDIM, Maria Aparecida Chaves. Domesticação" e/ou" moralização do capitalismo" no governo Lula: inclusão social via mercado e via fundos de

ensão. **Revista Dados**, v. 52, n. 1, p. 123-159, 2009. DOI.org/10.1590/S0011-52582009000100004

JESSOP, Bob. State theory, regulation, and autopoiesis: debates and controversies. **Capital & Class**, v. 25, n. 3, p. 83-92, 2001. <https://doi.org/10.1177%2F030981680107500107>

LEIVA, Bruno Aste. Estallido social en Chile: la persistencia de la Constitución neoliberal como problema. **DPCE Online**, v. 42, n. 1, 2020. Disponível em: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/885/859>, Acesso em: 14 set. 2021.

LÓPEZ, Fernando. Industria de AFP chilena: ¿Cuánto gana y cuánto debería ganar?. **Revista de análisis económico**, v. 31, n. 2, p. 101-114, 2016. Disponível em: <https://www.rae-ear.org/index.php/rae/article/view/499/585>, Acesso em: 14 set. 2021.

OECD. **Pension Markets in Focus, 2019**. Paris, Meio digital. Disponível em: www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/pensionmarketsinfocus.htm, Acesso em 13 ago. 2021.

OLIVEIRA, Suelen Carlos de; MACHADO, Cristiani Vieira; HEIN, Alex Alarcón. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00045219>

PAULANI, Leda. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36, n. 3, p. 514-535, 2016. DOI.org/10.1590/0101-31572016v36n03a04

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Still neoliberalism?. **South Atlantic Quarterly**, v. 118, n. 2, p. 245-265, 2019. DOI.org/10.1215/00382876-7381122

PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Neoliberalizing space. In: **Economy**. Routledge, 2017. p. 475-499. DOI.org/10.1111/1467-8330.00247

PECK, Jamie; BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Actually existing neoliberalism. **The Sage handbook of neoliberalism**, SAGE Publications (720p.), v. 1, p. 3-15, Sidney, 2018.

PERNASETTI, Fernanda. **Miragens do Amanhã: Previdência e rodadas de neoliberalização no Brasil do pós-1988**. Tese de Doutorado apresentada ao IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2021.

PINTO, Eduardo Costa; PINTO, José Paulo; SALUDJIAN, Alexis; NOGUEIRA, Isabela; BALANCO, Paulo; Schonerwald, Carlos; BARUCO, Grasiela. A guerra de todos contra todos e a Lava Jato: A crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, nº 54, set./dez. 2019. Disponível em

<http://www.revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/547>. Acesso em: 28 jan. 2021.

RODRÍGUEZ K., Mauricio. Presidente de la Asociación de AFP: “Ninguna industria resiste tres cambios estructurales en tan poco tiempo: el de 2008, la AFP estatal y ahora esto.” **La Tercera** (Santiago), out. 2014, Disponível em <https://www.latercera.com/noticia/presidente-de-la-asociacion-de-afp-ninguna-industria-resiste-tres-cambios-estructurales-en-tan-poco-tiempo-el-d-e-2008-la-afp-estatal-y-ahora-esto/> , Acesso em 13 ago. 2021.

SPREV. **Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS)**, vol. 25, n. 1, Ministério da Economia, Brasília, jan. 2020, 62p. Meio digital. Disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/pr-evidencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps012020-publicacao.pdf>, Acesso em 31 mai. 2021.

UTHOFF, Andras. **Reforma al sistema de pensiones chileno**. Serie Financiamiento del Desarrollo n° 240. Repositorio Cepal, Santiago, 2011. Meio digital. Disponível em <http://hdl.handle.net/11362/5221>. Acesso em: 14 set. 2021.

UTHOFF, Andras. Chile necesita una nueva reforma previsional. In: ECHAVARRÍA, Juan José et al. **La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente. Lecciones de América Latina**. 1a. Ed, Repositorio Institucional Banco de La República, 2019, pp. 222-245. DOI.org/10.32468/Ebook.664-398-6

VEJA. **Número de afastamento por doenças respiratórias salta 165% em 2020**. 22 jan. 2021. Disponível em <https://veja.abril.com.br/economia/numero-de-afastamento-por-doencas-respiratorias-salta-165-em-2020/>, acesso em 31 mai. 2021.

PANDEMIA, INEQUIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL NEOLIBERAL: CHILE, UN CASO PARADIGMÁTICO

*PANDEMIA, DESIGUALDADE E PROTEÇÃO SOCIAL NEOLIBERAL:
CHILE, UM CASO PARADIGMÁTICO*

*PANDEMIC, INEQUITY AND NEOLIBERAL SOCIAL PROTECTION:
CHILE, A PARADIGMATIC CASE*

Ana Farías Antognini ¹

María Paz Trebilcock ²

Universidad Alberto Hurtado, Chile

Resumen: El presente estudio tiene como objetivo analizar las políticas de protección social que se dispusieron en Chile para enfrentar la pandemia en el marco de una estructura de bienestar liberal. La protección social se ha visto fuertemente estresada por el impacto de la pandemia del COVID-19, haciendo frente a los graves problemas de desempleo y disminución de ingresos de las familias. El carácter de las medidas dispuestas para la emergencia depende de la estructura de bienestar que han construido los países, siendo Chile un caso paradigmático de régimen neoliberal. Las decisiones para combatir los impactos socioeconómicos han mantenido un carácter subsidiario con fuerte predominio del sector privado, con coberturas focalizadas donde la atención del Estado ha estado centrada especialmente en la población más vulnerable. Las características del reparto de las prestaciones sociales, no han logrado mayores niveles de equidad y cohesión social, sino que por el contrario alejan la posibilidad de proveer prestaciones de carácter universal al no incorporar componentes redistributivos y solidarios en la seguridad social. La continuidad en la estructura de bienestar neoliberal nos lleva a plantear que las políticas sociales, especialmente aquellas vinculadas a la protección social han visualizado y ensanchado las grandes brechas de inequidad en la población.

¹Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Católica de Chile, Académica Universidad Alberto Hurtado afarias@uahurtado.cl

²Doctora en Sociología. Universidad Católica de Chile, Investigadora Adjunta del Programa Iniciativa Milenio ICS2019_025 "Instituto Milenio para la Investigación en Violencia y Democracia, VIODEMOS, Académica de la Universidad Alberto Hurtado mtrebilcock@uahurtado.cl

Palabras clave: COVID-19; Política Social, Protección Social; Neoliberalismo; Desigualdad.

Resumo: O presente estudo tem como objetivo analisar as políticas de proteção social implementadas no Chile para enfrentar a pandemia no marco de uma estrutura liberal. A proteção social tem sido fortemente pressionada pelo impacto da pandemia COVID-19 em um cenário de graves problemas de desemprego e diminuição da renda familiar. A natureza das medidas previstas para a emergência depende da estrutura de bem-estar que os países construíram, sendo o Chile um caso paradigmático de regime neoliberal. As decisões de combate aos impactos socioeconômicos têm mantido um caráter subsidiário com forte predomínio do setor privado, com coberturas do Estado focadas principalmente na população mais vulnerável. As características da distribuição dos benefícios sociais não têm alcançado melhor nível de equidade e coesão social, pelo contrário, afastam a possibilidade de universalização dos benefícios ao não incorporar componentes redistributivos e solidários na seguridade social. A continuidade da estrutura neoliberal nos leva a argumentar que as políticas sociais, especialmente aquelas vinculadas à proteção social, visualizaram e expandiram as grandes lacunas de desigualdade da população.

Palavras-chave: COVID-19; Política Social, Proteção Social, Neoliberalismo; Desigualdade.

Abstract: The present study aims to analyze the social protection policies that were put in place in Chile to face the COVID-19 pandemic within a liberal welfare framework. Social protection policies have been strongly stressed by the impact of the COVID-19 pandemic, which have had to face serious problems of unemployment and decreased family income. The nature of the measures arranged for the emergency situation depends on the welfare structure that the countries have built. Chile is a paradigmatic case of a neoliberal regime. Decisions to combat socio-economic impacts have maintained a subsidiary character with a strong predominance of the private sector in tandem with targeted coverage where the State's attention has been focused especially on the most vulnerable population. The characteristics of the distribution of social benefits have not achieved higher levels of equity and social cohesion but, on the contrary, they are moving away from the possibility of providing universal benefits by not incorporating redistributive and solidarity components in social security. The continuity in the neoliberal welfare structure leads us to propose that social policies, especially those linked to social protection, have widened the great inequality gaps in the population.

Keywords: COVID-19; Social Policy; Social Protection; Neoliberalism; Inequality.

DOI: [10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186392](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186392)

Recebido em: 31/05/2021

Aprovado em: 26/10/2021

Publicado em: 29/10/2021

1 Introducción: Pandemia y políticas de protección social

Tras más de un año de pandemia del COVID-19, el impacto que ha significado su propagación no sólo se expresa en la pérdida de miles de vidas, sino que también se ha transformado en una amenaza a la situación socioeconómica de amplios grupos de la población. El aumento de personas en situación de pobreza, la pérdida de empleos, la sobrecarga de trabajo de las mujeres, los problemas de salud mental, el hambre, entre otros, han generado un aumento en las brechas de inequidad para enfrentar la pandemia, que interpela a los gobiernos a tomar medidas y a desplegar acciones para gestionar la respuesta a la crisis desatada.

Los distintos arreglos de política pública de protección social realizados para enfrentar la crítica situación provocada por el COVID-19, respondieron, por una parte, a la emulación de lo realizado por los países donde la pandemia había llegado antes y a las recomendaciones de los organismos internacionales, especialmente de la OMS, pero en concordancia con la estructura de bienestar que han desarrollado los países en las últimas décadas, la que está determinada por las características en que se articula la triada familia, mercado y Estado (ESPING-ANDERSEN, 2000). La interacción, rol y peso de cada uno de estos actores definen el régimen de bienestar dispuesto para enfrentar los riesgos que afectan a las personas, en este caso, los riesgos derivados de la llegada de la pandemia.

En otras palabras, los procesos de desmercantilización y desfamiliarización que los Estados llevan a cabo a través de la oferta de

políticas públicas definen las particularidades que adopta la distribución de los bienes y servicios al interior de una sociedad para hacer frente a las consecuencias de la llegada del virus. Por tanto, los regímenes de bienestar se despliegan no sólo en base a las acciones de protección social que desarrollan los Estados, sino también en base a las ofertas del mercado y de las estrategias que dispone el individuo, la familia y las instancias comunitarias (CECCHINI, 2019). Las crisis sociales, como la que ha afectado al mundo durante el 2020 y el 2021, no sólo representan la incapacidad de los Estados para proteger socialmente al conjunto de la población, sino también la fragilidad de la familia y las deficiencias del mercado, que no permiten que estas puedan suplir los beneficios que el Estado no ha sido capaz de entregar.

Aquellos países que han experimentado fuertes procesos de mercantilización de las políticas sociales en las décadas pasadas, han desplegado respuestas a los riesgos de la población en base al principio de la subsidiariedad del Estado: la focalización de la ayuda en los sectores más pobres y la individualización de la responsabilidad del bienestar, entre otras características de los regímenes de bienestar liberales (ESPING-ANDERSEN, 2000). El aumento de los índices de pobreza, la segmentación de las prestaciones sociales y la exclusión de sectores de la población son las expresiones de las deficiencias de los sistemas de protección social liberal frente a la emergencia actual (CEPAL, 2021). En síntesis, la crisis provocada por la pandemia demuestra que los Estados liberales que no logren generar modificaciones significativas para dar respuestas a los deficientes procesos de desmercantilización y desfamiliarización de la población, hoy afectada por la propagación del virus, profundizarán las diferencias entre grupos más privilegiados y otros menos favorecidos, en función de la capacidad de pago en el mercado o acceso a redes familiares o comunitarias que estos tengan para enfrentar el impacto de la crisis. En el siguiente capítulo, se revisarán las principales políticas sociales liberales llevadas a cabo en el país, luego se presentará la metodología de análisis secundarios de la encuesta CASEN en Pandemia, y

finalmente los resultados que apuntan a la discusión sobre porque en Chile se aplicaron políticas neoliberales para hacer frente a la pandemia

2 Marco teórico

2.1 *Chile un caso paradigmático de protección social liberal*

Los sistemas de protección social en Chile han sido ampliamente estudiados por diversas razones. Por una parte, debido a las profundas reformas sociales neoliberales que se llevaron a cabo precozmente a fines de la década de los 1970's del siglo XX que cambiaron radicalmente el régimen de bienestar del país, influenciando la adopción de políticas de mercado por el resto de América Latina al alero del Consenso de Washington. Actualmente, en la literatura sobre bienestar en Chile se constata que es un caso de estudio privilegiado debido a las reformas sociales realizadas por los gobiernos de centro izquierda a partir de la década del 2000 principalmente en materia de protección social, salud y pensiones. La discusión se ha centrado en la capacidad que tienen estas políticas para promocionar un tipo de bienestar más igualitario y universal rompiendo con la herencia neoliberal de las políticas sociales, posición que ha sido liderada por quienes sitúan estas reformas en lo que se ha denominado como *Universalismo Básico* (FILGUEIRA et al., 2005; HUBER; STEPHENS, 2012; PRIBBLE, 2013), en tanto, otros autores enfatizan en la perseverancia de un modelo de protección social con bases en las reformas de la década de los 1980's y con reformas sectoriales que no han logrado impactar estructura neoliberal del reparto (CASTIGLIONI, 2012; FARIAS, 2019)

Las reformas neoliberales de la protección social fueron establecidas durante la década de los ochenta y consistieron en la privatización de las prestaciones sociales (tanto en las tareas de gestión como de ejecución de los programas sociales), la focalización de los beneficios en base a instrumentos de estratificación social, la disminución de los principios de

solidaridad en el reparto, desregulación del mercado laboral, y prioridad en el crecimiento económico, aspectos que se han mantenido vigentes en el grueso de las prestaciones sociales hasta el día de hoy (MARTIN, 2016). Si bien, las reformas a la protección social llevadas a cabo durante la década del 2000 implicaron la ampliación de coberturas de programas y subsidios, así como la incorporación de la población informal a algunos de estos y el acceso garantizado a programas sociales específicos para ciertos sectores de la población estas no alteraron el modelo de políticas neoliberales (MARTIN, 2016). El mercado se ha mantenido como proveedor y administrador de las principales prestaciones sociales destinadas a las poblaciones de mayores recursos. En tanto el Estado ha mantenido su rol subsidiario, generando políticas de protección social hacia las poblaciones de menor capacidad de generación de ingresos. Concomitante a este fenómeno, se han desarrollado escasos procesos de desfamiliarización, no disminuyendo las dependencias familiares del bienestar, principalmente en lo referido a las tareas de cuidado infantil, de enfermos y adultos mayores a cargo de las mujeres (PALMA; SCOTT, 2020).

En resumen, en las últimas décadas el régimen de bienestar chileno ha mantenido los privilegios condicionados a la calidad contributiva de los beneficiarios y a la generación de ingresos. El carácter contributivo del sistema garantiza prioritariamente la protección a los asalariados con contrato de trabajo y a la tercera edad que recibe beneficios habida participación en el mercado laboral formal durante su vida productiva, al mismo tiempo que la capacidad de pago facilita el acceso a bienes y servicios sociales en el mercado. Sin embargo, la mayor flexibilidad y heterogeneidad del mercado laboral en los últimos años, ha marginado a sectores de trabajadores y a sus familias de las prestaciones sociales, a pesar de mantenerse en el mercado laboral, debido a la informalidad y bajos ingresos. Por su parte, los componentes no contributivos del sistema se han destinado preferentemente a la población en situación de pobreza bajo estrictos criterios de focalización - tales como los distintos subsidios habitacionales, educacionales, laborales destinados a los deciles más

pobres. Tal población accede desventajosamente en término de calidad a las prestaciones sociales, profundizando la distancia del bienestar entre la población (FARÍAS, 2019).

De forma adicional a las transformaciones del mercado laboral, los cambios experimentados en las estructuras familiares han significado una fuerte presión para el cumplimiento de las labores de cuidado al interior de la familia y un desplazamiento de dichas funciones a las esferas del Estado y del mercado, generando complejos y débiles procesos de desfamiliarización (PALMA; SCOTT, 2020) en una sociedad conservadora y familiarista. La segmentación que presenta el régimen de bienestar chileno responde a pautas diversificadas históricamente para enfrentar los riesgos sociales. Se trata de un determinado arreglo político y social para la provisión del bienestar, que se transformó en una coyuntura crítica, desde la cual se instaló una trayectoria de desiguales posibilidades desmercantilizadoras y desfamilizadoras para la población.

Las políticas sociales han mantenido un carácter subsidiario con fuerte predominio del sector privado, con coberturas focalizadas donde la atención del Estado ha estado centrada especialmente en la población más vulnerable. Esto ha permitido que no se hayan logrado mayores niveles de equidad y cohesión social, sino que por el contrario se haya alejado la posibilidad de proveer prestaciones de carácter universal al no incorporar componentes redistributivos y solidarios en la seguridad social, “manteniéndose un sistema dual y altamente desigual en los servicios sociales, con transferencias asistenciales de bajo monto” (MARTIN, 2016, p.18).

La continuidad en la estructura de bienestar liberal, al no lograr alterar sustancialmente los niveles de mercantilización y familiarización así como tampoco la segmentación en la distribución de bienes y servicios entre la población, nos lleva a plantear que las políticas sociales, especialmente aquellas vinculadas a la protección social, se hayan visto fuertemente estresadas por la pandemia, al mismo tiempo que se hayan

visualizado y ensanchado las grandes brechas de inequidad en la población.

2.2 *Intervenciones de protección social y estrategias privadas para enfrentar la pandemia*

Al inicio de la pandemia, Chile se encontraba en medio de una crisis política y social, que se había iniciado con movilizaciones masivas a partir del 18 de octubre del 2019. Las principales demandas de la ciudadanía fueron la necesidad de generar reformas estructurales tanto al sistema político como a las políticas sociales que permitieran mejorar la situación socioeconómica de la población y disminuir las amplias brechas de desigualdad presentes en el país, en un claro reclamo por modificar la estructura de bienestar liberal que ha marcado las últimas décadas de las políticas sociales en Chile.

Las políticas de protección social son una herramienta indispensable para enfrentar los efectos negativos que se han derivado de la pandemia y procurar alivio socioeconómico a las poblaciones afectadas. Para el caso chileno, una vez arribado el virus al país, el gobierno del presidente Sebastián Piñera presentó en marzo de 2020 un Plan de Emergencia Económica que comprometía una inversión de US\$ 11.750 millones para apoyar a las empresas y hogares frente al impacto negativo de la pandemia. Los ejes principales del plan fueron: a) reforzar el presupuesto del sistema de salud a cargo del 2% constitucional para atender los gastos que se deriven de la emergencia sanitaria; b) un eje para asegurar los ingresos de los trabajadores, a través del acceso a recursos propios de los seguros de cesantía por parte de los trabajadores contributivos; y la entrega de una transferencia monetaria (Bono Covid 19) vía focalización en los hogares de menores ingresos y a trabajadores informales, el cual estaba destinado a 2 millones de personas con un gasto de US\$ 130 millones de dólares, y c) el tercer eje, orientado a las pequeñas y medianas empresas,

consideraba medidas tributarias, entre otras postergaciones del pago de impuestos tales como pagos provisionales mensuales, impuesto a la renta de empresas y contribuciones, entre otras (GOBIERNO DE CHILE, 2020) .

Las medidas anunciadas para los trabajadores se enmarcaron en la denominada Ley de Protección al Empleo (ley 21.227 de 6 de abril de 2020) destinada a los trabajadores regidos por el Código del Trabajo y que estén afiliados al seguro de cesantía, la cual consideró la suspensión temporal de los efectos y obligaciones del contrato de trabajo; es decir, el trabajador no queda obligado a prestar servicios y el empleador no estará obligado al pago de la remuneración respectiva. Esta estrategia fue fuertemente criticada por sectores de la oposición al gobierno, principalmente por el uso de los dineros del seguro de cesantía para suplir los ingresos de las y los trabajadores que por motivos de la emergencia sanitaria tuviesen que permanecer en sus domicilios sin posibilidad de realizar las labores a distancia. Esta decisión más que una política de protección social es un préstamo individual, que proviene de las cuentas de los trabajadores formales, con acuerdo del empleador, que se vieron obligados por la crisis a usar sus fondos para financiar sus salarios. Esta disposición legal además dejaba fuera de la estrategia a las y los trabajadores informales no contributivos que no cuentan con estos recursos. De acuerdo con datos de la Superintendencia de Pensiones, durante el 2020 hubo 5.977.593 afiliados activos, es decir, que presentan algún tipo de cotización, no obstante, la fuerza de trabajo es de 7.990.000 personas (SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, 2021).

Posteriormente, en el mes de mayo de 2020 se implementó una política de protección social que incluía el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE Covid) y el Bono Covid, (Ley nº 21.230), la que consistía en transferencias monetarias para los hogares de menores ingresos con trabajadores informales que vieron disminuidos sus ingresos debido a la emergencia sanitaria (BCN, 2020). La distribución del beneficio se relacionaba con el tipo de cuarentena en que se encontraba la comuna de residencia de los

beneficiarios y el monto del beneficio se estableció según de la cantidad de personas que integraran el hogar y la situación socioeconómica de la familia, de acuerdo con criterios de focalización y a procesos de selección basados en el Registro Social de Hogares (CHILE ATIENDE, 2020).

Los beneficios sociales fueron establecidos inicialmente por un periodo de 4 meses, los que han sido prorrogados en los meses siguientes, variando algunos de los requisitos, así como los montos de las transferencias debido a la extensión de la pandemia, manteniéndose bajo criterios de focalización en los sectores más vulnerables e informales. A partir del mes de abril de 2021, se anunciaron cambios en el IFE Covid y Bono Covid, aumentando los montos de los beneficios, ampliando la cobertura, y simplificando el acceso (en el cual ya no se consideró el tipo de cuarentena del territorio). La última extensión fue realizada el 26 de mayo de 2021, aumentando los montos del IFE al nivel de la línea de la pobreza, luego de fuertes presiones de los diputados y senadores de los partidos de oposición y por los resultados electorales que castigaron duramente al gobierno en las elecciones del 15 y 16 de mayo de 2021.

La entrega de subsidios y transferencias monetarias (bonos) han significado una política de continuidad con el carácter subsidiario de la protección social característicos de los gobiernos de centroderecha que ponen énfasis en subsidios y bonos focalizados en los más pobres. Sin embargo, la magnitud de la crisis socioeconómica derivada de la emergencia sanitaria afectó duramente a la denominada clase media producto del impacto de las medidas de aislamiento y reducción de la movilidad, no siendo considerada esta población inicialmente en las medidas de protección social de los primeros meses de la pandemia, y entrando como beneficiarios recién el año 2021.

En abril de 2021, el gobierno generó un beneficio de aporte fiscal para la clase media consistente en una transferencia de hasta 500 mil pesos³, no reembolsables, que se entregaron por única vez a trabajadores y empresarios individuales, que hayan tenido una disminución de, al menos,

³ Equivalente a 690 dólares según cambio al 27 de mayo de 2021.

el 20% de sus ingresos como consecuencia de la emergencia sanitaria y focalizado en aquellos que el promedio de sus ingresos formales sea mayor al salario mínimo y menor a \$2.000.000⁴. Junto a ello se entregó un préstamo clase media, para quienes producto de la emergencia sanitaria, enfrentaron una disminución superior al 10% de sus ingresos formales, que se puede devolver en cuatro cuotas anuales y sucesivas, sin multas ni intereses. El préstamo permite cubrir hasta el 100% de la caída de los ingresos, con un tope de \$650.000⁵ mensuales, que puede solicitarse hasta en tres oportunidades. (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA, 2021)

Las medidas de protección social enunciadas en los párrafos anteriores han sido insuficientes para aminorar el impacto de la caída de los ingresos de la población luego de más de un año de restricciones al trabajo y la movilidad, lo que se ha expresado entre otros aspectos en aumento de la pobreza, de los asentamientos informales que aumentaron en 74% desde el 2019 (CHILE TECHO, 2021) y el escaso cumplimiento de las cuarentenas decretadas en los diferentes territorios del país debido a que gran cantidad de personas salen a trabajar por la falta de recursos. Por ello, una de las propuestas más debatidas durante el 2020 y 2021, ha sido la posibilidad de que las y los trabajadores contribuyentes puedan retirar el 10% de los fondos previsionales de sus cuentas de capitalización individual, los cuales son administrados por las administradoras de pensiones AFP. Esta iniciativa surge desde el Congreso por parte de los partidos políticos contrarios al gobierno en respuesta a la escasa ayuda que el gobierno ha entregado a la ciudadanía y se enfrentó a una fuerte oposición por parte del ejecutivo en las tres ocasiones que se ha presentado tramitado. El 30 de julio de 2020, se aprobó el primer retiro del 10%, al cual continuaron dos retiros más por el mismo porcentaje, el segundo el 10 de diciembre de 2020 y el tercero el 28 de abril de 2021⁶.

⁴ Para ingresos mayores a 450 y menores a 2.760 dólares de mayo de 2021.

⁵ Equivalente a 897 dólares según cambio al 27 de mayo de 2021.

⁶ Leyes 21.248; 21.295; y 21.330 respectivamente.

A marzo del 2021, la Superintendencia de Pensiones, organismo regulador del gobierno en materia de pensiones, informaba que luego del segundo retiro 7.524.023 personas afiliadas al sistema de AFPs habían retirado sus fondos por un monto total accediendo a un total de U\$ 34.995 millones, dejando sin recursos en sus fondos de pensiones a 2.953.525 personas (SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, 2021). Datos que demuestran la urgente necesidad de ingresos monetarios de gran parte de la población para enfrentar la pandemia, y como la estrategia desarrollada apeló a los recursos individuales de los trabajadores debilitando los fondos ahorrados para su vejez.

Las medidas de acceso a los fondos individuales por parte de las y los trabajadores contribuyentes, tanto de los recursos del fondo de cesantía, como de los ahorros previsionales en las administradoras de pensiones privadas, dan cuenta de intervenciones neoliberales que privilegian las estrategias de mercado por sobre políticas sociales más solidarias y redistributivas, y al mismo tiempo instalan la responsabilidad del bienestar en el individuo y en los recursos que este puede agenciar en base a su incorporación al mercado laboral y sus propias redes familiares y comunitarias, continuando con una trayectoria establecida décadas antes.

Por otra parte, las políticas de protección social han mantenido a su vez una lógica de focalización y subsidiariedad, propias de los regímenes de bienestar liberales y han traído como consecuencia mayor inequidad en el reparto de los beneficios, aumentando no solo los indicadores de pobreza sino también ampliando aún más las brechas de desigualdad existentes en el país, demostrando coherencia entre la política emprendida por el gobierno de Sebastián Piñera y los principios neoliberales de la protección social.

3 Metodología

En tiempos de pandemia COVID-19, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia -ente de gobierno encargado de focalizar las ayudas sociales- ha desarrollado la Encuesta Social COVID-19 cuyo foco se centra en las consecuencias sociales y económicas que la pandemia ha tenido en los hogares del país.

El objetivo de la Encuesta fue conocer la situación de ingresos de las familias a partir de los cambios en la situación de trabajo asociados a la pandemia COVID-19 y su impacto en el acceso a bienes de consumo y servicios esenciales para la familia, como salud y educación.

La Encuesta⁷ se aplicó en dos olas, julio y noviembre del 2020, y tiene variables individuales, de hogares y territoriales. El marco muestral de la ola 1 considera a hogares encuestados en la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) en los años 2017 y 2018 y usó un diseño bifásico a partir de las viviendas levantadas en la ENE cuyo diseño muestral es probabilístico, estratificado y bietápico. La Encuesta cuenta con una representatividad nacional y a nivel de macrozonas: Macrozona Norte (Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo); Macrozona Centro (Valparaíso, O'Higgins, Maule); Macrozona Sur (Ñuble, Biobío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos); Macrozona Extremo Sur (Aysén y Magallanes) y Macrozona Metropolitana (Región Metropolitana). Posee un error de 2,7% a nivel nacional y de 4,7% a nivel macrozonal suponiendo máxima heterogeneidad. Su aplicación fue telefónica a habitantes de los hogares mayores de 18 años. En total se consideraron: 4.387 viviendas, 4.426 hogares y 13.648 personas en hogares.

La segunda ola se realizó en noviembre del 2020 y contempló un diseño muestral similar al anterior, pero llegó a una muestra efectiva de: 3.323

⁷La base de datos es pública, se puede acceder mediante la página <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020>.

viviendas, 3.333 hogares y 10.344 personas en hogares. Esto implicó un error máximo en macrozona de 4,7%.

Para efectos de este estudio, se utilizó la base de datos de ambas olas, generando un análisis ad-hoc a partir de ellos. La estrategia de datos utilizadas fueron principalmente datos descriptivos de la situación chilena en pandemia.

4 Resultados

4.1 Chile y COVID: La neoliberalización de la asistencia estatal

La pandemia COVID 19 ha profundizado las desigualdades existentes entre los hogares más ricos y los más pobres, llevando a situaciones de extrema pobreza y exclusión social que no se veían en el país desde la profunda crisis económica de la década de los 80, producto de la implementación de la transformación neoliberal del sistema impuesto por la dictadura militar. En el Gráfico 1, se muestra la evolución de la tasa de la pobreza desde la década de los '90



Fuente: Casen 2020 (MINISTERIO DEL DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA, 2020).

Según datos de la encuesta COVID-19 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia se estima que la pobreza por ingresos ha aumentado en 4,1

puntos porcentuales lo que equivale a 800.000 familias. Esta condición se da principalmente por la pérdida de empleo de los hogares, en donde el 36,9% de los trabajadores activos ha visto trastocada su situación laboral a través de despidos o suspensiones de contratos permitidas por el estado para proteger a las empresas del costo del COVID-19. De acuerdo con los datos de la encuesta, el 52,7% del quintil 1 de ingresos ha perdido o visto suspendido su empleo en comparación al 11,5% del quintil 5. Las imposibilidades de trabajo no solo se deben a la suspensión de empresas, sino a la ejecución del mandato de “*Quédate en casa*”, que ha sido la principal consigna usada por el gobierno para hacer frente a la pandemia. Sin embargo, el 35,7% del quintil 1 son trabajadores no calificados y un 19,7% se desempeña en actividades de servicios o comercios (MINISTERIO DEL DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA, 2017), por ende quedarse en casa es no llevar ingresos al hogar .

El impacto de la pérdida de empleo se refleja directamente en la pérdida de ingresos, el 62,7% de los hogares del primer quintil han visto disminuidos sus ingresos comparados con el 24,9% del quinto quintil (ola 1). El 45,6% de los hogares declara que la pérdida de ingresos llega a más de la mitad de lo que percibían antes de la pandemia, pero esto se profundiza en el primer quintil que alcanza el 55,6% en comparación al quinto quintil en donde el 30,6% ha visto disminuidos sus ingresos en más de la mitad. Esta pérdida de ingresos es muy relevante, si se considera que antes de la pandemia el 77% de los hogares del primer quintil consideraba que los ingresos que tenía les alcanzaba para vivir.

En este escenario, un 57,5% ha recibido ayuda, siendo la estatal la principal con un 79,6%. Dentro de las medidas implementadas por el Estado el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) ha sido recibido por un 37,8% de las familias, el bono de clase media por un 10,8% y el crédito de clase media por un 5,7%. Claramente estas medidas han sido insuficientes, dado que como se aprecia en la Tabla 1, se han debido utilizar ahorros del hogar, principalmente en los dos primeros quintiles de ingreso que no

tienen muchas redes para pedir dinero o vender enseres. Lo que queda de manifiesto con estos datos, es que las acciones emprendidas han sido principalmente gestionadas en forma individual en cada hogar.

Tabla 1: Acciones realizadas para tener dinero durante la pandemia COVID-19.

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
Retirar el 10% de la AFP	73,3%	83,9%	82,0%	86,6%	73,6%	79,6%
Reducir los gastos en alimentación	54,2%	44,4%	42,5%	33,2%	23,5%	41,4%
Reducir los gastos en salud, incluir salud mental y dental	42,2%	42,4%	37,7%	25,7%	23,9%	35,7%
No pagar otras deudas	27,4%	24,6%	20,3%	17,1%	10,2%	20,9%
No pagar agua, gas o luz	32,6%	22,5%	18,1%	13,9%	9,7%	20,7%
No pagar teléfono, internet, u otros servicios de comunicación	30,1%	20,5%	17,3%	17,0%	7,1%	19,5%
Renegociar otras deudas	20,2%	22,4%	20,1%	18,1%	11,3%	18,9%
Reducir los gastos o dejar de pagar calefacción, parafina, leña	19,5%	18,0%	14,8%	12,5%	9,5%	15,4%
Pagar menos arriendo	4,7%	7,2%	3,5%	9,1%	2,1%	5,3%
No pagar el arriendo	6,7%	3,4%	2,6%	5,4%	1,2%	4,0%
Renegociar el dividendo	1,2%	5,3%	2,1%	3,2%	8,4%	3,8%
No pagar dividendo	2,4%	2,3%	2,3%	1,9%	4,2%	2,6%
Cambiarse de casa o departamento	1,9%	3,1%	2,8%	2,6%	1,7%	2,4%
No pagar gastos comunes	2,6%	2,5%	1,0%	,7%	,7%	1,6%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Social COVID-19 ola 2 (noviembre 2020).

Estas acciones han apelado al uso de ahorros individuales, la reducción de gastos en alimentación o salud y el cese del pago de servicios básicos, sobre todo en el contexto que el gobierno ha dictaminado la imposibilidad de las empresas de suspender los servicios básicos en pandemia, a pesar de las deudas (BCN, 2021).

Otro elemento relevante de la pandemia ha sido el hambre, que se ha traducido en que el 53,1% de los hogares del quintil 1 se hayan preocupado por no tener que comer, el 47,5% haya comido menos de lo que tenía planificado por falta de dinero u otros recursos, el 46,1% comió poca variedad de alimentos o que el 41,5% no haya accedido a alimentos saludables. Reflejo de esta situación es que figuras que habían quedado

enterradas desde la dictadura militar, como las “ollas comunes” han vuelto a aparecer en las organizaciones vecinales, para resolver de manera colectiva los problemas de falta de alimentación.

4.2 *Gestión de la Pandemia: Traspaso de responsabilidades estatales a la familia*

Desde el año 2003, se establece la Ley de Enseñanza Obligatoria de 12 años que debe ser proveída de forma gratuita por el Estado. En el contexto de pandemia, el 12 de marzo del 2020 se decretó el cierre de los colegios y la implementación de un sistema de educación a distancia que supone la instalación de clases sincrónicas o asincrónicas dependiendo de la realidad de cada establecimiento educacional. En la práctica la cantidad de actividades recibidas por los niños, como se ve en la Tabla 2, ha sido menor en los quintiles de menos ingresos.

Tabla 2: Tipo de actividades escolares recibida por el niño o niña en la última semana

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
Clases virtuales con interacción con el profesor	76,9%	83,0%	84,5%	87,2%	87,8%	82,7%
Guías de ejercicio y/o tareas por internet	72,0%	79,1%	73,7%	77,4%	77,3%	75,4%
Guías de ejercicio y/o tareas impresas	60,8%	50,6%	59,7%	54,4%	49,6%	56,0%
Clases virtuales sin interacción con el profesor	23,3%	23,2%	22,1%	27,1%	19,0%	23,1%
Clases presenciales	4,3%	4,7%	3,6%	8,8%	2,1%	4,7%
Clases por televisión	2,2%	1,8%	3,1%	4,1%	9,3%	3,4%

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Social COVID-19 ola 2 (noviembre 2020).

Uno de los elementos que explica esta brecha es que el 8% de los alumnos no tiene conexión a internet para hacer educación a distancia, cifra que se incrementa en 15,3% en el quintil 1. En términos de equipamiento, el 84,1% de los hogares declara tener un computador o

equipamiento para hacer clases, sin embargo, esta cifra alcanza sólo el 77,5% en los hogares del quintil 1.

La educación a distancia no sólo ha sido un desafío para docentes y estudiantes, sino que también para los apoderados, que en promedio declaran disponer de una hora para acompañar a sus hijos, pero el 42,7% de los hogares declara que ha tenido dificultades para apoyarlos en este proceso escolar.

Por otra parte, las familias han tenido que tomar decisiones asociadas a la continuidad de estudios de sus hijos, ya sea por la imposibilidad de acompañamiento o imposibilidad de pago⁸, donde las principales postergaciones se han producido en educación básica-media y en educación superior, tal como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3: Decisiones familiares respecto a continuidad de estudios.

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
Dejar de pagar o retirar a estudiantes de jardín infantil o educación preescolar	27,2%	27,8%	32,0%	22,8%	44,9%	28,0%
Dejar de pagar o retirar a estudiantes de educación básica, media o educación especial	32,6%	33,4%	29,6%	38,1%	6,3%	32,0%
Cambiar a algún niño o niña a una escuela o colegio más económico	8,1%	19,4%	1,4%	,6%	13,6%	8,5%
Dejar de pagar, congelar o aplazar los estudios en educación superior	43,0%	31,5%	31,5%	23,5%	21,7%	37,1%

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Social COVID-19 ola 1- (julio 2020).

También la salud se ha visto afectada. En un país donde ya existe una extensa lista de espera en atenciones de salud, la pandemia ha profundizado esta crisis: la postergación de las médicas o dentales ha afectado al 83% de los hogares, el 62% ha postergado exámenes médicos, el 56,6% los tratamientos médicos y un 53,8% la compra de medicamentos.

⁸ En Chile el 54% de la matrícula está en los colegios Particulares Subvencionados que exige un copago de las familias para el acceso a educación (Cooperativa, 2021);

5 Conclusiones

El modelo neoliberal y subsidiario que posee el Estado chileno se ha visto sobrepasado por la pandemia de coronavirus, en donde las demandas por cuidado y bienestar no solo provienen de los sectores de menores ingresos sino también por parte de los grupos medios.

La vulnerabilidad de los sectores de bajos ingresos, así como de los ingresos medios, se ha visto acrecentada de una forma sin precedentes en el contexto de la pandemia, lo que ha presionado a que en el marco de un sistema subsidiario la principal vía de hacer frente a la pandemia sea mediante el uso de instrumentos de ahorro individual, como ha sido el retiro del 10% de los fondos de pensiones individuales o los recursos de los seguros de cesantía, o de gestiones de recursos a través de las redes propias durante la pandemia.

La fragilidad de las políticas de protección social también ha repercutido a las otras esferas de intervención estatal, como son las provisiones de servicios de salud y educación que además de apelar a la gestión en base a los ingresos familiares, también ha introducido el uso de recursos humanos y de cuidado familiar que ha implicado una sobrecarga en las funciones familiares del cual no se tiene precedente.

En este contexto, el futuro presentará enormes desafíos en la construcción de mecanismos que permitan hacer frente a estas pérdidas de ingresos, recursos y prestaciones públicas en pos de velar por la protección de hogares de sectores medios que han quedado enormemente vulnerables frente a la pandemia, al mismo tiempo que el Estado deberá generar mecanismos que cierren las brechas de desigualdad que el COVID-19 ha dejado sobre las familias.

6 Referencia

BCN (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile). Ley 21230, de 3 de agosto de 2020. Concede un ingreso familiar de emergencia. **Diario Oficial** 3 ago. 2020. BCN: Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1145400&idParte=10121381&idVersion=2020-08-03> . Accedido en: 26 oct. 2021.

BCN (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile). **Suspensión del corte de servicios básicos de los clientes deudores**. BCN: Chile. 24 mayo 2021. Disponible en: www.bcn.cl/leyfacil/recurso/suspension-del-corte-de-servicios-basicos-de-los-clientes-deudores. Accedido en: 26 oct. 2021

CASTIGLIONI, Rossana. Social Policy Reform and Continuity under the Bachelet Administration. In: DÍEZ, Jordi; FRANCESCHET, Susan. **Comparative Policy in Latin America**, 247-271. Toronto: University of Toronto Press, 2012. <https://doi.org/10.3138/9781442689947-012>.

CECCHINI, Simone **Protección social universal en América Latina y el Caribe**. CEPAL: Naciones Unidas, 2019.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), **Revista CEPAL**, N°132 (LC/PUB.2021/4-P), Santiago, 2021.

CHILE ATIENDE. **Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)**. Chile Atiende. 24 mayo 2020. Disponible en: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/78385-ingreso-familiar-de-emergencia>. Accedido en: 26 out. 2021

CHILE, Techo. **Catastro de Campamentos 2020-2021**. Santiago: Centro de Estudios Sociales Techo Fundación Vivienda, 2021.

COOPERATIVA [Cooperativa.CL]. **Matrículas en la educación pública consolidan aumento y crecen en más de 11 mil respecto a 2018**. Cooperativa.CL, Santiago. 16 ago. 2019. Disponible en: [https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/educacion/colegios/matriculas-en-la-educacion-publica-consolidan-aumento-y-crecen-en-mas-de/2019-08-16/014902.html#:~:text=Seg%C3%BAAn%20los%20datos%20del%20Mineduc,Ministerio%20de%20Educaci%C3%B3n%20\(Mineduc\)](https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/educacion/colegios/matriculas-en-la-educacion-publica-consolidan-aumento-y-crecen-en-mas-de/2019-08-16/014902.html#:~:text=Seg%C3%BAAn%20los%20datos%20del%20Mineduc,Ministerio%20de%20Educaci%C3%B3n%20(Mineduc)). Accedido en: 16 ago. 2019.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Fundamentos Sociales de las economías post industriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

FARÍAS, Ana. **Políticas sociales en Chile: Trayectoria de inequidades y desigualdades en distribución de bienes y servicios**. Santiago: Ed. Universidad Alberto Hurtado, 2019.

FILGUEIRA, Fernando et al. Universalismo básico: una propuesta posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. In: MOLINA, Gerardo. **Universalismo básico: una nueva política social para América Latina**. 19-57. Washington D. C.: Banque Interaméricaine de Développement, 2006.

GOBIERNO DE CHILE. **Presidente Piñera anunció un Plan de Emergencia Económica para proteger los ingresos laborales, el empleo y las PyMes.** 19 mar. 2020. Disponible en:

<https://www.gob.cl/noticias/presidente-pinera-anuncio-un-plan-de-emergencia-economica-para-proteger-los-ingresos-laborales-el-empleo-y-las-pymes/>. Accedido en: 26 out. 2021.

HUBER, Evelyne, STEPHENS, John.D. **Democracy and the Left.** Social Policy and inequality in Latin America. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

MARTÍN, María Pía. Cambio o continuidad de las políticas de protección social en Chile en gobiernos de centroizquierda y centroderecha **Revista CLAD, Reforma y Democracia.** N° 64, 2016: 193-222.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA. **Encuesta Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen).** Observatorio social (Ministerio de Desarrollo Social y Familia). 2017. Disponible en: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017>. Accesado en: 26 oct. 2021.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA. **Red de Protección Social.** 28 de Mayo de 2021. Disponible en: https://www.reddeproteccion.cl/fichas/bono_clase_media_2021#:~:text=El%20Bono%20Clase%20Media%202021,000%20y%20%242.000.000 Accesado en: 26 oct. 2021.

PALMA, Julieta.; SCOTT, Jacqueline. The implications of changing living arrangements for intergenerational relations in Chile. **Contemporary Social Science**, 15(3), 2020: 392-405.

PRIBBLE, Jeniffer. **Welfare and Party Politics in Latin America.** Nueva York: Cambridge University Press, 2013. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139343299>

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. **Superintendencia de Pensiones.** 28 mayo 2021. Disponible en: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-14409.html>. Accesado en: 28 mayo 2021.

POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DE ASSISTÊNCIA NO BRASIL: DESCONTINUIDADES RECENTES E OS DESAFIOS COLOCADOS PELA COVID-19

*POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS Y ASISTENCIA EN BRASIL:
DISCONTINUIDADES Y DESAFÍOS RECIENTES PLANTEADOS POR COVID-19*

*CASH TRANSFER AND ASSISTANCE POLICIES IN BRAZIL:
RECENT DISCONTINUITIES AND CHALLENGES POSED BY COVID-19*

Sergio Simoni Junior¹ 

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Resumo: Este artigo analisa aspectos da implementação do Auxílio Emergencial no Brasil, criado para combater as crises sanitária, econômica e social acarretadas pela pandemia de Covid-19. Este benefício trouxe desafios para o futuro de políticas permanentes de transferência de renda com vistas à superação de vulnerabilidades, expressando dilemas também enfrentados por outros países da América Latina. Para além da importância da elevação da cobertura e dos valores dos benefícios, ressaltam-se dois aspectos cruciais que têm sido negligenciados pelas discussões correntes e que se revelaram precários no Auxílio Emergencial: a importância de uma efetiva articulação federativa e de um cadastro de beneficiários com informações abrangentes de suas condições de vida. Os resultados obtidos a partir de modelos estatísticos aplicados ao nível municipal revelam que parte da magnitude do grupo de “invisíveis”, pessoas até então ausentes dos registros governamentais, é explicada pela desidratação recente das estruturas da política de assistência social, ou seja, por processos de *policy drift*. Conclui-se que a crise da pandemia poderia ter sido combatida com maior rapidez caso esta política social não estivesse defasada, e argumenta-se que a efetividade futura das políticas

¹Professor de Ciência Política e de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pós-doutorado vinculado ao CESOP/UNICAMP no âmbito do INCT “Instituto da Democracia e da democratização da Comunicação”. Doutor em Ciência Política FFLCH/USP, mestre em Ciência Política e graduado em Ciências Sociais pela mesma instituição. E-mail: sergiojr_ssi@yahoo.com.br

de transferência de renda depende da retomada dos instrumentos do Cadastro Único de Programas Sociais.

Palavras-chave: Covid-19; Políticas de Transferência de Renda; Programa-Bolsa-Família; Sistema Único de Assistência Social; *Policy Drift*.

Resumen: Este artículo analiza aspectos de la implementación de lo Auxilio de Emergencia en Brasil, creado para combatir la crisis de salud, económica y social provocadas por la pandemia de Covid-19. Este beneficio trajo consigo desafíos para el futuro de las políticas permanentes de transferencia de ingresos orientadas a la superación de vulnerabilidades, expresando dilemas también enfrentados por otros países latinoamericanos. Más allá de la importancia de elevar la cobertura y los valores de los beneficios, se destacan dos aspectos cruciales que han sido desatendidos por las discusiones actuales y que resultaron precarios en lo Auxilio de Emergencia: la importancia de una articulación federativa efectiva y de un registro de beneficiarios con información completa sobre sus condiciones de vida. Los resultados obtenidos de modelos estadísticos aplicados a nivel municipal revelan que parte de la magnitud del grupo “invisible”, personas hasta entonces ausentes de los registros gubernamentales, se explica por la reciente deshidratación de las estructuras de política asistencial, es decir, por procesos de policy drift. Se concluye que la crisis pandémica podría haberse combatido más rápidamente si esta política social no hubiera quedado obsoleta, y se argumenta que la eficacia futura de las políticas de transferencias de ingresos depende de la reanudación de los instrumentos del Registro Único de Programas Sociales.

Palabras clave: Covid-19; Políticas de Transferencia de Ingresos; Programa-Bolsa-Família; Sistema Único de Asistencia Social; *Policy-Drift*.

Abstract: This article analyzes aspects of the implementation of the Emergency Aid in Brazil, created to combat the health, economic and social crises brought on by the Covid-19 pandemic. This benefit brought challenges for the future of permanent cash transfer programs aimed at overcoming vulnerabilities, expressing dilemmas also faced by other Latin American countries. In addition to the importance of increasing coverage and benefit amounts, two crucial aspects that have been neglected by current discussions and that have proven to be precarious in Emergency Aid are highlighted: the importance of an effective federal coordination and of a registry of beneficiaries with comprehensive information on their living conditions. The results obtained from statistical models applied at the municipal level reveal that part of the magnitude of the group of

"invisibles," people until then absent from government records, is explained by the recent drift of social assistance policy structures. It is concluded that the pandemic crisis could have been fought more quickly if this social policy had not been outdated, and it is argued that the future effectiveness of cash transfer programs depends on the resumption of the instruments of the Cadastro Único de Programas Sociais.

Keywords: Covid-19; Cash Transfer Programs; *Bolsa-Família* Program; Unique Social Assistance System; Policy-Drift

DOI: [10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186413](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186413)

Recebido em: 31/05/2021

Aprovado em: 25/10/2021

Publicado em: 29/10/2021

Políticas de transferência de renda e de assistência no Brasil: descontinuidades recentes e os desafios colocados pela Covid-19²

1 Introdução

Os impactos da pandemia de Covid-19 colocaram no centro das atenções de governos, de organismos internacionais e da sociedade como um todo as políticas públicas de garantia de renda. Em um contexto no qual o distanciamento social era a medida mais eficiente para controlar a propagação do vírus, antes da formulação e disseminação de vacinas, a paralisação de grande parte das atividades econômicas implicou em elevadas perdas de renda para as famílias, particularmente aquelas inseridas no mercado informal. O fortalecimento das políticas sociais existentes e a criação de novas medidas tornaram-se cruciais para a minimização das diversas crises desencadeadas pela pandemia.

A América Latina se caracterizou nos últimos anos pela inovação neste setor de políticas, particularmente nos programas de transferência de renda condicionada, adotados por quase todos os países da região.

²Agradeço as leituras e sugestões de Maria Clara Oliveira, Tiago Oliveira e do(a)s pareceristas anônimo(a)s da revista.

Estimativas do ano de 2017 apontam que cerca de 20% da população do continente era coberta por um benefício desse tipo (ABRAMO; CECCHINI; MORALES, 2019). Ainda que cada programa encerre especificidades, essas políticas públicas se caracterizam pela transferência de renda direta e regular para famílias pobres, exigindo contrapartidas relacionadas a cuidados médicos de gestantes e recém-nascidos, e frequência escolar de crianças. A existência de um cadastro com informação dos atuais e potenciais beneficiários e de instrumentos de cooperação intergovernamental, particularmente nos países federativos, são aspectos importantes do desenho e da engrenagem destas políticas sociais.

Um caso de grande sucesso é o Programa Bolsa-Família (PBF) brasileiro, formulado no final de 2003³. Em meados de 2019, o programa atingia cerca de 14 milhões de famílias (IPEA, 2021), em torno de 25% da população total, com benefício em média de US\$ 35,00⁴ por família. Há muitos anos o Programa vem sendo submetido a diversas avaliações que, de modo geral, mostram seu impacto na queda da pobreza e da desigualdade (SOUZA et al., 2019), da mortalidade infantil (RASELLA et al., 2013) e em outras dimensões. Além disso, existem evidências de que o PBF também se mostra importante para a economia local de municípios pequenos (DENES; KOMATSU; MENEZES-FILHO, 2018), e gera dividendos eleitorais para o partido que o formulou (ZUCCO; POWER, 2013; SIMONI JR., 2021).

A responsabilidade pelo Programa é do governo federal, mas a implementação é compartilhada com municípios⁵, principalmente no cadastramento de elegíveis e no acompanhamento de condicionalidades (BICHIR, 2016a; PAES DE BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2009). A inscrição se dá pelo Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), instrumento de coleta de dados e informações de famílias em situação de

³Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT). O Programa se manteve nos governos seguintes, mesmo os controlados por Michel Temer (MDB) (2016-2018), que assumiu após *impeachment* de Dilma Rousseff (PT), e Jair Bolsonaro (sem partido) (2019-), ambos com agendas que primam por maior controle de gastos públicos.

⁴Os valores monetários neste artigo estão atualizados e convertidos para a cotação do dólar em dezembro de 2020 (R\$ 5,189).

⁵ Os estados também têm papel, ainda que reduzido, na operacionalização do PBF.

pobreza, que também serve para selecionar beneficiários para outras políticas públicas além do PBF. Ao longo da sua trajetória, o PBF se articulou, ainda que com tensões, com os serviços e as estruturas institucionais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013; BICHIR, 2016b), que abrange um amplo conjunto de serviços socioassistenciais, no qual os municípios são também atores centrais. Dessa forma, o PBF se tornou “carro-chefe” da rede de proteção social brasileira (SILVA; YASBEK; DI GIOVANNI, 2014).

No começo de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou estado de pandemia devido à disseminação da Covid-19, doença causada pelo vírus Sars-Cov-2. Logo em março, o governo federal, liderado por Jair Bolsonaro⁶ (sem partido), manifestou a intenção de criar uma política emergencial de transferência de renda⁷. O Congresso se antecipou e liderou a formulação da Renda Básica Emergencial (RBE), também conhecida como Auxílio Emergencial⁸, com benefícios da ordem de US\$ 115 até US\$ 230 mensais, a depender da composição da família, para pessoas de baixa renda fora do mercado de trabalho formal. Constituíram-se três grupos de beneficiários: (i) as famílias que já recebiam o PBF, que migraram automaticamente para esse novo benefício nos casos em que isso era mais vantajoso, (ii) os demais inscritos no CadÚnico, que tiveram análise imediata de sua elegibilidade; (iii) as pessoas ausentes do CadÚnico, mas que se encaixavam nos critérios estabelecidos. Tecnicamente chamado de Extracad no registro oficial do governo, este segmento, que recebeu informalmente pela imprensa a alcunha de “invisíveis”⁹ e necessitou se inscrever num cadastro virtual criado para este fim pela Caixa Econômica Federal (CEF), formou o grupo majoritário, com cerca de 38 milhões de pessoas. Neste processo de implementação da RBE, a estrutura institucional e federativa do Sistema Único de Assistência Social

⁶Bolsonaro foi eleito em 2018 com uma plataforma de extrema-direita, e seu comportamento na pandemia se caracterizou pelo negacionismo e prescrição de medicamentos ineficazes (BASSANI, FABRIS; SIMONI JR., 2021).

⁷Paralelamente, o governo formulou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que permitiu a redução de jornada de trabalho e de salários ou a suspensão temporária do contrato formal de trabalho, com pagamento de auxílio financeiro pelo governo federal, após uma malograda tentativa de introduzir uma política de suspensão de contratos sem nenhuma contrapartida aos trabalhadores.

⁸ Os dois termos serão usados aqui indistintamente.

⁹ <https://bit.ly/3oUQ7a2>. Acesso em: 13 out. 2021.

(SUAS) não foi utilizada (IPEA, 2021), o que gerou alguns problemas e embates, conforme se falará adiante.

Dada a incerteza quanto à duração da crise, o benefício foi inicialmente implementado por apenas três meses. No entanto, passou por uma prorrogação e serviu de base para uma nova política pública em moldes semelhantes¹⁰, ainda que com valor cortado pela metade, de tal modo que se pode dizer que o Auxílio Emergencial, em diferentes versões, vigorou de abril a dezembro de 2020. Em 2021, o Executivo editou uma Medida Provisória (MP) criando o “Auxílio Emergencial 2021”, com quatro parcelas a partir de abril, reduzindo de novo o público beneficiário e, principalmente, o valor do benefício¹¹. Em julho, finalmente, foi editada uma nova prorrogação nos mesmos parâmetros até outubro de 2021.

O impacto da RBE na redução da pobreza (BARBOSA; PRATES, 2020) e inclusive na reversão da crise econômica provocada pela pandemia (COSTA; FREIRE, 2020) geraram debates entre o governo, especialistas e setores da opinião pública quanto ao futuro do PBF após o fim do Auxílio Emergencial. As polêmicas giram em torno dos limites e possibilidades do aumento do valor médio do benefício, que chegou a superar quatro vezes o valor do PBF, e do alargamento das condições de elegibilidade do Programa para as camadas de “invisíveis”, dado os constrangimentos da responsabilidade fiscal: a RBE gastou cerca de US\$ 58 bilhões em 2020, dispêndio possível devido à aprovação de emenda à Constituição criando o chamado “Orçamento de Guerra”, instituindo um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da pandemia apenas para aquele ano.

Neste artigo, a partir da análise empírica dos dados administrativos do Auxílio Emergencial em 2020 e do Cadastro Único no nível municipal por meio de regressão linear com controles socioeconômicos, investigam-se outros elementos importantes para balizar propostas de reformulação de políticas de transferência de renda no Brasil que têm sido

¹⁰ Chamada oficialmente de “Auxílio Emergencial Residual”.

¹¹ Em média, US\$ 48 mensais.

negligenciados nas discussões correntes. Primeiro, a análise empreendida mostra que a distribuição dos três grupos beneficiários da RBE em cada município é bastante heterogênea e está relacionada com fatores socioeconômicos. Assim, alterações no desenho do PBF impactam de forma diferenciada os municípios brasileiros, tanto do ponto de vista do seu papel no cadastramento e controle das condicionalidades, quanto dos benefícios econômicos que auferem. Dada a importância federativa para a política de assistência no Brasil, é preciso levar isso em consideração nas propostas de alteração de elementos do PBF.

Segundo, sublinha-se que o cadastro do aplicativo da CEF não contém diversas informações presentes no CadÚnico centrais para o desenho e avaliação de políticas sociais efetivas para a superação de vulnerabilidades, que são importantes de serem mantidas no arcabouço institucional da proteção social brasileira. A partir de outros estudos e de dados próprios, ressalta-se que o CadÚnico vinha sofrendo defasagem nos anos recentes, revelando processos de *policy drift*¹² da política social, mesmo com o aumento da pobreza neste período¹³. Mais do que isso, mostra-se que esta desidratação ajuda a explicar o nível de inclusão de “invisíveis” pela renda emergencial.

Assim, este artigo dá subsídios para discussões acerca do futuro de uma das mais famosas políticas de transferência do mundo. Mostra que, ainda que a cobertura do Auxílio Emergencial tenha colocado na pauta a necessidade de inclusão de novos grupos, parte deles já estaria presente caso o instrumento tradicional do CadÚnico não tivesse passado por enxugamento no período recente. Ao mesmo tempo, o cadastramento digital durante a pandemia mostrou potencialidades que podem ser permanentemente adotadas, mas é importante retomar o detalhamento de informações do CadÚnico e não abrir mão dos profissionais do SUAS na

¹²O conceito de *policy drift* se refere à compressão passiva ou ativa de políticas públicas devido à ausência de atualização de seus parâmetros ou enxugamento de seus mecanismos de funcionamento (GALVIN; HACKER, 2020)

¹³Explicado em parte pela Emenda Constitucional de 2016 que estabeleceu o chamado “teto de gastos”, determinando que as despesas primárias do governo federal não devem ultrapassar a inflação do ano anterior.

busca ativa de potenciais beneficiários e no auxílio às pessoas com dificuldades de acesso e manuseio das ferramentas digitais. Ademais, este artigo reforça a necessidade da pactuação federativa na formulação e desenho das políticas de transferência, dados os ganhos que a articulação com o SUAS e demais políticas sociais, principalmente no nível local, tiveram nos últimos anos.

O Brasil foi o país que mais se destacou na América Latina ao estabelecer um benefício elevado e abrangente em meio à crise pandêmica, segundo Blofield, Giambruno e Filgueira (2020). O estudo de caso intensivo feito neste artigo indica questões que também se aplicam às demais nações da região, de modo que nas conclusões são realizadas algumas considerações comparativas com os demais países latino-americanos, ressaltando a importância de cadastros expandidos, mas atualizados e abrangentes, para a melhoria das políticas sociais na região.

Além desta introdução e da conclusão, o artigo apresenta o processo de formulação, implementação e as questões colocadas na agenda pelo Auxílio Emergencial. Depois, remete à importância das dimensões federativas e informacionais da política de transferência, e então é apresentada a análise empírica.

2 A RBE, os problemas na sua implementação e o os desafios futuros

Em meados de março de 2020, quando se iniciavam as crises geradas pela pandemia de Covid-19, o ministro da Economia Paulo Guedes manifestou a intenção de conceder um auxílio emergencial mensal no valor de US\$ 40 para trabalhadores informais não contemplados pelo PBF, mas inscritos no CadÚnico. No entanto, a Câmara dos Deputados se antecipou e pautou a discussão com um projeto que propunha valor mais elevado e inovava ao abarcar os beneficiários do PBF e pessoas não

inscritas no CadÚnico que tiveram perda de renda no período recente (SIMONI JR.; GUICHENEY; OLIVEIRA, 2021).

Antecipando que o auxílio seria aprovado com relativa facilidade, o líder do governo na Câmara ampliou o auxílio para US \$230, em alguns casos. Esta proposta foi aprovada por meio de votação simbólica tanto na Câmara quanto no Senado. Tornaram-se elegíveis indivíduos com renda mensal *per capita* de até 1/2 salário-mínimo ou renda familiar total de até três salários-mínimos, maiores de 18 anos¹⁴, sem emprego formal ativo, não titulares de benefício previdenciário, assistencial ou de transferência de renda (salvo o PBF), dentre outros critérios mais específicos.

Em 2020, receberam ao menos uma parcela do Auxílio Emergencial 68 milhões de pessoas, sendo quase 19,5 milhões oriundos do PBF, 10,5 milhões de pessoas constantes no CadÚnico, mas não beneficiárias do PBF, e 38 milhões de pessoas que precisaram se cadastrar pelo aplicativo da CEF. Dadas as composições domiciliares, o benefício médio chegou a cerca de US\$ 175, mais de quatro vezes a transferência média do PBF no período pré-pandêmico.

No entanto, de início o Auxílio Emergencial apresentou notáveis dificuldades de implementação (BARTHOLO *et al.*, 2020). O grande problema incidiu no cadastramento do grupo de fora do CadÚnico e na inserção bancária das pessoas sem conta corrente. Para regulamentar o benefício, o Executivo determinou que todos os membros da família de pleiteantes deveriam ter inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) regularizada e concentrou a operacionalização da RBE em apenas uma rede bancária, a CEF, a mesma que maneja os benefícios do PBF. Durante as deliberações legislativas, a liderança do governo rejeitou uma emenda que permitiria que os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) - principal equipamento do SUAS, com alta capilaridade geográfica e *expertise* com a inserção da população mais vulnerável à rede de proteção social –auxiliassem a implementação do benefício (SIMONI JR.; GUICHENEY; OLIVEIRA, 2021) . Além de causar filas e aglomerações para

¹⁴ A idade seria posteriormente flexibilizada no caso de mães monoparentais.

saque da RBE e regulamentação de documentos, estas medidas dificultaram o acesso inicial particularmente para os mais vulneráveis, que possuem dificuldade com documentação, de acesso à internet e capacidade para realização de operações bancárias, notadamente em meio digital (REDE DE PESQUISA SOLIDÁRIA, 2020).

Em suma, o Auxílio Emergencial teve enorme impacto no combate às consequências socioeconômicas da pandemia, mas sua implementação passou ao largo das capacidades do SUAS¹⁵, inclusive daquelas presentes no nível municipal, causando problemas no momento inicial de implementação. Difícil mensurar o impacto negativo desses percalços nas condições de vida dos elegíveis, mas não é descabido supor que foi significativo tendo em vista o choque imediato que a pandemia acarretou nas condições de vida da população.

Dado o caráter transitório da RBE, diversos atores colocaram no centro da agenda brasileira a importância de se fortalecer ou reformular o PBF, ou até de se criar outro programa social permanente, mais abrangente e/ou com benefícios mais elevados. Na verdade, desde 2019 o governo Bolsonaro dava indicações de que pretendia substituir o PBF por um programa de sua autoria¹⁶, assunto que voltou na pauta do governo no final de 2020 e adentrou 2021 sem uma definição concreta¹⁷. Concomitantemente, um amplo conjunto de atores da sociedade civil, que já tivera influência no momento de deliberação legislativa do Auxílio Emergencial (OLIVEIRA, 2021), ganhou relevância em 2020 demandando a instituição de uma renda básica universal. Uma frente parlamentar foi formada composta por quase metade do Congresso, de praticamente todos os partidos, mas com pouco avanço efetivo¹⁸.

¹⁵ Como notaram Pinheiro *et al.*, (2020: 13), outras demonstrações de desarticulação com a estrutura do SUAS foram a parceria que o Ministério da Cidadania estabeleceu com os Correios para auxílio no cadastramento no aplicativo da CEF, ignorando as assistentes sociais, e a exclusão da Secretaria Nacional responsável pela Assistência Social do Comitê Gestor do Auxílio Emergencial.

¹⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/y6duetsg>. Acesso em: 5 set. 2021.

¹⁷ Disponível em: <https://bbc.in/3p2AF9O>. Acesso em: 5 set. 2021.

¹⁸ Cabe notar que o arcabouço legislativo brasileiro já prevê a implementação da renda básica desde 2003. Esta lei, no entanto, nunca foi posta em prática.

Não faltam estudos e propostas de novos programas formuladas por especialistas (PAIVA; BARTHOLO; SOUZA, 2021; BOTELHO *et al.*, 2020; SOARES, BARTHOLO, OSORIO, 2019). De modo geral, as análises elaboradas ressaltam que uma renda básica universal no Brasil seria ou inviável, dado o altíssimo custo fiscal de transferências efetivas, ou irrelevante, caso factível do ponto de vista orçamentário. De modo geral, as propostas alternativas oferecidas, pautam-se pelos seguintes critérios: (i) unificação de benefícios correntes¹⁹, de modo a aumentar a progressividade, via aumento na cobertura e no valor do benefício, em relação ao cenário atual, mas sem incorrer em aumento de gastos; (ii) o estabelecimento de benefícios sem cortes abruptos após elevação da renda das famílias²⁰; e (iii) um componente de benefício universal, de modo geral destinado às crianças. Do ponto de vista de seu desenho, as propostas buscam: (iv) mecanismos simples e implementação gradual, a partir dos arranjos existentes; (v) flexibilidade institucional às mudanças demográficas e situações de calamidade; e (vi) a utilização das oportunidades tecnológicas trazidas pela experiência do Auxílio Emergencial, tanto do ponto de vista do sistema de pagamentos, quanto do cadastramento e atualização.

Este artigo chama atenção para a centralidade desse último ponto. Ressaltou-se acima que a RBE não teve articulação com o sistema de Assistência Social, o que prejudicou sua implementação inicial no grupo majoritário que não se encontrava no CadÚnico. Mesmo neste sistema, o Ministério da Cidadania permitiu a coleta dos dados para inclusão e atualização cadastral por telefone ou por meio eletrônico durante a situação de emergência²¹, o que foi necessário em um contexto que exigia distanciamento social. No entanto, logo no começo de 2021 o governo começou a estudar um processo de utilização permanente e exclusiva do meio digital nos mecanismos de cadastramento no CadÚnico,

¹⁹Principalmente o PBF, Abono Salarial, Salário-Família, Seguro-Defeso e a dedução por criança dependente no Imposto de Renda.

²⁰As medidas (i) e (ii) permitem também lidar com o problema da volatilidade da renda que atinge especialmente as pessoas mais pobres no Brasil, dada sua inserção precária no mercado de trabalho (Soares, 2009).

²¹Disponível em: <https://bit.ly/3clZIVm>. Acesso em: 5 set. 2021.

contornando as estruturas locais do SUAS, o que gerou críticas na comunidade desta política pública²².

Há facilidades e agilidades proporcionadas pela digitalização, mas este meio não pode substituir os processos presenciais, sob pena de dificultar o acesso justamente dos grupos mais vulneráveis. Além disso, conforme se verá na próxima seção, algumas propostas correntes desconsideram as potencialidades do questionário detalhado do CadÚnico na formulação de políticas sociais, que apenas se efetivam por meio do acompanhamento oferecido por profissionais da assistência social às famílias, serviço este que faz parte de um arranjo sistêmico de relações intergovernamentais nos quais os municípios são os atores mais essenciais.

3 A dimensão federativa e informacional da política de transferência

Ainda que o governo federal seja o responsável pela formulação do PBF, Soares e Sátyro (2009) e Lício, Mesquita e Curralero (2011) ressaltam que este Programa abrange importantes dimensões federativas, notadamente no acompanhamento das condicionalidades e na articulação de programas complementares, ações que visam permitir às famílias o desenvolvimento de capacidades geradoras de renda.

Desde 2005, portarias do então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) –hoje, Ministério da Cidadania- iniciaram o estabelecimento de mecanismos para repasse de recursos do governo federal para aprimoramento da gestão do PBF em níveis subnacionais, o que desembocaria na formulação do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) – além da versão estadual (ARAÚJO et. al., 2018; BICHIR, 2011). Este e outros instrumentos foram essenciais para a disseminação de capacidades estatais locais na área de assistência.

²²Disponível em: <https://bit.ly/3vDt83H>. Acesso em: 5 set. 2021.

O CadÚnico foi instituído em 2001, antes mesmo do PBF. Desde então, passou por diversas atualizações e aprimoramentos por meio de consultas a vários atores sociais e instituições de pesquisa (DIREITO *et al.*, 2018: 104). A prioridade no cadastramento é de famílias com renda mensal igual ou inferior a meio salário mínimo *per capita*, ou renda familiar mensal de até três salários mínimos²³. A inscrição pode ser realizada pelo deslocamento do responsável pela família até o local público que realiza este serviço, normalmente o CRAS, pela visita do entrevistador à residência da família, ou mesmo por meio de uma ação de mobilização social. Diretivas antigas do MDS recomendavam que a coleta de dados fosse feita por meio de visitas domiciliares para que fosse possível verificar, *in loco*, as condições socioeconômicas²⁴, bem como reforçavam a estratégia da busca ativa, importante em contextos de difícil mobilidade e acesso ao poder público de pessoas vulneráveis (DIREITO *et al.*, 2016: 3).

As principais informações presentes no CadÚnico são: características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo), sua composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos, mães amamentando, deficientes físicos); a qualificação escolar, profissional, a situação no mercado de trabalho e a identificação e documentação civil dos membros da família; rendimentos e as despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros), e a vinculação a programas e serviços públicos. Destacam-se também os blocos referentes a grupos específicos, notadamente indígenas, quilombolas e a população de rua.

As normativas recomendam que sempre que houver alguma mudança nas características da família, especialmente no que se refere à sua composição e renda, os registros devem ser atualizados. Mesmo sem

²³As famílias que tenham renda superior a estes patamares podem ser cadastradas, desde que a inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados em nível federal, estadual ou municipal.

²⁴Disponível em: <https://bit.ly/3yOSv4c>. Acesso em: 5 set. 2021.

alterações nos dados, beneficiários do PBF devem ratificar as informações prestadas no período máximo de dois anos, sob risco de penalidades²⁵.

O amplo diagnóstico socioeconômico das famílias permite sua utilização em diversas políticas públicas, pelos três níveis de governo. Direito et al. (2018) identificaram cerca de 30 programas federais que utilizam as informações do CadÚnico para seleção de beneficiários e para fins de monitoramento²⁶. Algumas dessas políticas têm arranjos intergovernamentais importantes, o que reforça essa dimensão do CadÚnico. Como afirmam Paes de Barros, Carvalho e Mendonça (2009: 11) o *“uso do CadÚnico pelos diversos programas sociais não só reduz custos e facilita a integração, como também estimula a própria melhoria das informações nele contidas”*.

O cadastro digital criado no momento emergencial pela CEF para a inclusão de pessoas fora do CadÚnico para recebimento da RBE é consideravelmente diferente do instrumento relatado acima. Primeiro, trata-se de autocadastramento, sem auxílio de profissionais da assistência. Segundo, contém um leque de informações substancialmente mais simples, a saber: número do CPF; data de nascimento; nome da mãe; dados de quanto o pleiteante costumava ganhar por mês antes da crise do coronavírus; atividade profissional; nome, número do CPF, data de nascimento e grau de parentesco de cada um dos demais moradores do domicílio; e a cidade e o estado de residência.

Dessa forma, a inclusão nos cadastros governamentais dos outrora “invisíveis” é bastante precária do ponto de vista informacional, não permitindo, diferentemente do CadÚnico, subsídios para formulação e avaliação de políticas públicas destinadas a combater as vulnerabilidades deste grupo social. Evidentemente, o processo de cadastramento digital, que exige também um questionário reduzido, foi necessário no contexto pandêmico, e as possibilidades que este instrumento trouxe devem ser

²⁵A atualização dos dados é essencial ao ponto das diretrizes do Ministério prescreverem que sua responsabilidade não é somente das famílias, mas também dos gestores municipais do CadÚnico.

²⁶As autoras ressaltam que outros tantos programas estaduais e municipais não mapeados também utilizam o CadÚnico.

consideradas no momento posterior de retorno às atividades presenciais. No entanto, isso não deve vir à custa da perda informacional possibilitada pelo CadÚnico, e sem desconsiderar as dificuldades que grande parte da população vulnerável tem na esfera digital (BARTHOLO *et al.*, 2020: 14).

Mais do que isso. A exclusão de parte da população dos cadastros governamentais se deve a um processo recente de desidratação do orçamento da Assistência Social. Como mostram Peres e Santos (2020) e Barbosa, Ferreira de Souza e Soares (2020), o contingente de beneficiários e os gastos com o PBF diminuíram a partir de 2014. Contraditoriamente, isso se deu em um período de crise econômica e aumento da pobreza e da desigualdade. A Rede de Pesquisa Solidária (2020) mostrou que o CadÚnico seguiu uma trajetória semelhante: o total de pessoas com registro atualizado caiu de mais de 85 milhões em 2014 para menos de 75 milhões em 2020²⁷. Ademais, a estimativa de público do CadÚnico e o valor do IGD-M não são atualizados desde 2011.

Como é mostrado na análise empírica realizada abaixo, este processo de *policy drift* ocorreu de forma desigual pelos municípios e teve impacto nas configurações locais dos grupos beneficiários do Auxílio Emergencial.

4 Análise empírica – determinantes dos grupos de beneficiários por município

A fonte de dados analisada consiste nos cadastros administrativos do Ministério da Cidadania e nas informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²⁸. Para cada município, foi calculada a percentagem de beneficiários do Auxílio Emergencial em 2020 que se distribuiu em cada grupo.

Para verificar a distribuição dos grupos beneficiários por características socioeconômicas das localidades, elaborou-se regressões

²⁷Cabe notar que os serviços de assistência auxiliam também a população vulnerável a providenciar documentos, como o CPF, que causou problemas na implementação do Auxílio Emergencial.

²⁸Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2&ag=m> e em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>, respectivamente. Acesso em: 5 set. 2021.

lineares utilizando as seguintes variáveis explicativas: a porcentagem de pobres; o índice GINI de desigualdade de renda (ambos mensurados no Censo de 2010); o PIB *per capita* de 2018 (em versão logarítmica), a região e o porte de cada município, segundo a classificação do Censo SUAS a partir do Censo de 2010. Por fim, de modo a analisar se e como o tamanho proporcional de cada grupo se relaciona com o definhamento do SUAS no período recente, calculou-se a diferença proporcional entre o número de pessoas inscritas no Cadastro Único em fevereiro de 2020, no momento da chegada da pandemia de Covid-19 no Brasil, em relação à fevereiro de 2014, período de menor proporção de pessoas pobres no Brasil e às vésperas da crise econômica e fiscal que assolaria o país pelos anos seguintes.

Abaixo se encontra a tabela 1 com a distribuição dos dados:

Tabela 1 - Estatísticas descritivas

Variáveis contínuas				
	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Beneficiários grupo: PBF	36,61	20,84	0,78	84,89
Beneficiários grupo: CadÚnico	18,26	6,69	0,97	50,25
Beneficiários grupo: Extracad	45,11	19,79	6,89	96,61
Δ CadÚnico 2020-2014	-17,44	19,6	-82,96	374,3
% Pobres	23,2	17,91	0	78,59
GINI	0,4943	0,066	0,28	0,8
(ln) PIB per capita	9,79	0,69	8,47	13,27

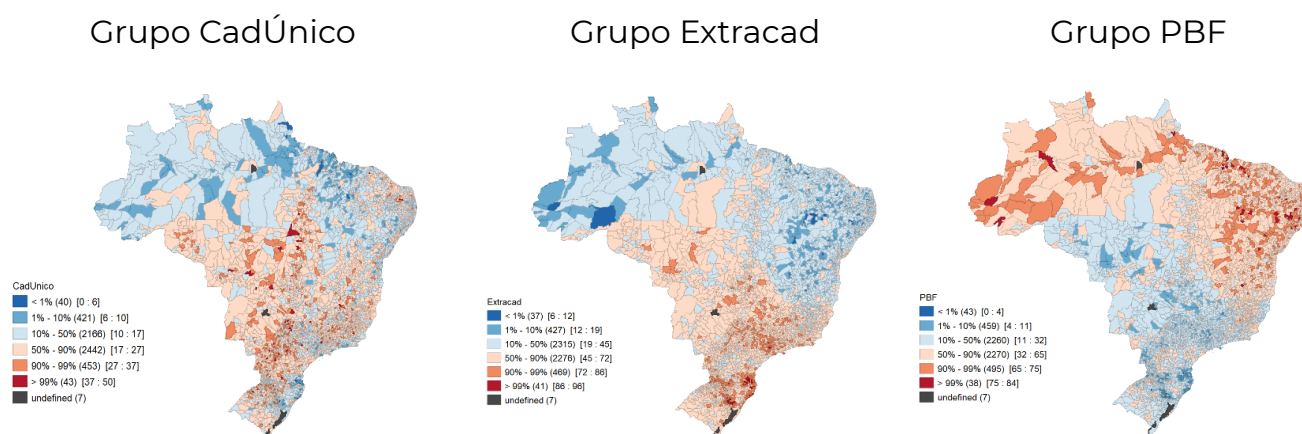
Variáveis categóricas	
Região	N
Região Centro-Oeste	466
Região Nordeste	1794
Região Sudeste	1668
Região Sul	1188
Região Norte	449
Porte	N
Pequeno I	3858
Pequeno II	1042
Médio	325
Grande	266
Metrópole	17

Fonte: elaboração própria a partir do Ministério da Cidadania e IBGE - 2021

A informação que mais salta os olhos é a diminuição na média municipal do número de pessoas inscritas no Cadastro Único entre fevereiro 2014 e 2020: ao mesmo tempo que crescia a pobreza e desigualdade, houve queda de 17% no número de pessoas incluídas no principal sistema de informação de políticas sociais voltadas para população vulnerável. Cabe notar que o desvio-padrão dessa medida é elevado, maior do que a média, o que indica grande variação na forma como esse processo se deu entre as localidades. Em verdade, em 666 municípios houve aumento no número de cadastramentos, ao mesmo tempo que em 193 cidades houve queda acima de 50%.

Os mapas abaixo mostram a distribuição geográfica dos três grupos beneficiários do Auxílio Emergencial. Fica evidente a similaridade na proporção municipal entre pessoas que estavam no CadÚnico, mas não beneficiários do PBF, e aquelas que estavam ausentes dos cadastros governamentais. Estes grupos estão mais presentes, em termos relativos, no Sudeste, Centro-Oeste e Sul do Brasil. O grupo do PBF, por sua vez, é mais proeminente no Norte e Nordeste.

Mapa 1 – Distribuição geográfica da composição de beneficiários da RBE



Fonte: elaboração própria a partir do Ministério da Cidadania e IBGE (2021)

Por fim, a tabela 2 abaixo apresenta os resultados de seis modelos de regressão linear²⁹. Para cada grupo beneficiário, estimou-se um modelo incluindo apenas variáveis socioeconômicas e geográficas, e outro adicionando a medida da variação de inscritos no CadÚnico. Dessa forma, é possível verificar em que medida o *policy drift* do SUAS nos últimos anos ajuda a explicar o perfil de beneficiários do Auxílio Emergencial.

²⁹Foram utilizados erros-padrões robustos. Como as variáveis explicativas são as mesmas em todas as análises, a aplicação de modelos SUR (Seemingly Unrelated Regression), adequados para lidar com a natureza composicional da variável dependente, não altera os resultados.

Tabela 2 – Regressão OLS – Determinantes da composição de beneficiários da RBE – 2020

	(1) Grupo: PBF	(2) Grupo: PBF	(3) Grupo: CadÚnico	(4) Grupo: CadÚnico	(5) Grupo: Extracad	(6) Grupo: Extracad
Δ CadÚnico 2020-2014		0.0593*** (0.0103)		0.0635*** (0.00732)		-0.123** (0.0445)
% Pobres	0.851*** (0.0140)	0.837*** (0.0141)	-0.163*** (0.0103)	-0.178*** (0.0104)	-0.688*** (0.0164)	-0.659*** (0.103)
GINI	-11.08*** (2.215)	-9.782*** (2.215)	2.508 (1.836)	3.902** (1.825)	8.574*** (2.742)	5.880 (10.01)
(Ln) PIB per capita	-3.046*** (0.220)	-3.176*** (0.218)	-0.459** (0.195)	-0.599*** (0.190)	3.506*** (0.287)	3.775*** (0.560)
Nordeste	7.348*** (0.424)	7.850*** (0.416)	-2.063*** (0.302)	-1.525*** (0.326)	-5.284*** (0.417)	-6.325*** (2.133)
Sudeste	0.869 (0.529)	1.553*** (0.520)	-1.876*** (0.386)	-1.143*** (0.405)	1.008* (0.557)	-0.410 (4.016)
Sul	-2.694*** (0.570)	-1.473** (0.596)	-3.137*** (0.440)	-1.829*** (0.474)	5.831*** (0.630)	3.302 (4.583)
Centro-Oeste	0.122 (0.609)	0.591 (0.593)	0.0242 (0.448)	0.526 (0.459)	-0.146 (0.632)	-1.117 (3.482)
Pequeno II	-2.439*** (0.244)	-2.571*** (0.240)	-3.494*** (0.186)	-3.636*** (0.187)	5.933*** (0.288)	6.206*** (0.704)
Médio	-3.452*** (0.383)	-3.639*** (0.372)	-4.538*** (0.312)	-4.738*** (0.312)	7.990*** (0.467)	8.377*** (0.952)
Grande	-4.375*** (0.363)	-4.979*** (0.367)	-6.661*** (0.355)	-7.309*** (0.362)	11.04*** (0.479)	12.29*** (0.930)
Metrópole	-2.787** (1.100)	-3.278*** (1.021)	-9.105*** (1.111)	-9.631*** (0.989)	11.89*** (1.353)	12.91*** (1.775)
Constante	51.02*** (2.443)	52.40*** (2.438)	28.54*** (2.045)	30.02*** (2.026)	20.44*** (3.089)	17.58 (12.10)
N	5508	5508	5508	5508	5508	5508
adj. R^2	0.883	0.885	0.215	0.244	0.808	0.820

Erros-padrões robustos em parênteses

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Fonte: elaboração própria a partir do Ministério da Cidadania e IBGE - 2021

Em todos os modelos, quanto maior a porcentagem de pobres e menor o PIB *per capita*, maior o peso do grupo PBF entre os beneficiários da Renda Emergencial, e menor o peso tanto do grupo inscrito no CadÚnico, mas fora do PBF, quanto do contingente de informais outrora classificados como “invisíveis”. Perfil semelhante apresentam os municípios localizados no Nordeste, em comparação com municípios da região Norte (grupo de referência). Já os menores municípios, o grupo Pequeno I, que serve de *baseline* na regressão, tem maior percentual dos dois grupos que já estavam cadastrados: em todos os demais portes, o coeficiente do grupo “PBF” e “CadÚnico” tem coeficiente negativo e o grupo “Extracad” tem coeficiente positivo.

Esses resultados são esperados tendo em vista as desigualdades socioeconômicas e espaciais brasileiras. No entanto, as estimativas também mostram a importância da trajetória recente do funcionamento do SUAS: a variação de inscritos no CadÚnico entre 2014 e 2020 ajuda a entender a composição de beneficiários do Auxílio Emergencial, já que tem coeficiente estatisticamente significativo em todos os modelos, e, mais do que isso, altera algumas das relações entre as variáveis socioeconômicas e geográficas.

Nas localidades nas quais se aumentou o contingente de inscritos no CadÚnico nesse período, maior foi o grupo “PBF” (modelo 2) e “CadÚnico” (modelo 4) na composição da RBE, mas, principalmente, menor o peso do grupo que estava fora dos cadastros do governo (modelo 6). Levando em consideração este último, para cada aumento de um ponto percentual na defasagem do cadastro, da forma como aqui foi medida, aumenta-se em média 0,12 pontos percentuais a proporção municipal relativa de pessoas incluídas exclusivamente para o Auxílio Emergencial.

Em outras palavras, a desidratação do SUAS nos últimos anos implicou no afastamento da política social assistencial de um grupo vulnerável ou potencialmente vulnerável da população brasileira. Além

disso, a inclusão desta variável (“ Δ CadÚnico 2020-2014”) muda a significância do GINI e de algumas regiões em alguns modelos, indicando que a desidratação da implementação do SUAS não foi homogeneamente distribuída. Por exemplo, o grupo “PBF” se torna mais proeminente nos municípios do Sudeste na comparação com municípios do Norte (modelo 2), ao passo que o tamanho do grupo “Extracad” perde diferenciação entre as duas regiões (modelo 6). O Sudeste e o Sul são as regiões com maior média municipal de queda do número de famílias inscritas no CadÚnico no período analisado, -18,92% e -28,73%, respectivamente.

Dessa forma, as evidências reforçam os pontos levantados neste artigo. Alterações no desenho das políticas de transferência tem impacto diferenciado entre os municípios, entes responsáveis pelo cadastramento e controle das condicionalidades, dado o peso heterogêneo de cada grupo entre as localidades (e a importância da renda transferida na economia local, aspecto aqui não diretamente abordado). Além disso, a própria incorporação efetiva de novos grupos ao sistema de proteção social brasileiro é prejudicada pela desidratação pela qual passou o SUAS nos últimos anos, problema que não é totalmente resolvido pelos mecanismos emergenciais adotados, dado que mais simples e precários.

5 Conclusão

A pandemia da Covid-19 exigiu ações rápidas, complexas e conflitivas dos governos de modo a minimizar as crises sanitárias, econômicas e sociais que acarretou. Analisando países da América Latina, Blofield, Giambruno e Filgueira (2020) ressaltam que no Brasil foi instituída a política de transferência de renda para vulneráveis de maior abrangência e efetividade. Neste artigo, realizou-se um estudo intensivo desse caso, relatando-se o processo de formulação e implementação do Auxílio Emergencial, e debateu-se com os desafios em aberto que as características deste benefício trouxeram para o futuro das políticas

assistenciais. Para além das propostas vigentes de aumento da cobertura e do valor do benefício, ressaltou-se a importância da articulação federativa e da existência de um cadastro abrangente de informações sociais que permitam a consecução de políticas sociais efetivas.

Problema semelhante se coloca também para os demais países da região. Como mostram Blofield, Giambruno e Filgueira (2020), as respostas na maioria dos casos envolveram reforço dos programas existentes e criação de novas medidas emergenciais de modo a abranger trabalhadores informais até então ausentes dos benefícios governamentais. Em ao menos seis países (Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica, Peru e Uruguai), foram estabelecidos mecanismos nos quais indivíduos poderiam se auto-cadastrar e pleitear o auxílio. Dificuldades semelhantes às aqui relatadas emergiram, principalmente nos casos com menor capacidade estatal, destacando-se o Peru, no qual as transferências para milhões de domicílios só começaram em agosto de 2020. Na Argentina, o número de pleiteantes do *Ingreso Familiar de Emergencia* superou as expectativas governamentais, e no Chile o processo foi claudicante devido aos conflitos entre o Executivo, mais fiscalista, e o Congresso, que buscava aumentar a cobertura e o dispêndio assistencial.

Em todos esses casos, o desafio futuro consiste em incorporar efetivamente aos sistemas de proteção social os “novos vulneráveis” em contextos de mercados de trabalho profundamente heterogêneos e flexíveis. O estudo aprofundado do caso brasileiro mostrou a importância do funcionamento das estruturas assistenciais vigentes. Ressaltou-se que estava ocorrendo processo de *policy drift* da rede de proteção social no período recente, a despeito do aumento da pobreza. A desarticulação e o enxugamento das políticas públicas voltadas aos mais pobres começaram nos últimos anos do governo do PT de Dilma Rousseff (2011-2016), e se aprofundaram com a agenda fiscalista de Michel Temer (2016-2018) e de Bolsonaro (2019-).

As análises estatísticas mostraram que a diminuição da cobertura dos registros no CadÚnico tem relação significativa com a porcentagem de grupos incluídos exclusivamente para receber o Auxílio Emergencial no nível municipal, revelando que a crise da pandemia poderia ter sido combatida com mais rapidez e efetividade caso o SUAS não tivesse passando por processos de desestruturação desde meados da década passada. Cabe notar que além do aspecto do financiamento e da cobertura, Pinheiro *et al.* (2020) chamam atenção para a desarticulação das instâncias de pactuação federativa e do Conselho Nacional de Assistência Social desde 2019, quando Bolsonaro assumiu.

O Brasil e de modo geral a América Latina avançaram nos últimos anos no combate à desigualdade e pobreza, ainda que já desde meados dos anos de 2010 esta trajetória se mostrasse desgastada. A pandemia da Covid-19 trouxe à tona um cenário ainda fortemente trágico e criou outras crises, exigindo respostas governamentais que em muitos casos ensejaram novas oportunidades de expansão da rede assistencial. Cabe aos políticos, gestores e à sociedade em geral se apropriar do conhecimento produzido e formular propostas que tenham efetividade de curto, médio e longo-prazo nas condições de vida de seus cidadãos.

6 Referências

ABRAMO, Luís; CECCHINI, Simone; MORALES, Beatriz. **Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe**. Santiago: Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), 2019.

ARAÚJO, Fábio Resende de et al. Distribuição Espacial do Desempenho do Programa Bolsa Família: Um Estudo à Luz do IGD-M. **Dados [online]**, v. 61, n. 3, pp. 773-806, 2018. doi.org/10.1590/001152582018173. A

BARBOSA, Rogério; FERREIRA DE SOUZA, Pedro; SOARES, Serguei. Desigualdade de renda no Brasil de 2012 a 2019. **Blog DADOS**, 2020. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/desigualdade-brasil/>. Acesso em: 5 set. 2021.

BARBOSA, Rogério; PRATES, Ian. Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP 936) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. **IPEA - Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**, n.69, p. 65-79, jul. 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10187>. Acesso em: 5 set. 2021.

BARTHOLO, Letícia, et al. As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à Covid-19: mudanças e desafios de implementação. **Nota Técnica Disoc**, n. 72. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2POvYmQ>>. Acesso em: 5 set. 2021.

BASSANI, Ana Taís; FABRIS, Gabriela; SIMONI JR., Sergio. SARS-COV-2: pandemia, negacionismo científico populista de extrema direita e a utilização off label medicamentos. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 25, n.1, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/2WSfPjZ>>. Acesso em: 5 set. 2021.

BICHIR, Renata. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 1, n. 1, p.49-78, ago. 2016a. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/28463/15931>. Acesso em: 5 set. 2021.

BICHIR, Renata. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, v. 35, n. 1, p. 111-135, 2016b. doi.org/10.25091/S0101-3300201600010006.

BICHIR, Renata. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, p. 278, 2011.

BLOFIELD, Merike; GIAMBRUNO, Cecília; FILGUEIRA, Fernando. Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries, **Social Policy series**, No. 235 (LC/TS.2020/112), 2020.

BOTELHO, Vinícius; VELOSO, Fernando; MENDES, Marcos; MACHADO, Anaely; BERÇOT, Ana. **Programa de Responsabilidade Social: Diagnóstico e Proposta**. Centro de Debates de Políticas Públicas: São Paulo, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3wXzQIB>. Acesso em: 5 set. 2021.

COSTA, Ecio; FREIRE, Marcelo. Estudo de Avaliação do Programa de Auxílio Emergencial: Uma Análise Sobre Focalização e Eficácia a Nível Municipal. **Anais eletrônicos do Encontro da ANPEC**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3yMvVIH>. Acesso em: 5 set. 2021.

DENES, Guilherme; KOMATSU, Bruno; MENEZES-FILHO, Naércio. Uma avaliação dos impactos macroeconômicos e sociais de programas de transferência de renda nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, vol. 72, nº 3, 2018. doi.org/10.5935/0034-7140.20180014.

DIREITO, Denise do Carmo et al. O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais. **Working Paper - Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo**, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3BL9cic>. Acesso em: 5 set. 2021.

DIREITO, Denise do Carmo et al. As possibilidades e os limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersectorialidade de políticas públicas. In: Ximenes, Daniel de Aquino (org.) **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersectoriais**, Brasília: Enap, 2018.

GALVIN, Daniel; HACKER, Jacob. The Political Effects of Policy Drift: Policy Stalemate and American Political Development". **Studies in American Political Development**, 34(2), 216-238, 2020. doi.org/10.1017/S0898588X2000005X.

IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA). **Assistência Social – Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, n. 26, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3n6sMkQ>. Acesso em: 5 set. 2021.

LÍCIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas [online]**, v. 51, n. 5, pp. 458-470, 2011. doi.org/10.1590/S0034-75902011000500004.

OLIVEIRA, Vitor. Legislativo e sociedade. In: SANTOS, Fabiano (ed.), **Congresso Remoto: A experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. (Eds.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, p. 25-46, 2013.

PAIVA, Luis Henrique; BARTHOLO, Leticia; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; ORAIR, Rodrigo Octávio. Reformulação das Transferências de Renda no Brasil: Simulações e Desafios. **Texto para Discussão - Publicação Preliminar**. IPEA, Edição 1, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3tgkx6P>. Acesso em: 5 set. 2021.

PAES DE BARROS, Ricardo; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Rosane. Sobre as Utilidades do Cadastro Único. **Texto para Discussão**, n. 1414, Ipea, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/38NAjMM>. Acesso em: 5 set. 2021.

PERES, Ursula; SANTOS, Fábio. Gasto Público e Desigualdade Social: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, vol.35, n.103, 2020. doi.org/10.1590/3510307/2020.

PINHEIRO, Maria Brito; PAIVA Andrea Barreto de; LÍCIO, Elaine Cristina; NATALINO, Marco; BARTHOLO, Letícia. O financiamento federal dos serviços socioassistenciais em resposta à Covid-19. **Nota Técnica**, n. 80. Brasília, Ipea: 2020. Disponível em: <https://bit.ly/38Jbnq4>. Acesso em: 5 set. 2021.

RASELLA, Davide *et al.* Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. **The Lancet**, 382(9886): 57–64, 2013. doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60715-1.

REDE de PESQUISA SOLIDÁRIA. Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade. **Nota Técnica No. 5 - Dificuldades com aplicativo e não uso da rede de proteção atual limitam acesso ao auxílio de emergência**, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/yykq5nfe>. Acesso em: 5 set. 2021.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YASBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Ed. Cortez, 2012.

SIMONI JR., Sergio. Efeitos diretos e indiretos do Programa Bolsa Família nas eleições presidenciais brasileiras. **Opinião Pública**, vol. 27, nº 1, 2021. doi.org/10.1590/1807-01912021271230_.

SIMONI JR., Sergio; GUICHENEY, Hellen; OLIVEIRA, João Sacchi. O Congresso e a Renda Emergencial. **E-Legis**, Edição Especial, p. 164-181, 2021. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/651>. Acesso em: 5 set. 2021.

SOARES, Sergei. Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família. **Texto para Discussão**, n. 1459, Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3yNug5x>. Acesso em: 5 set. 2021.

SOARES, Sergei; BARTHOLO, Letícia; OSÓRIO, Rafael. G. Uma Proposta para Unificação dos Benefícios Sociais de Crianças, Jovens e Adultos Pobres e Vulneráveis. **Texto para Discussão**, n. 2505, Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/38Gkcke>. Acesso em: 5 set. 2021.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras. **Texto para Discussão**, n. 1424, Ipea, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3jJUodq>. Acesso em: 5 set. 2021.

SOUZA, Pedro Henrique et al. . Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um Balanço dos Primeiros 15 Anos. **Texto para Discussão**, n. 2499, Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3kWnQfy>. Acesso em: 5 set. 2021.

ZUCCO, Cesar; POWER, Timothy. Bolsa-Família and the Shift in Lula's Electoral Base, 2002-2006. **Latin American Research Review**, 48(2), 2013. Disponível em: www.jstor.org/stable/43670073. Acesso em: 5 set. 2021.

EL NUEVO ESCENARIO DE LA POBREZA FRENTE AL COVID-19: ESTUDIO DEL CASO TULANCINGO DE BRAVO, MÉXICO (2016-2021)

*O NOVO CENÁRIO DA POBREZA DIANTE DO COVID-19: ESTUDO DE CASO
DE TULANCINGO DE BRAVO, MÉXICO (2016-2021)*

*THE NEW COVID-19 POVERTY SCENARIO: TULANCINGO DE BRAVO CASE
STUDY, MEXICO (2016-2021)*

Pastor Badillo Flores¹ 

Universidad Complutense de Madrid, España

Resumen: El programa PROSPERA fue un referente en la lucha contra la pobreza en México durante el período transcurrido entre 2014 y 2019. Según estimaciones de la CEPAL, este Programa de Transferencia Condicionada (PTC) alcanzó una cobertura de 24.13% de la población en 2018. El presente artículo tiene como objetivo conocer y analizar el modo como algunos grupos vulnerables han enfrentado la situación actual, esto tras la desaparición de PROSPERA en 2019 y el surgimiento del Covid-19 en febrero del 2020 en México. Esta investigación se enmarca teóricamente dentro de los estudios sobre la pobreza. Se ha realizado un estudio longitudinal que parte de una investigación llevada a cabo en 2016 en el municipio de Tulancingo de Bravo, en la cual se aplicaron entrevistas en profundidad a mujeres beneficiarias de PROSPERA. De tal manera nos hemos dado a la tarea de identificar a algunas de ellas para entrevistarlas nuevamente en 2021. Encontrando que el gobierno federal ha incorporado nuevos programas de atención a personas en condición de pobreza. No obstante, existen escasos apoyos derivados de la situación pandémica. Por otra parte, las mujeres entrevistadas no parecen haber mejorado su condición, además de verse afectadas por la pandemia en múltiples aspectos.

¹ Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. E-mail: pabadill@ucm.es

Palabras clave: Pobreza; Programas de Transferencias Condicionadas; Prospera; Pandemia; COVID-19.

Resumo: O programa PROSPERA foi referência na luta contra a pobreza no México durante o período de 2014 a 2019. Segundo estimativas da CEPAL, este programa de transferência condicionada de renda alcançou uma cobertura de 24,13% da população em 2018. O presente artigo tem por objetivo conhecer e analisar como alguns grupos vulneráveis têm enfrentado a atual situação, depois do término do PROSPERA, em 2019, e do surgimento do Covid-19 no México em fevereiro de 2020. Esta investigação enquadra-se teoricamente nos estudos sobre a pobreza. Foi efetuado um estudo longitudinal a partir de uma investigação realizada em 2016 no município de Tulancingo de Bravo com a aplicação de entrevistas em profundidade com mulheres beneficiárias do PROSPERA. Parte destas mulheres foi entrevistada novamente em 2021. Os resultados apontam para a incorporação de novos programas voltados para indivíduos em situação de pobreza, mas os apoios para enfrentar a pandemia são escassos. As mulheres entrevistadas parecem não ter melhorado a sua condição, além de relatarem que a pandemia as afetou em múltiplos aspectos.

Palavras chave: Pobreza; Programas de Transferência Condicionada de Renda; Prospera; Pandemia, COVID-19.

Abstract: The PROSPERA program was a benchmark in the fight against poverty in Mexico from 2014 to 2019. According to ECLAC, this Conditional Cash Transfer Programme (PTC) reached coverage of 24.13% of the population in 2018. The main objective of this article is to identify and analyze how some vulnerable groups have faced the current situation, after the termination of PROSPERA in 2019 and the health emergency caused by Covid-19 in February 2020 in Mexico. This article is theoretically underpinned on studies about poverty. Longitudinal research has been carried out based on a study performed in 2016 about poverty in the municipality of Tulancingo de Bravo. In this previous study, we applied in-depth interviews to women beneficiaries of PROSPERA. Part of these women were interviewed again in 2021. After the interviews, we have found that the federal government has incorporated new care programs for poor people. However, there is not enough support to endure the situation caused by the pandemic. On the other hand, the women interviewed do not seem to have overcome their poverty condition and, on top of that, they have been affected by the pandemic in multiple ways.

Keywords: Poverty; Conditional Cash Transfer Programs; Prospera; Pandemic, COVID-19.

1 Introducción

De acuerdo a Higgins (2012, p.91), los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) “son transferencias monetarias que se enfocan en las familias pobres y requieren un nivel específico de inversión en capital humano en los hogares de los niños”. Uno de los PTC referentes en la lucha contra la pobreza en México fue PROSPERA, esto durante el período (2014-2019). Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, [s.i.]), este programa tuvo una cobertura de 31,2 millones de personas equivalentes a un 24.13% de la población en México en 2018.

La presente investigación es un estudio longitudinal que parte de una pesquisa previa realizada en 2016 en el municipio de Tulancingo de Bravo, Hidalgo, México (BADILLO FLORES, 2019). Según datos de CONEVAL (2017, n.p.), para el año 2015 este municipio ocupó la 2a. posición con mayor número de personas en condición de pobreza en el Estado de Hidalgo. De igual forma, la selección fue determinada por ser el lugar de residencia del entrevistador, lo que permitió tener un mejor conocimiento del entorno, de las instituciones y actores de gobierno.

El objetivo principal es conocer y analizar la forma en la que algunas de las mujeres entrevistadas² en 2016 (grupo vulnerable³) han enfrentado la situación, esto tras la desaparición del programa Prospera y el surgimiento del Covid-19. Lo que nos ha llevado al planteamiento de ciertas

² De acuerdo al punto 4.1.1, por cada familia beneficiaria se identificaba a una titular, generalmente la madre de familia, quien recibía directamente los apoyos monetarios y debía tener una edad de 15 o más años (SEDESOL, 2015).

³ Según Rodríguez (2001, p. 18), denomina “grupos vulnerables” a “segmentos de la población -como los niños, los ancianos, las mujeres, los indígenas, las jefas de hogar- que, por diversas razones, se consideran en condiciones de indefensión particularmente agudas y que, por lo tanto, requieren de un trato especial de las políticas públicas, lo que origina programas sectoriales y multisectoriales de apoyo y promoción”.

interrogantes, por ejemplo, existió algún apoyo de gobierno tras la conclusión de Prospera, con la desaparición del programa cuál ha sido la situación de las mujeres entrevistadas, qué impacto ha tenido la pandemia en su vida laboral, se ha visto afectada la salud de sus familias y si tienen pensado vacunarse. De tal manera, se decidió localizar a algunas de las mujeres entrevistadas en 2016.

La situación pandémica por la que se atraviesa representó un desafío adicional en el trabajo de campo no solo para el entrevistador sino para el entrevistado. Desafortunadamente muy pocas mujeres respondieron, aquellas que lo hicieron mencionaban que el número estaba equivocado, otras directamente se negaban a ser entrevistadas, algunas más preguntaban si era con fines de propaganda electoral e incluso una de ellas se comunicó con una autoridad municipal para reportar la situación. Es comprensible el temor y con ello su negativa a ser entrevistadas, a la fecha del 16 de mayo del 2021 según datos del gobierno de la entidad han fallecido 6.070 personas derivado de complicaciones por Covid-19. No obstante, diez de ellas respondieron favorablemente en un primer momento, de las cuales tres no volvieron a tomar ninguna llamada y una más no se presentó. Por lo que en total pudimos aplicar un total de seis entrevistas en profundidad, las cuales a pesar del número nos han brindado información muy valiosa.

Debido a que las entrevistas fueron cara a cara tomamos las siguientes medidas preventivas: uso de cubrebocas en todo momento, colocación de mascarilla, aplicación de gel antibacterial, mantuvimos una distancia mínima de metro y medio con la persona entrevistada, utilizamos espacios abiertos, además de no realizar más de una entrevista por día. El período de aplicación de las entrevistas en profundidad fue durante el mes de marzo del 2021. Además, protegimos la identidad de las mujeres entrevistadas cambiando su nombre por un sustituto.

2 La evolución de la pobreza en el estado de hidalgo: el municipio de Tulancingo de Bravo

El Estado de Hidalgo cuenta con 84 municipios, entre los cuales tenemos a Tulancingo de Bravo (Mapa). Datos recientes de INEGI (2020, p.166) revelan que su población en 2020 era de 168.369 habitantes, representando el 5.5 % de la población estatal. Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL (2020), la entidad se encuentra entre los estados con mayor índice de pobreza en México. En el año 2018, un 43.8% de la población hidalguense se encontraba en situación de pobreza, esto es equivalente a 1,3 millones de personas (CONEVAL, 2020, p. 14). De igual forma, se señala que Hidalgo contaba con un porcentaje de pobreza de 1,9 puntos porcentuales mayor que el nacional (41. 9%) (Id.).

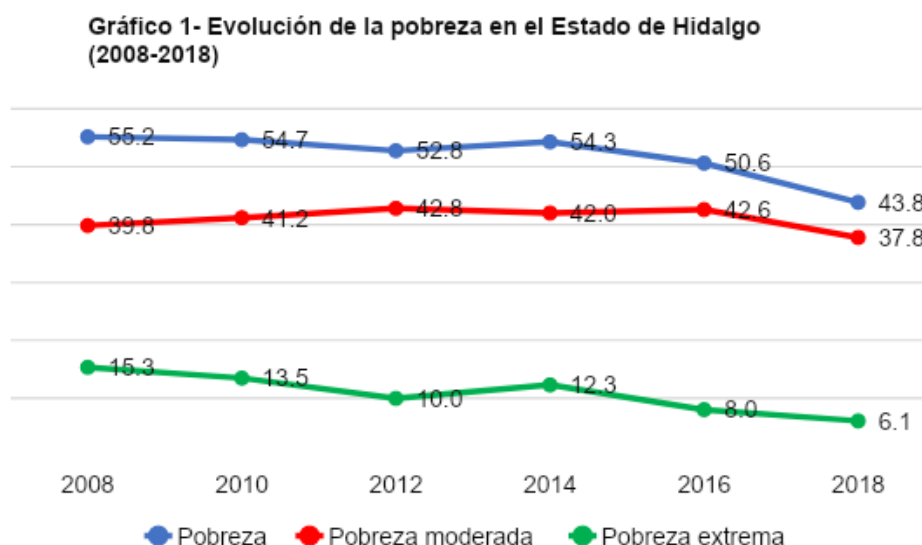
Mapa - División municipal del Estado de Hidalgo



Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (2018).

El gráfico 1 muestra la evolución de la pobreza en el Estado de Hidalgo durante el período (2008-2018). En términos generales, la pobreza se redujo 11,4 puntos porcentuales en el período mencionado. Teniendo sobre todo un impacto considerable en el combate a la pobreza extrema, pasando de 15,3 puntos porcentuales en el año 2008 a 6,1 puntos

porcentuales en 2018. No obstante, es necesario el desarrollo de una estrategia de combate a la pobreza sobre todo ante la actual situación pandémica. En este sentido, es preciso identificar la posición que ocupa Hidalgo en comparación con otras entidades. Por ejemplo, en el año 2008 se ubicaba en la séptima posición como uno de los treinta y dos Estados más pobres de México. En los años subsiguientes mejoró su ubicación hasta llegar en 2018 a la 12a. posición.



Fuente: elaboración propia a partir de anexo estadístico Hidalgo en CONEVAL (2017, n.p.).

Algunos indicadores de pobreza nos muestran de manera más clara el panorama de la entidad. Según datos del CONEVAL (2020, p.15), en 2018 solo un 13.5 % de la población en Hidalgo no se encontraba en situación de pobreza, lo cual era equivalente a 403,500 personas. Ahora, si atendemos a la privación de carencias sociales⁴, para el mismo año un 82.7 % de la población contaba con al menos una carencia social, siendo la principal la de acceso a la seguridad social, ya que para el año 2018, un 70.8% de la población presentaba esta carencia. Y si bien, únicamente un 3.8% de la población era vulnerable por ingresos, aproximadamente un 47.7 % de la población se ubicaba por debajo de la línea de pobreza por ingresos.

⁴ El CONEVAL (2020, p. 32) registra los siguientes indicadores de carencia social: a) Rezago educativo; b) Acceso a los servicios de salud; c) Acceso a la seguridad social; d) Calidad y espacios de la vivienda; e) Acceso a los servicios básicos de la vivienda; f) Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

Explicado desde el plano municipal, el CONEVAL ubicaba para el año 2015 a 64 de los 84 municipios con niveles de pobreza entre el rango del 40% al 80% del total de la población (2017). En tanto, únicamente catorce municipios estaban por debajo del 40% y seis por encima del 80% (Tabla 1). En el caso de Tulancingo, se ubicaba en la posición cincuenta y nueve de los municipios más pobres con un 50.3% de la población en esta condición.

Tabla 1- Municipios con un mayor número de personas en pobreza en el Estado de Hidalgo en 2015

Municipio	Posición	Población total	No. de personas en condición de pobreza
Pachuca de Soto	1	292,931	88,306
Tulancingo de Bravo	2	158,189	79,647
Huejutla de Reyes	3	123,763	77,762
Ixmiquilpan	4	94,569	52,584
Tizayuca	5	121,366	41,798

Fuente: elaboración propia a partir de anexo estadístico Hidalgo en CONEVAL (2017, n.p.).

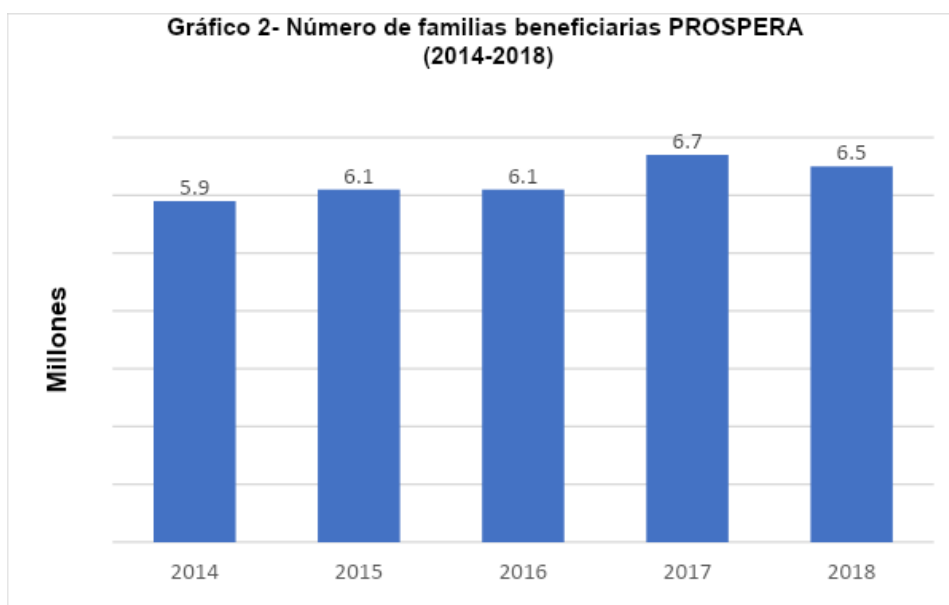
3 Progres, oportunidades, Prospera y bienestar

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC) se han convertido en una de las herramientas más utilizadas por los gobiernos Latinoamericanos para el combate a la pobreza. La aparición de los PTC se ubica a mediados de la década de 1990 (CEPAL/OIT, 2014; Cena; Chahbenderian, 2015). En el caso de México podemos remontarnos al decreto del 8 de agosto de 1997 a través del cual se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) (SEDESOL, 1999).

Posteriormente el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) vendría a sustituir a PROGRESA. Este programa surgió mediante el decreto del 6 de marzo del 2002 (SEDESOL, 2002, n.p.). En su momento, el

PDHO fue considerado como uno de los PTC de mayor importancia en Latinoamérica⁵. Una de las características distintivas de este tipo de programas son las condicionalidades, las cuales deben ser cumplidas por las familias para mantener el apoyo económico proveniente del programa. En el caso del PDHO podemos mencionar las corresponsabilidades educativas y de salud (punto 3.6.2) (SEDESOL, 2013, n.p.).

Posteriormente, el 5 de septiembre de 2014 mediante decreto se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social (SEDESOL, 2014). Como podemos observar en el gráfico 2, la cobertura del programa PROSPERA alcanzó en 2018 a aproximadamente 6,5 millones de familias beneficiarias. Debemos mencionar que este programa contaba con los siguientes cuatro componentes: el educativo, de salud, alimentario y vinculación (SEDESOL, 2017, n.p.). La principal diferencia entre Oportunidades y Prospera, fue que este último buscaba una inclusión productiva, laboral, financiera y social de las familias beneficiarias.



Fuente: elaboración del autor con datos de CEPAL (2021).

Con la entrada al gobierno de López Obrador en 2018, el programa Prospera desaparece en el año 2019. En su lugar se creó la Coordinación

⁵ En 2003 el programa registró a 21,62 millones de personas beneficiarias, representativas de 4,24 millones de familias. Apenas un año después, se logró una cobertura de 25 millones de personas beneficiarias y un incremento a 5 millones de familias. En su último año en funcionamiento en 2014, alcanzaría a beneficiar a aproximadamente 6,1 millones de familias (CEPAL, 2021).

Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez mediante decreto del 31 de mayo del 2019 (SEP, 2019). La cual a través del Programa Becas Benito Juárez se conformó por cuatro modalidades: Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica; Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez; Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro de Educación Superior; y Becas Elisa Acuña. A diferencia de Prospera, no se exigen condicionalidades tales como: la asistencia escolar, registro en unidades de salud, asistencia periódica a citas médicas y participación en talleres comunitarios.

4 Evolución de la pandemia y acciones de gobierno en México

Según el informe “El impacto del Covid-19 en América Latina”, se espera que la pandemia provoque la peor crisis sanitaria, económica, social y humanitaria de los últimos 100 años (NACIONES UNIDAS, 2020). Estimando que la tasa de pobreza aumentaría siete puntos porcentuales, hasta alcanzar el 37.2%, mientras que la de extrema pobreza aumentaría 4,5 puntos porcentuales, del 11.0% al 15.5%, lo que representaría un incremento de 28 millones de personas (Ibid., p. 13). De igual forma se preveía que la fuerte caída de la actividad económica elevaría la tasa de desempleo del 8.1% en 2019 al 13.5% en 2020 (Id.).

Con respecto a México, el primer caso de Covid-19 fue confirmado el 28 de febrero del 2020. De esta manera se comenzaba la fase 1 de contingencia sanitaria⁶ (LÓPEZ OBRADOR, 2020a). En tanto, el 23 de marzo se iniciaba la “Jornada Nacional de Sana Distancia”, un día después el gobierno federal declaraba la fase 2 de contingencia sanitaria. (LÓPEZ OBRADOR, 2020b). Posteriormente, el 30 de marzo, el Consejo de

⁶ La Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de Salud Pública (2020) consideran las siguientes tres fases de la epidemia por Covid-19: Fase 1 de importación del virus: las personas que se enfermaron viajaron al extranjero donde adquirieron la enfermedad y presentaron los síntomas a su regreso a México. Fase 2 de dispersión comunitaria: en esta fase existe transmisión de persona a persona independientemente de que hayan salido o no del país. Fase 3 de contagio epidémico: el número de casos aumenta a miles, los brotes son regionales y la dispersión de la enfermedad es a nivel nacional.

Salubridad General anunciaba en México emergencia sanitaria. Como podemos observar la situación de deterioro en el país sucedió de manera acelerada, el 21 de abril de 2020 se iniciaba la fase 3 de contingencia sanitaria. (LÓPEZ OBRADOR, 2020c). A continuación, el 14 de mayo de 2020, el gobierno federal adoptó un semáforo epidemiológico para controlar las actividades en cada entidad (tabla 2) (SSA, 2020, n.p.).

Tabla 2- Semáforo por regiones
Actividades permitidas a partir del 1 de junio de 2020

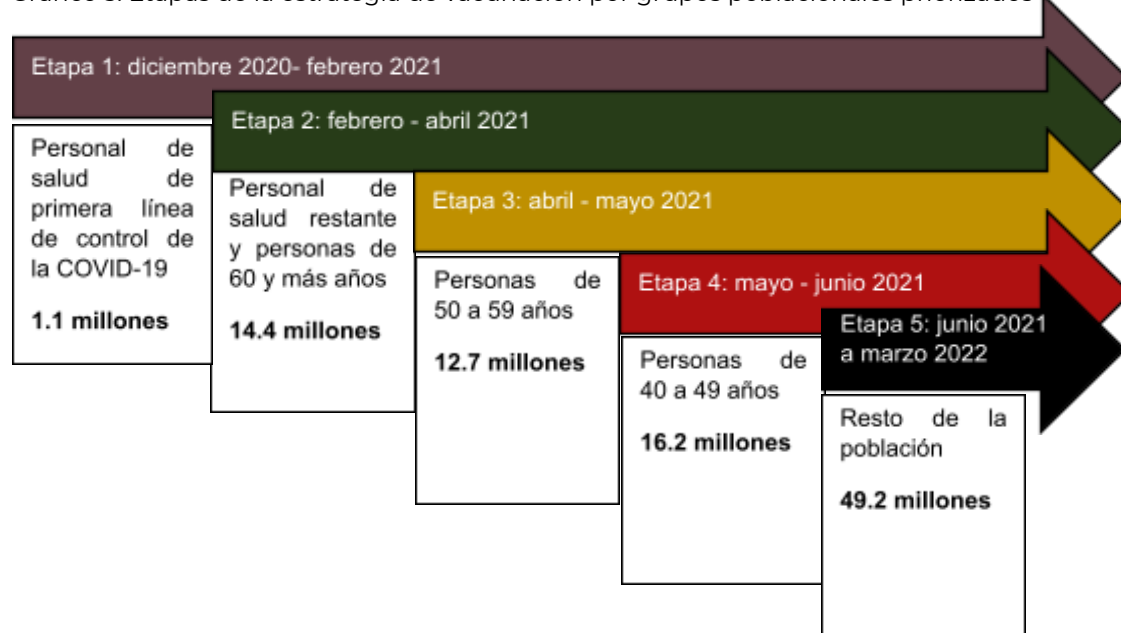
Región	Actividad	Descripción de actividades
Rojo	Escuelas	Suspendidas
	Espacio público	Suspendidas
	Actividades económicas SOLO ESENCIALES	Solo las actividades laborales consideradas esenciales
Naranja	Escuelas	Suspendidas
	Espacio público	Aforo reducido en las actividades del espacio público en lugares abiertos. En lugares cerrados suspendidas.
	Actividades económicas generales	Actividades laborales consideradas esenciales y las actividades no esenciales con una operación reducida.
Amarillo	Escuelas	Suspendidas
	Espacio público	Aforo permitido en las actividades del espacio público en lugares abiertos y en lugares cerrados con restricciones.
	Actividades económicas generales	Todas las actividades laborales
Verde	Escuelas	Todas las actividades laborales
	Espacio público	Sin restricciones
	Actividades económicas generales	

Fuente: tabla extraída de la SSA (2020).

A partir del 1 de diciembre de 2020 el gobierno implementó la “Estrategia Nacional de Vacunación” por grupos poblacionales priorizados, la cual se tiene previsto finalizar en marzo del 2022 (ver gráfico 3). No obstante, podemos mencionar que se ha anticipado la vacunación de otros grupos poblacionales. Por ejemplo, del personal del sector educativo alrededor de 3, 03 millones de personas durante el período del 20 de abril al 28 de mayo del 2021, esto para buscar el regreso a clases presenciales (EL

UNIVERSAL, 2021). De igual forma, se vacunará a la brevedad a las mujeres embarazadas con gestación posterior a la novena semana (LÓPEZ OBRADOR, 2021). Hasta el día 11 de mayo del 2021 se habían aplicado en México 21, 358,971 dosis (Id.).

Gráfico 3. Etapas de la estrategia de vacunación por grupos poblacionales priorizados



Fuente: imagen extraída de Cortés; Gómez; Alba (2021, p. 21)

5 El caso del municipio de Tulancingo de Bravo

5.1 La desaparición de Prospera y la transición al Programa de Becas Benito Juárez

Las mujeres entrevistadas fueron beneficiarias de algún PTC⁷ al menos desde el año 2013, al momento de la desaparición de Prospera en 2019 habían recibido una transferencia monetaria condicionada⁸ por un mínimo de seis años. Al finalizar el programa Prospera, las mujeres entrevistadas

⁷ Según Parker (2019), PROSPERA ha mostrado resultados positivos en los indicadores de educación, salud y nutrición. Con respecto a los niños menciona que se ha logrado aumento en la escolaridad y la salud. Por otro lado, en la siguiente generación señala que se muestran efectos positivos en los resultados laborales de los jóvenes, pero poca movilidad ocupacional.

⁸ Parker (2019) presume que otorgar las transferencias monetarias a la madre o la jefa del hogar mejora su situación frente a los hombres en el hogar. En tanto, Ochman (2016) sostiene que los PTC promueven cierta independencia económica a la mujer, pero reproducen estereotipos y roles tradicionales, generando impacto negativo en su bienestar.

manifestaron que pasaron a formar parte del Programa de Becas Benito Juárez en alguna de sus modalidades. De igual manera mencionaron que notaron principalmente dos cambios durante la transición entre ambos programas: la eliminación de las condicionalidades para recibir el apoyo y la periodicidad de entrega del recurso económico.

En cuanto a las condicionalidades⁹, señalaron que para recibir el apoyo de Prospera, los integrantes de la familia debían acudir a consultas médicas cada seis meses, en el caso de los hijos asistir a la escuela y ellas tomar talleres con compañeras del programa. No debemos olvidar que en 2016 registramos casos de sobrecarga de actividades¹⁰ debido a las condicionalidades que se exigían en Prospera. En la actualidad parece ser que la eliminación de las condicionalidades está provocando ciertos efectos tanto positivos como negativos. Con respecto a los primeros, las mujeres comentan que pueden trabajar tranquilamente sin tener que pedir permiso para asistir a juntas o citas médicas. Sin embargo, también han surgido desventajas, por ejemplo, los miembros de las familias ya no asisten periódicamente a revisiones médicas, y algunas de las entrevistadas han manifestado que extrañan los talleres y han dejado de tener contacto con las otras mujeres.

Con respecto a las condicionalidades mencionan lo siguiente:

Erika: *“con Prospera, teníamos las consultas, peso y talla, íbamos a talleres con compañeras, con las enfermeras, nos mandaban a traer al auditorio para darnos un tema las vocales y desde que pasó eso (desaparición de Prospera), ya no supimos nada...”*

Cristina: *“nos entregan un apoyo para los hijos que estudian (Programa de Becas Benito Juárez), pero antes nos daban un apoyo igual por parte de Prospera, pero para salud, alimentación, y estudios, y ahora esta abarca solo estudios y es por familia, no es por hijos”.*

⁹ El programa Prospera contaba con condicionalidades educativas y de salud. De acuerdo al punto 3.8.3, su cumplimiento era requisito indispensable para recibir los apoyos monetarios (SEDESOL, 2015, n.p.).

¹⁰ Si bien la mujer es la receptora del beneficio, es también la principal encargada del cumplimiento de las condicionalidades (MEZA et al., 2002; GAMMAGE, 2010). Por lo que, combinar una “doble jornada” o “doble presencia”, es decir, compaginar un trabajo remunerado y el cuidado del hogar, con la observancia de las condicionalidades parece generar una sobrecarga de actividades (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

Cristina: *“recibía un apoyo para mi hija de alimentación, recibía papillas, iba al centro de salud, ahorita no tengo ninguno de esos beneficios”*

Laura: *“a mí me gustaba antes (con Prospera), nos daban más enseñanzas, nos enseñaban a cuidarnos a nosotras mismas, nos daban talleres de violencia, si pasaba algo de violencia, era un factor de riesgo, pero pues ahora ya no hay esos talleres, a mí en lo personal me gustaba ir a esos talleres...”*

La periodicidad en la entrega de los apoyos del nuevo gobierno ha representado uno de los puntos más repetidos a lo largo de las entrevistas, derivado de la falta de puntualidad en la entrega de los apoyos, ya que con Prospera las transferencias monetarias¹¹ se realizaban puntualmente. Por ejemplo, en el caso de Luisa, señala que desde octubre del 2020 no ha recibido nada, si tomamos en cuenta que se le entrevistó en marzo de 2021, eso quiere decir que lleva aproximadamente cinco meses sin recibir ningún beneficio, la situación parece agravarse si agregamos que nos encontramos en pandemia.

Las entrevistadas comparan la periodicidad de entrega del apoyo económico de ambos programas de la siguiente forma:

Cristina: *“pues ha empeorado (su situación), porque le comento que al menos sabíamos que llegaba un apoyo bimestral (refiriéndose a Prospera) y era exacto, ahorita, por ejemplo, a nosotras aquí en la localidad, nos traen que mañana, que pasado...”*

Monserrat: *“antes era cada dos meses (refiriéndose a Prospera), ahorita ya no se sabe, nos dicen para una fecha y luego no llega y llega después”.*

Luisa: *“en Prospera llegaba puntual exactamente cada dos meses estaba nuestro apoyo, ahora yo en Bienestar la última vez que recibí mi apoyo fue en octubre”.*

5.2 *El impacto del Covid-19 en la educación, el empleo y la salud*

Si bien el gobierno federal ha diseñado una serie de medidas preventivas contra el Covid-19, los Estados han implementado medidas complementarias. Entre algunas de las acciones del gobierno de Hidalgo

¹¹ De acuerdo al punto 3.7.1, los apoyos monetarios directos y las becas educativas se entregaban bimestralmente (SEDESOL, 2017, n.p.).

tenemos la instalación del “Hospital de Respuesta Inmediata Covid-19” mejor conocido como “Hospital inflable” que se llevó a cabo el 14 de marzo del 2020 en Pachuca de Soto (ANGELES, 2020). De igual forma, podemos mencionar el “Operativo Escudo” implementado a partir del 16 de marzo del mismo año (REYES, 2020).

Con respecto a apoyos económicos¹² han sido escasos en todos los niveles de gobierno. En general las mujeres entrevistadas han mencionado desconocer y no haber recibido ningún tipo de beneficio derivado de la situación provocada por la pandemia. Únicamente una de las mujeres entrevistadas señala haberse enterado del “apoyo a deudos de fallecidos por Covid-19”¹³, esto debido al deceso de su madre. Por otra parte, Laura menciona haber escuchado que en caso de fallecimiento de algún familiar, el gobierno otorgaba un apoyo económico. No obstante, desconoce si sea federal, estatal o municipal, además de que ella lo considera un rumor.

Lo cual expresa de la siguiente manera:

Cristina: *“Lo de los gastos funerarios de Covid sí, sí se dio, y yo creo que es el único apoyo que se ha recibido por Covid, pero lamentablemente es por un fallecimiento”.*

Uno de los principales efectos del Covid-19 lo podemos observar en el aspecto educativo. Las clases dejaron de ser presenciales y pasaron a ser a distancia en prácticamente todos los niveles educativos. El gobierno mexicano suspendió las clases¹⁴ a partir del 23 de marzo y hasta el 17 de abril del 2020 en las escuelas dependientes de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2020, n.p.). El plazo ha continuado extendiéndose en la mayoría de los Estados del país. No obstante, se espera un pronto regreso a

¹² La alcaldía de Pachuca de Soto lanzó una convocatoria mediante la cual brindaría apoyos a 500 negocios con un monto de 4 mil pesos (US\$ 178.33 al 11 de agosto del 2020) a fondo perdido para la reactivación económica (Garmez, 2020). De igual forma, para el mes de marzo del 2021 el cabildo de Pachuca otorgaría apoyos de 3 mil a 15 mil pesos (US\$ 145.20 a US\$ 726.04 al 1 de marzo del 2021) a comerciantes y locatarios. Además del empleo de 1,5 millones de pesos (US\$ 72,604.06 al 1 de marzo del 2021) para adquirir una ambulancia equipada (Jiménez, 2021). Con respecto a Tulancingo de Bravo no parece existir registro de algún apoyo económico.

¹³ En conferencia matutina del 24 de noviembre del 2020, el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, Mtro. Zoé Robledo anunció un apoyo del gobierno federal para deudos de fallecidos por Covid-19 por un monto de 11, 460 pesos (US\$ 572.14 al 24 de noviembre del 2020) (LÓPEZ OBRADOR, 2020d).

¹⁴ Según estimaciones de UNICEF (2020), alrededor de 154 millones de niños, niñas y adolescentes, es decir, un 95 por ciento de los matriculados en la región de América Latina y el Caribe, permanecían fuera de las escuelas a causa del COVID-19.

clases presenciales ya que como se mencionó el gobierno ha puesto en marcha la vacunación del personal educativo.

Según datos de INEGI, de la totalidad de los hogares del país, 44.3% dispone de computadora, y 92.5% cuenta con al menos un televisor (2021a, p. 1). En tanto se estima que 86,5 millones de personas cuentan con un teléfono celular, lo que es equivalente a un 75.1% de la población del país (Ibid., p. 2). Las mujeres que hemos entrevistado cuentan con al menos dos hijos menores de dieciocho años de edad que se encuentran estudiando, solo en el caso de Monserrat tiene tres hijos. Tal y como señalan, ninguna de ellas contaba con equipo de cómputo ni con servicio de internet previo a la transición a clases en línea, esto puede atribuirse a su condición de pobreza. Algunas de ellas optaron en un primer momento por poner recargas de saldo a sus celulares o comprar algún aparato móvil para que sus hijos pudieran tomar clases en línea.

Una de las entrevistadas menciona lo siguiente:

Erika: *“ella tenía un celular (su hija) pero que le regalamos hace años, y pues ese celular no podíamos descargarle el Classroom , el Meet todo eso que están usando, mi esposo tuvo que hacer el esfuerzo de sacarle un celular más grande para que pudiera descargarle todo. Y ahora teníamos el problema de que las recargas no eran suficientes, porque no abastecían toda su semana, entonces tuvimos que contratar internet”.*

Debido al costo elevado de poner recargas de saldo a los celulares, las cuales iban desde 50 hasta 250 pesos por semana (US\$ 2.51 a US\$ 12.54 al 31 de mayo del 2021), algunas de ellas decidieron contratar servicios de internet. Por ejemplo, en el caso de Erika menciona que por semana hacía una recarga de saldo de 50 pesos. No obstante, refiere que no era suficiente para abastecer toda la semana, y que a veces sus hijos no podían entregar las tareas. O en el caso de Laura, ella cita que las videollamadas se cortaban por falta de saldo. Por otro lado, Monserrat gastaba 50 pesos por su hija, otros 50 pesos por su hijo y ella 100 pesos semanales (US\$ 5.01 al 31 de mayo del 2021). Esto las orilló a casi todas a contratar servicios de internet con un costo mínimo de 400 hasta 550 pesos mensuales (US\$

20.06 a US\$ 27.58 al 31 de mayo del 2021). Solo en el caso de Ana su situación económica le ha impedido contratar el servicio. Tampoco ninguna de ellas ha comprado un equipo de cómputo.

Con respecto al aprendizaje¹⁵ pudimos percatarnos que se aducen ciertas dificultades. Por ejemplo, Erika refiere problemas en materias como matemáticas, o en los casos de Ana y Laura mencionan que ellas se desesperan al no entender algunas tareas y no poder ayudar a sus hijos. Encontramos también referencias al estrés¹⁶ provocado por sobrecarga de tareas. Lo que las lleva a preferir que estos regresen a clases de manera presencial. A pesar de esto, encontramos la mención de ciertas ventajas de clases en línea tales como: menos gasto en transporte, ahorro en comida, mayor convivencia familiar y seguridad de los hijos al estar en casa.

Algunas mujeres señalan lo siguiente:

Laura: *“ya ahora con el paso de los días y las tareas ya mejor que estén en las clases (presenciales)”.*

Montserrat: *“luego si nos ponían muchas cosas, yo digo las maestras no lo hacen en las escuelas y quieren que los papás nos pongamos ahí sabiendo que nosotros tenemos que trabajar”.*

En el caso de México, apenas en junio del 2020 la tasa de desempleo subió a 5.5%. De igual forma en el segundo trimestre del mismo año, se reportó una caída del PIB de -17.3%, esto debido a la emergencia sanitaria (FEIX, 2020). Recientemente el INEGI (2021b, p.1) informó sobre los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de marzo de 2021, señalando que se presentó una disminución de 1,5 millones de personas de la Población Económicamente Activa (PEA) en comparación con marzo del 2020.

¹⁵ CEPAL/UNESCO (2020), señalan que todavía no es posible determinar con certeza el impacto que tendrá la crisis en la implementación curricular en los distintos grados de la enseñanza primaria y secundaria. Sin embargo, se prevé una profundización de las diferencias en logros de aprendizaje.

¹⁶ Con respecto al impacto psicológico y socioemocional en la comunidad educativa, CEPAL/UNESCO (2020), mencionan que el confinamiento significa para gran parte de la población vivir en hacinamiento, el cual por un período prolongado puede traer graves implicaciones para la salud mental, además de la exposición a situaciones de violencia para los niños, niñas y adolescentes.

Con respecto a las mujeres entrevistadas algunas nos dejan ver que la pandemia ha afectado su situación laboral¹⁷. Por ejemplo, en el caso de Monserrat en 2016 siendo beneficiaria de Prospera no trabajaba, pero al salir de la casa de su suegra se vio en la necesidad de buscar un empleo remunerado. Menciona que en un inicio buscó vender ropa por medio de la plataforma Facebook teniendo muy buenos resultados. No obstante, su situación cambió con la llegada de la pandemia de la siguiente manera:

Monserrat: *"Yo igual vendo ropa por Facebook, igual me afectó (la pandemia), todavía me afecta, hay muchos lugares en donde yo tengo que asistir a las plazas para surtirme y comprar ropa, y pues ahorita con esto hay muchas plazas que las cerraron y hay veces que no encuentro, por eso fue que me tuve que meter a trabajar en casa (empleada doméstica)".*

Tal como pudimos constatar en la entrevista, también se vio perjudicada en el trabajo de empleada doméstica. En un inicio ayudaba a tres señoras, pero ante el aumento de casos de infección por la pandemia, una de sus empleadoras enfermó y otra debido al temor de contagio prescindió de sus servicios. Además, su esposo que trabajaba en un taller de hojalatería y pintura, en cierto momento lo mandaron a descansar a casa sin ningún tipo de sueldo por mes y medio. De tal forma que el dinero que ella obtenía era el único sustento del hogar.

En los casos de Laura, Cristina y Erika ninguna de ellas se encuentra laborando en la actualidad, son amas de casa. No obstante, han resentido los efectos de la pandemia, por ejemplo, el esposo de Laura es albañil, antes trabajaba semana completa y ahora únicamente tres o cuatro días por semana. En cambio, a la pareja de Cristina que trabaja en serigrafía, le han dejado de enviar trabajo y por lo tanto no recibe ingresos, en ocasiones labora dos o tres días por semana. Incluso cuando cerraron las fábricas le retuvieron el pago por trabajo ya realizado, por lo que para poder

¹⁷ Según informe publicado por OIT (FEIX, 2020), entre marzo y abril del 2020 la tasa de informalidad se redujo 8 puntos porcentuales, del 55,7% al 47,7%. Lo que se tradujo en una pérdida de 10,4 millones de puestos informales. Sin embargo, durante los meses de junio, julio y agosto se recuperó hasta alcanzar un 55,1% de los ocupados. Con respecto al empleo formal en el período entre marzo y julio se perdieron 1,1 millones de empleos formales.

sostenerse económicamente tuvieron que vender un terreno. El caso de Erika es particular, su esposo arregla radiadores con un familiar, de tal manera que no le han descontado ni dejado de pagar sin importar la disminución de trabajo. De igual forma nos menciona que en un inicio no cerraban a las horas especificadas por el gobierno, pero ante las advertencias de clausura tuvieron que acatar las indicaciones. Tanto en el caso de Luisa como el de Ana mencionan que no han tenido reducciones de sueldo ni las han mandado a casa a descansar.

Según datos encontrados en la página oficial “COVID-19-Gobierno del Estado de Hidalgo”, al día 16 de mayo del 2021 se habían registrado en Tulancingo de Bravo 2, 751 casos positivos acumulados y 430 defunciones resultado del Covid-19 (HIDALGO, 2021). Las mujeres entrevistadas mencionaron que aplican las siguientes medidas preventivas: el uso de cubrebocas, tener gel antibacterial, salir solo en caso necesario ya sea por trabajo o compras de despensa, no visitar a nadie, limpiar el interior del hogar constantemente, desinfectar productos que traen de la calle, mudar y lavar ropa cada vez que regresan del exterior.

Entre las personas entrevistadas tenemos casos de infección y fallecimiento de familiares. Los hogares de Ana, Cristina, Luisa y Monserrat se han visto inmersos en alguna de las situaciones anteriores. En el caso de Cristina, nos encontramos con el fallecimiento de tres de sus familiares entre julio y agosto del 2020. Debido a la condición de pobreza, el poder solventar el aspecto económico es complicado. La entrevistada señala que para afrontar los gastos médicos y funerarios tuvieron que hacer uso de los ahorros que tenían y vender un terreno, además menciona que gastaron aproximadamente entre 60 a 70 mil pesos (US\$ 2,729.75 a 3,184.71 al 22 de agosto del 2020)

Ella lo narra de la siguiente forma:

Cristina: *“al principio la verdad no creíamos (en el Covid-19), ya después, aquí en casa sí tocó pandemia...después de que nos enfermamos, sanitizamos...”*

Cristina: *“fallece su papá (refiriéndose a su esposo), van al doctor (su esposo y suegro), fueron al doctor y les dijeron que era su azúcar, y no nos cuidamos, teníamos el cubrebocas todos, pero pues él comenzaba a trasudar, todo eso recibimos, la enfermedad...”*

Cristina: *“el día que se va a sepultar (a su suegro) y como dijeron que no era Covid, lo fueron a sepultar, hicieron aquí el rezo (en casa de ella) y después se lo llevaron a sepultar. Entonces, mi mamá ya se empezaba a sentir mal... a los cuatro días mi esposo cae en cama... y a los dos días estaba con oxígeno (su esposo) ...”*

Cristina: *“mi suegro era adulto mayor, tenía 72 años, mi suegra igual falleció tenía 68 años...mi mamá fallece el 22 de agosto tenía 61 años...”*

Otro caso similar al anterior es el de Ana, ella refiere que su esposo es taxista y para prevenir algún contagio colocaba en su unidad un hule para separar al conductor del pasajero, además utilizaba cubrebocas y gel antibacterial. No obstante, se infectó en enero del 2021, y posteriormente todos los integrantes de su hogar también se contagiaron. Por otro lado, es preciso mencionar que su esposo está enfermo de insuficiencia renal y tiene que realizarse dos sesiones de hemodiálisis cada semana con un valor de 1, 200 pesos cada una (US\$ 58.50 al 31 de enero del 2021). Debido a que se infectó de Covid-19 lo remitieron a otro hospital para seguir con sus sesiones, las cuales tuvieron un costo de 3,400 pesos cada una (US\$ 165.77 al 31 de enero del 2021), en total se realizó ocho sesiones antes de recuperarse del Covid-19. Ana menciona que para afrontar los gastos tuvieron que empeñar casi todo, incluso dejaron su casa en garantía. Afortunadamente todos los miembros de su hogar lograron superar la enfermedad.

A continuación, se observa un extracto de la entrevista de Ana:

Ana: *“mi esposo hace un año enfermó de insuficiencia renal...él va a sus hemodiálisis, va dos veces por semana precisamente por la economía porque cada una vale 1,200 pesos, no contamos con seguro ni con nada...ya cuando estaba en su sesión de hemodiálisis él*

se sintió mal, lo checan los doctores y tenía la presión y la azúcar alta y tenía temperatura de casi 40 °C...”

Ana: *“el doctor le manda a hacer la prueba de Covid (costo de 3, 400 pesos) y le sale positiva...a los dos o tres días comencé a estar mal... mis niños también empezaron y enseguida mi suegra... mi hermana hasta usó oxígeno...”*

Ana: *“yo pensé que mi esposo por su enfermedad no la iba a librar (sobrevivir)...”*

En el caso de Luisa y Monserrat no se presentaron complicaciones de salud por el contagio de Covid-19, pero al igual que los dos casos anteriores existieron dificultades económicas para solventar los gastos. Únicamente Laura y Erika mencionan que no ha habido confirmación de contagio de ninguno de sus familiares. Sin embargo, todas ellas argumentan que tienen pensado vacunarse en cuanto se encuentre disponible la vacuna.

6 Reflexiones finales

Con respecto al año 2016, la condición de las mujeres entrevistadas no parece haber mejorado significativamente al punto de abandonar la pobreza, ya que siguen siendo beneficiarias de programas de gobierno. Al finalizar PROSPERA, estas mujeres no se vieron desprotegidas, ya que pasaron a formar parte del Programa Becas para el Bienestar Benito Juárez. Lo que les permitió seguir contando con un apoyo económico del gobierno y en un inicio les brindó cierta tranquilidad. No obstante, el paso de un programa a otro trajo consigo principalmente dos cambios: la eliminación de condicionalidades y un desfase en la entrega de los apoyos. Si bien se han tenido ventajas y desventajas con la desaparición de las corresponsabilidades, estas han quedado en un segundo plano, ya que para las mujeres entrevistadas el retraso en la entrega del apoyo económico se convierte en prioritario, esto debido a su situación de pobreza y la emergencia sanitaria generada por el Covid-19. Por lo tanto, es necesario que el gobierno emprenda acciones para cumplir con la entrega de las transferencias monetarias.

En educación, la transición de clases presenciales al formato a distancia ha provocado una serie de cambios en diferentes aspectos. Con respecto al económico, algunas familias se han visto en la necesidad de realizar recargas de saldo a móviles, otras contratar el servicio de internet o comprar algún aparato móvil a plazos. Esto sin existir ningún apoyo de gobierno en atención a lo anterior. Si tomamos en cuenta que estas familias son de escasos recursos, el gasto erogado genera un impacto considerable. En tanto, en el aprendizaje nos encontramos con estrés en los menores, además las mujeres entrevistadas consideran que sus hijos no están aprendiendo adecuadamente y algunas sugieren el regreso a clases presenciales.

De igual forma otro de los impactos del Covid-19 se puede ver reflejado en el sector laboral. Como se ha visto, en el caso de México ha aumentado la tasa de desempleo. Por otra parte, en algunos de los casos estudiados, se observa una reducción en la demanda de trabajo, que conllevó a una disminución de los ingresos familiares. En cuanto al aspecto de salud el Covid-19 generó graves repercusiones sobre todo para las personas en condiciones de pobreza. Como hemos revisado al ser un gasto no previsto algunas de ellas se vieron en la necesidad de vender el poco patrimonio que tenían, pedir prestado y empeñar objetos.

Con respecto a los distintos niveles de gobierno existen escasos programas de apoyo a la economía familiar derivados de la situación pandémica. Aunado a la aparente desinformación entre la población acerca de estos apoyos. Si bien el plan de vacunación en México está avanzando conforme a lo planeado, sin duda el principal reto del gobierno será enfrentar una reactivación económica que tenga como punto de partida a los grupos más vulnerables.

7 Referencias

ANGELES, Verónica. Instalan hospital inflable en Pachuca para atender casos de coronavirus. **El Sol de México**. Publicado en: 14 mar. 2020. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/sociedad/instalan-hospital-inflable-en-pachuca-hialgo-para-atender-casos-de-coronavirus-4971439.html> Acceso en: 17 abr. 2021.

BADILLO FLORES, Pastor. Cash transfer programmes as a means to women's empowerment? The Oportunidades Cases in Tulancingo, Mexico (2002-2014). In: CRUZ, Gibrán (ed). **Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America**. New York: Routledge, 2019. p.198-214.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA Aldo. **Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe**. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL y ASDI, 2011. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/1/S2011032_es.pdf . Accedido en: 15 feb. 2021.

CENA, Rebeca; CHAHBENDERIAN, Florencia. El abordaje estatal de la pobreza en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, v.13, n1, p. 123-136. 2015. DOI:10.11600/1692715x.1316260914.

CEPAL. Programas de Transferencias Condicionadas. **Base de datos de Programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe**. [s.i.]. Disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>. Accedido en: 16 mar. 2021.

CEPAL/OIT. **Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral**. n.20. Santiago: Naciones Unidas, 2014. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36896-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-programas-transferencias-condicionadas>. Accedido en: 18 mar. 2021.

CEPAL/UNESCO. **Informe COVID-19: La educación en tiempos de pandemia**. 20 ago. 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf. Accedido en: 5 sept. 2021.

CONEVAL. **Medición de la pobreza, Hidalgo, 2010-2015**. Anexo estadístico Hidalgo. Ciudad de México: CONEVAL, 2017. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx. Accedido en: 19 mar. 2021.

CONEVAL. **Informe de pobreza y evaluación 2020: Hidalgo**. Ciudad de México: CONEVAL, 2020. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_

de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Hidalgo_2020.pdf
Accedido en: 19 mar. 2021.

CORTÉS, Ricardo; GÓMEZ, Raúl; ALBA, Xiomara. **Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la prevención de la Covid-19 en México**. 1ª.ed., versión 4.0. Ciudad de México: Gobierno de México. Publicado en: 11 ene. 2021. Disponible en: https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/PolVx_COVID_-11En e2021.pdf. Accedido en: 18 out.2021.

EL UNIVERSAL. La Mañanera de AMLO, viernes 16 de abril del 2021. **YouTube**. Publicado en: 16 abr. 2021. Disponible en: <https://youtu.be/gUrPbXzoxho>. Accedido en: 25 abr. 2021.

FEIX, Noémie. **México y la crisis de la COVID-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos**. [S.l.]: OIT, 2020. Disponible en: https://www.ilo.org/mexico/publicaciones/WCMS_757364/lang--es/index.htm. Accedido en: 1 sept. 2021.

GAMMAGE, Sarah. Time Pressed and Time Poor: Unpaid Household Work in Guatemala. **Feminist Economics**, v.16, n.3, p.79-112, 2010. Disponible en: DOI.org/10.1080/13545701.2010.498571. Accedido en: 18 out. 2021.

GARMEZ, Adela. Así podrán acceder a apoyo de 4 mil pesos negocios y mercados de Pachuca **Criterio Hidalgo**. Publicado en: 11 ago. 2020. Disponible en: <https://criteriohidalgo.com/destacado/asi-podran-acceder-apoyo-4-mil-pesos-negocios-mercados-pachuca>. Accedido en: 18 abr. 2021.

HIDALGO. **COVID-19-Gobierno del Estado de Hidalgo**, 2021. Página inicial. Disponible en: <https://coronavirus.hidalgo.gob.mx/> Accedido en: 21 mar. 2021.

HIGGINS, Sean. The impact of Bolsa Familia on poverty: does Brazil's Conditional Cash Transfer Program have rural bias? **Journal of Politics & Society**, verano, 2012, pp.88-125. Disponible en: DOIrg/10.7916/D8B27S8K. Accedido en: 25 mar. 2021.

JIMÉNEZ, Alan. Promete alcaldía de Pachuca apoyo económico y ambulancia para comerciantes. **Quadratín Hidalgo**, 1 mar. 2021. Disponible en: <https://hidalgo.quadratin.com.mx/municipios/promete-al-alcaldia-de-pachuca-apoyo-economico-y-ambulancia-para-comerciantes/>. Accedido en: 25 mar. 2021.

INEGI. **Cuéntame de México**. Mapoteca. Mapa de Hidalgo. División municipal, 2018. Disponible en: http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/entidades/div_municipal/hgo.pdf. Accedido en: 26 mar. 2021.

INEGI. **Comunicado de prensa núm. 103/20**. INEGI, IFT, Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Publicado en: 17 feb. 2020. Disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf Accedido en: 6 sept. 2021.

INEGI. **Panorama sociodemográfico de Hidalgo: Censo de Población y Vivienda 2020.** Aguascalientes: CPV, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, 2021a. Disponible en: https://inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bv/inegi/productos/nueva_estruc/702825197865.pdf Accedido en: 27 mar. 2021.

INEGI. **Comunicado de prensa núm. 216/21.** INEGI. Publicado en: 22 abr. 2021b. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/iooe/iooe2021_04.pdf. Accedido en: 6 sept. 2021.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. México está preparado ante el coronavirus. Conferencia presidente AMLO. **YouTube**, 28 feb. 2020a. Disponible en: <https://youtu.be/MmkzX7372R0> Accedido en: 16 may. 2021.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. Anuncio de la fase 2 de Covid-19. Conferencia presidente AMLO. **YouTube**, 24 mar. 2020b. Disponible en: <https://youtu.be/ApckBHmo0sc> Accedido en: 16 may. 2021.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. Inicio de la fase 3 de la epidemia de Covid-19. Conferencia presidente AMLO. **YouTube**, 21 abr. 2020c. Disponible en: <https://youtu.be/UzMDQkSsqkWg>. Accedido en: 16 may. 2021.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. Apoyo para gastos funerarios por COVID-19. Conferencia presidente AMLO. **YouTube**, 24 nov. 2020d. Disponible en: <https://youtu.be/rRXYSNeItcs>. Accedido en: 16 may. 2021.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. Inicia registro de embarazadas para vacunación contra COVID-19. Conferencia presidente AMLO. **YouTube**, 11 may. 2021. Disponible en: <https://youtu.be/6oDtthq3xFM>. Accedido en: 16 may. 2021.

MEZA, Alejandro, et al. "Progresas" y el empoderamiento de las mujeres: estudio de caso en Vista Hermosa, Chiapas. **Papeles de Población**, v.8, n.31, pp. 67-93, ene.-mar. 2002. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252002000100004. Accedido en: 5 sept. 2021.

NACIONES UNIDAS. **Informe: El impacto del Covid-19 en América Latina. 2020.** Lima: UN, 2020. Disponible en: <https://peru.un.org/es/52494-el-impacto-del-covid-19-en-america-latina>. Accedido en: 30 ago. 2021.

OCHMAN, Marta B. Políticas Sociales y empoderamiento de las mujeres. Una promesa incumplida. **Estudios Políticos**, v.48, pp.32-51, 2016. Disponible en: DOI.org/10.17533/udea.espo.n48a03.

PARKER, Susan W. La evaluación de Progresas-Oportunidades-Prospera: logros después de veinte años y retos para el futuro. In: HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo; et al. (coords.) . **El Progresas-Oportunidades-Prospera, a**

20 años de su creación. Ciudad de México: CONEVAL. 2019. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf Accedido en: 1 sept. 2021.

REYES, Erwin. Operativo Escudo contra coronavirus en Hidalgo. **El Sol de Hidalgo**. 16 mar. 2020. Disponible en: <https://www.elsoldehidalgo.com.mx/local/operativo-escudo-contra-coronavirus-en-hidalgo-4977463.html> Accedido en: 17 abr. 2021.

RODRÍGUEZ, Jorge. Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes. **Población y desarrollo**, n. 17. Santiago, 2001. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7150/S018659_es.pdf Accedido en: 30 ago. 2021.

SECRETARÍA DE SALUD E INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA. **Fases de la epidemia por COVID-19.** 2020. Disponible en: <https://www.insp.mx/avisos/5344-fases-de-la-epidemia-por-covid-19.html> Accedido en: 30 ago. 2021.

SEDESOL. Lineamientos Progresá Programa de educación, salud y alimentación. **DOF**. Publicado en: 26 feb. 1999. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4944430&fecha=26/02/1999 Accedido en: 10 mar. 2021.

SEDESOL. Creación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades PDHO, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. **DOF**. 6 mar. 2002. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=735026&fecha=06/03/2002&cod_diario=28723 Accedido en: 10 mar. 2021.

SEDESOL. Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2013. **DOF**. 28 feb. 2013. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289882&fecha=28/02/2013 Accedido en: 28 mar. 2021.

SEDESOL. Creación de la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social. **DOF**. 05 sept. 2014. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5359088&fecha=05/09/2014&cod_diario=260281 Accedido en: 10 mar. 2021.

SEDESOL. Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2016. **DOF**. 30 dec. 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015 Accedido en: 28 mar. 2021.

SEDESOL. Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social para el ejercicio fiscal 2018. **DOF**. 29 dec. 2017. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509738&fecha=29/12/2017 Accedido en: 28 mar. 2021

SEP. Creación de la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. **DOF.** 31 may. 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5561693&fecha=31/05/2019&cod_diario=281873 Accedido en: 15 mar. 2021.

SEP. Acuerdo por el que se suspenden las clases en las escuelas dependientes de la Secretaría de Educación Pública. **DOF.** 16 mar. 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589479&fecha=16/03/2020 Accedido en: 8 abr. 2021.

SSA. Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo para evaluar el riesgo epidemiológico. **DOF.** Publicado en: 14 may. 2020. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020 Accedido en: 5 may. 2021.

UNICEF. **COVID-19: más del 95 por ciento de niñas, niños y adolescentes está fuera de las escuelas en América Latina y el Caribe.** 23 mar. 2020. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/covid-19-mas-del-95-por-ciento-de-ninos-y-ni%C3%B1as-esta-fuera-de-las-escuelas> Accedido en: 15 abr. 2021.

CAPITALISMO: SEM RIVAIS E NA ENCRUZILHADA¹

CAPITALISMO: SIN RIVALES Y EN LA ENCRUCIJADA

CAPITALISM: WITHOUT RIVALS AND AT A CROSSROADS

Tiago Oliveira ²

Universidade de Coimbra, Portugal

Resumo: Em “Capitalismo Sem Rivals, o futuro do sistema que domina o mundo”, Branko Milanovic reflete sobre o sistema econômico em que vivemos e o confronto atual entre seus dois modelos: o capitalismo meritocrático liberal e o capitalismo político. A partir de uma leitura original da história econômica contemporânea e da reflexão sobre o futuro do capitalismo, o autor discute com rigor os principais problemas que afligem as sociedades contemporâneas como as desigualdades, as políticas sociais, as migrações, a corrupção e a globalização, e propõe medidas para enfrentá-los, o que torna a sua obra especialmente relevante para países de níveis de desenvolvimento mais baixos, a exemplo dos latino-americanos.

Palavras-chave: Capitalismo; Desigualdades; Globalização; Políticas sociais, Migração.

Resumen: En “Capitalismo, Nada Más: el futuro del sistema que domina el mundo”, Branko Milanovic reflexiona sobre el sistema económico en el que vivimos y el enfrentamiento actual entre sus dos modelos: el capitalismo meritocrático liberal y el capitalismo político. A partir de una lectura original de la historia económica contemporánea y una reflexión sobre el futuro del capitalismo, el autor analiza con rigor los principales problemas que preocupan a las sociedades contemporáneas como las desigualdades, las políticas sociales, la migración, la corrupción y la globalización, y propone medidas para enfrentarlos, lo que hace que su trabajo sea de especial relevancia para países con menor nivel de desarrollo, como los países de América Latina.

¹ Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P. (Portugal), no âmbito do projeto PTDC/DIR-OUT/32096/2017 – “ART 63: O direito à segurança social e a crise – o retrocesso social como normalização do estado de exceção financeira”.

² Investigador do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra. E-mail: tiagooliveira@ces.uc.pt

Palabras-claves: Capitalismo; Desigualdades; Globalización; Políticas sociales; Migración.

Abstract: In “Capitalism, Alone: the future of the system that rules the world”, Branko Milanovic reflects on the economic system in which we live in and the current confrontation between its two economic models: the liberal meritocratic capitalism and the political capitalism. Based on an original reading of contemporary economic history and a reflection on the future of capitalism, the author precisely discusses the main issues of concern to contemporary societies such as inequality, social policies, migration, corruption, and globalization, and proposes measures to address them, which makes his work particularly relevant for countries with lower levels of development, such as Latin American countries.

Keywords: Capitalism; Inequalities; Globalization; Social policies; Migration.

DOI: [10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186291](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186291)

Recebido em: 28/05/2021

Aprovado em: 25/10/2021

Publicado em: 29/10/2021

Nos dias atuais, as desigualdades de renda e de riqueza aproximam-se em muitos países de patamares poucas vezes atingidos, resultado de uma longa trajetória de alta iniciada no último terço do século passado. A percepção social dos malefícios causados por níveis extremados de desigualdades esteve na origem de inúmeros protestos pelo mundo na década passada, renovando o interesse de intelectuais e pesquisadores sobre o tema, evidenciado pela vasta e profícua produção bibliográfica publicada no período recente.

De acordo com o Banco Mundial, apesar da concentração distributiva dos rendimentos do trabalho não ser hoje um problema exclusivo dos países menos desenvolvidos, nota-se que dos dez países mais desiguais do mundo, oito situam-se na América Latina³, o que faz do reavivamento dessa discussão especialmente relevante para os países localizados nesta região.

³ São eles, apresentados por ordem decrescente do índice de Gini, o mais tradicional indicador de desigualdade de renda: Brasil, Panamá, Colômbia, Honduras, Paraguai, Costa Rica, Equador e Bolívia. Dados para 2017 e disponíveis em: <https://data.worldbank.org/>.

Nesse contexto, Branko Milanovic destaca-se como um dos principais autores dedicados aos estudos das desigualdades econômicas. Atualmente, o economista sérvio-americano é professor visitante da Universidade da Cidade de Nova York e pesquisador sênior no *Luxembourg Income Study Center*, após ter coordenado por mais de duas décadas o departamento de pesquisa do Banco Mundial. É autor de inúmeros estudos e reflexões sobre o tema publicados em livros traduzidos em diversos idiomas e nos mais prestigiados periódicos especializados do mundo.

Em sua mais recente obra intitulada “Capitalismo Sem Rivals: o futuro do sistema que domina o mundo”, publicada em 2020 no Brasil pela Editora Todavia, Milanovic reflete sobre os temas que mais inquietam as sociedades atuais como as desigualdades, as políticas sociais, as migrações, a corrupção e a globalização, oferecendo uma interpretação original dos problemas que assolam o capitalismo contemporâneo, assim como propostas para enfrentá-las.

No curto primeiro capítulo, denominado “Os contornos do mundo pós-Guerra Fria”, Milanovic defende a tese que dá título ao livro, avançando com a constatação de que hoje o capitalismo impõe-se como único sistema socioeconômico existente no mundo. E mais, segundo o autor, a sua vitória em escala mundial a partir da dissolução da União Soviética deu origem a dois tipos diferentes de capitalismo, o capitalismo meritocrático liberal e o capitalismo político, representados como tipos ideais, respectivamente, pelos Estados Unidos e pela China.

Parece-me pouco questionável que a história da economia mundial desde a derrocada do comunismo soviético vem sendo tecida a partir da expansão e dominação do sistema capitalista. Entretanto não me parece razoável supor - e esta é uma das principais críticas que pode ser endereçada para o livro “Capitalismo Sem Rivals” - que o sistema capitalista cindiu-se tão somente em dois modelos diferentes a partir da queda do muro de Berlim. Tampouco parece-me adequado argumentar que esses

dois modelos tratar-se-iam apenas de pontos extremos de uma reta onde os países poderiam ser perfilados mais à direita ou mais à esquerda, de acordo com sua maior ou menor similitude a cada um dos modelos.

Ao contrário, ao nos questionarmos quão parecidos são os capitalismos existentes na Suécia, no Brasil e em Portugal, por exemplo, é incontornável concluirmos que há hoje uma variedade bem maior de capitalismos, caracterizados, como propõe Bruno Amable (2005), por formas institucionais específicas e complementaridades institucionais muito particulares que dão origem a modelos para além dos dois abordados em “Capitalismos Sem Rivals”.

Os dois próximos capítulos do livro são dedicados a cada um dos tipos de capitalismo atualmente existentes, de acordo com a tipologia proposta pelo autor. No segundo capítulo, o capitalismo meritocrático liberal é caracterizado como um modelo de organização econômica que apresenta uma tendência de elevação da apropriação da renda pelo capital, cuja posse concentra-se em uma parcela pequena da sociedade, que se constitui em sua fração mais rica.

Outra característica é a elevada recorrência de casamentos entre homens e mulheres ricos (homogamia), assim como a forte correlação existente entre os rendimentos de pais e filhos, o que revela a sua alta capacidade de perpetuação intergeracional das desigualdades, de resto, uma preocupação que Milanovic compartilha com outros autores dedicados ao tema, como Joseph Stiglitz, laureado com o prêmio Nobel de economia em 2001, e Thomas Piketty, economista francês que ganhou destaque internacional com seu livro "O Capital no século XXI", publicado em 2013⁴. A única característica, entretanto, exclusivamente presente no capitalismo meritocrático liberal, que o distinguiria de modelos pretéritos⁵, é a apropriação pelos mesmos indivíduos das rendas mais elevadas do capital e do trabalho, potencializando as desigualdades econômicas e tornando o seu enfrentamento ainda mais difícil.

⁴ Ver, por exemplo, as suas mais recentes obras: Stiglitz (2019) e Piketty (2020).

⁵ Para Milanovic, dois outros tipos de capitalismo precederam historicamente o capitalismo meritocrático liberal: o capitalismo clássico e o capitalismo social-democrata.

Para Milanovic, combater as notáveis desigualdades acumuladas ao longo dos últimos quarenta anos exigiria novas políticas sociais. Porquanto, revigorar os pilares de sustentação do capitalismo social-democrata – sindicatos fortes, educação massiva, impostos elevados e importantes transferências sociais – seria dificilmente exequível ou não mais surtiria os mesmos efeitos positivos de outrora: seja porque o mercado de trabalho transformou-se radicalmente no período; ou porque há limites à expansão dos níveis de educação, especialmente em países que já possuem uma população com muitos anos de estudo; ou mesmo porque a globalização e a alta mobilidade do capital e do trabalho, assim como as resistências políticas hoje existentes, constituem em obstáculos importantes para o aumento de impostos ou de transferências sociais.

É preciso - argumenta Milanovic - mirar um capitalismo mais igualitário, baseado numa dotação menos assimétrica de capital e de qualificação entre os indivíduos. Para tanto, “Capitalismo Sem Rivals” apresenta propostas que visam uma redução da concentração do capital, de um lado, e o combate às desigualdades ligadas ao trabalho, de outro. No primeiro caso, propõe políticas fiscais que favoreceriam a propriedade de ativos financeiros pelos pequenos e médios investidores em detrimento dos grandes investidores; a criação de programas ou de projetos de incentivo no nível das empresas que aumentariam a participação acionária dos empregados; e, por último, a taxação de herança ou da riqueza que distribuiriam melhor o acesso ao capital, utilizando as receitas fiscais para conceder algum capital à população jovem adulta. No campo do combate às desigualdades ligadas ao trabalho, sugere-se nivelar os padrões de ensino entre as escolas, o que tornaria mais homogêneo os ganhos que as pessoas com o mesmo nível de educação obtêm de sua formação.

Nesse cenário, o autor mostra-se cético quanto ao futuro do Estado social. Lembra-nos que os países desenvolvidos, submetidos a níveis elevados de concentração da renda e a intensos fluxos migratórios, defrontam-se atualmente com dois tipos de seleção adversa: no plano

nacional, países mais desiguais geram incentivos para que os mais ricos busquem soluções privadas para a cobertura dos riscos sociais aos quais se sujeitam, erodindo a base fiscal de sustentação do Estado social; no plano internacional, os países com sistemas de proteção social mais abrangentes são mais propensos a atrair imigrantes pouco qualificados, de menor capacidade contributiva e maior demanda pelos serviços públicos, afugentando os nacionais do sistema. Para o autor, os países ricos deveriam implementar as medidas já acima referidas acompanhadas pelo aumento de restrições de acesso à cidadania e ao Estado social pelo trabalhador imigrante, aspecto que o autor retoma de sua obra anterior⁶, mas que somente desenvolve e aprofunda no capítulo 4.

O segundo capítulo é finalizado com um alerta para a desproporcional influência política dos ricos, preocupação que o autor compartilha com seus pares anteriormente mencionados. Ao financiar os partidos políticos e controlar as campanhas eleitorais, os ricos teriam a capacidade de moldar em benefício próprio a agenda pública e as políticas implementadas, pelo que contribuem, conjuntamente com um sistema de ensino privado e caro, para a perpetuação de uma muito diminuta elite econômica no cume da estratificação social.

Milanovic propõe no segundo capítulo, entre outros aspectos, um paradigma de proteção social e de combate às desigualdades, no nosso entender, pouco efetivo diante da realidade multifacetada do capitalismo global, especialmente se se consideram os países mais pobres, como a maior parte dos países da América Latina. Em sua visão, como não há alternativas reformistas viáveis para uma reinvenção do Estado social na quadratura atual da história, resta o caminho da democratização do acesso ao capital e à educação como meio de enfrentamento das gritantes e crescentes desigualdades econômicas dos dias atuais.

Nesse ponto, ele se posiciona em um campo distinto ao ocupado por Joseph Stiglitz e Thomas Piketty, que buscaram em suas obras mais recentes reafirmar e defender a importância do Estado social no combate

⁶ Ver Milanovic (2016).

às desigualdades. Para o primeiro, uma economia mais dinâmica e inovadora, com preocupação ambiental, não pode estar dissociada da busca por maior segurança econômica, proteção social e justiça social. Destarte, o pleno emprego e a geração de emprego decente, uma tributação mais progressiva, amplas transferências sociais e despesas públicas robustas ainda consistiriam em pilares básicos de uma estratégia de desenvolvimento para o século XXI (STIGLITZ, 2019). Thomas Piketty, por sua vez, defende que as desigualdades que assolam as sociedades atuais exigem uma intervenção política radical, que busque a construção de um socialismo participativo fundado na propriedade social e temporária do capital. Nesse contexto, além da necessidade de se alcançar uma melhor partilha do poder nas empresas entre trabalhadores e seus empregadores, manter-se-ia a centralidade na agenda governamental dos impostos progressivos sobre sucessões, rendimentos e propriedade, como fontes de financiamento do Estado social e da despesa pública em geral (PIKETTY, 2020).

Deste modo, parece-me de fato precipitado, e mesmo indesejável, abandonar, como o faz Milanovic, o Estado Social como alternativa de desenvolvimento ao neoliberalismo. Não só porque ele continua existindo sob diversas configurações nacionais, mas também porque continua a ser uma resposta válida para os problemas sociais do século XXI, dentre os quais as elevadas desigualdades econômicas⁷.

Em oposição ao capitalismo meritocrático liberal, o autor analisa no terceiro capítulo o capitalismo político, presente em países colonizados, formalmente ou não, como a China, e que vivenciaram revoluções comunistas que permitiram, com variados graus de êxito, que sociedades atrasadas transitassem do feudalismo para um capitalismo endógeno.

A interpretação da história do desenvolvimento dos países de capitalismo retardatário oferecida por Milanovic tem como ponto de partida a constatação de que o subdesenvolvimento e a dominação

⁷ Aconselha-se a leitura de Ramaux (2012).

estrangeira são condições que estiveram presentes nos países do chamado terceiro mundo no início do século XX, mas não nos países de capitalismo avançado, quando em semelhante estágio de desenvolvimento. Logo, os países do terceiro mundo necessitariam de uma dupla revolução: a social, que mirasse a transformação das relações de produção então dominantes; e a política, com o objetivo de pôr fim à dominação estrangeira. E somente os partidos comunistas, e o controle exercido por eles sobre um Estado forte e autoritário, reuniam condições – ideológicas e organizativas – para levar adiante essa missão revolucionária.

Mas o que o autor entende por capitalismo político? Para ele, o capitalismo político possui três características e duas contradições sistêmicas. A primeira característica é a presença de uma burocracia muito eficaz e uma tecnocracia competente à frente do sistema que compartilham o objetivo de implementar políticas públicas em prol de um crescimento econômico forte e duradouro, base de legitimação do modelo. A ausência de um Estado de direito é a sua segunda característica. Por fim, a dupla capacidade do Estado de ser movido pelos interesses nacionais e de controlar o setor privado, ou seja, o seu caráter autônomo, constitui-se em sua terceira característica.

A primeira das contradições sistêmicas apontadas pelo autor derivaria da atuação de uma elite tecnocrática e muito qualificada, formada para aplicar regras e atuar dentro de um sistema racional, porém, inserida em um contexto em que predomina uma aplicação seletiva e arbitrária das leis. A segunda contradição diz respeito à corrupção e às desigualdades. Estas são crescentes e endêmicas e resultam em parte da discricionariedade concedida a uma burocracia que a utiliza para auferir ganhos financeiros pessoais. Por outro lado, para a legitimação do sistema é necessário manter a corrupção e as desigualdades sob controle.

Posto isso, o autor se questiona acerca da perenidade e da atratividade do capitalismo político. Nesse sentido, lembra-nos que o governo chinês apoia os interesses da burguesia, mas somente na medida que esses interesses não colidem com os objetivos do Estado, ou seja, da

elite que o dirige. A convivência de múltiplas formas de propriedade e de direitos de propriedade incertos, condições para a existência desse modelo, permite reforçar a tutela da burguesia local pelo Estado. Deste modo, o autor questiona se os capitalistas chineses controlarão num futuro próximo o Estado e, se caso isso vier a acontecer, se eles apoiar-se-ão numa democracia representativa, tal como ocorreu nos Estados Unidos e na Europa.

Quanto à atratividade do capitalismo político, Milanovic destaca que suas regras de funcionamento não são generalizáveis, o que limita as suas possibilidades de transposição para outros países. Por outro lado, a economia chinesa encontra-se hoje, mais do que em qualquer outro período, integrada à economia mundial e que historicamente o país de melhor performance econômica tende a ser copiado pelos demais, independentemente de suas próprias intenções. Adicionalmente, a China emite sinais de que pretende assumir um papel mais ativo no cenário internacional e vender sua experiência pelo mundo⁸, o que serve de legitimação interna do sistema diante da concorrência do capitalismo liberal.

Sem adentrar em uma discussão densa e controversa sobre a natureza do regime econômico chinês, parece-me que a interpretação oferecida pelo autor acerca do papel assumido pelo comunismo nos países asiáticos é semelhante ao desempenhado pelo desenvolvimentismo na América Latina no século passado, semelhança que ele rejeita, frise-se. O desenvolvimentismo resultou de uma atuação governamental deliberada de promoção do crescimento econômico e da produtividade liderada pelo setor industrial com o objetivo de encaminhar soluções para os problemas socioeconômicos dos países da região, dentro da institucionalidade do sistema capitalista (FONSECA, 2015). E a luta pela soberania nacional nas

⁸ A influência chinesa se observa com ênfase na América Latina: seja, por exemplo, através de grandes investimentos no setor portuário, como em Chancay, no Peru, em Paranaguá, no Brasil, ou em Lázaro Cárdenas, no México; seja, já num contexto pandêmico, por intermédio do envio de equipamentos sanitários e de doações de tecnologias aos países da região, como sensores de imagem que medem a temperatura dos viajantes em aeroportos (Argentina) e sistemas auxiliares para o diagnóstico da covid-19 em hospitais (Equador e República Dominicana).

decisões econômicas - acrescentamos - sempre esteve presente no pensamento estruturalista latino-americano, ideologia que deu suporte ao desenvolvimentismo aplicado na região.

No capítulo 4, intitulado “Interações entre Capitalismo e Globalização”, Milanovic se debruça sobre os principais desafios que se colocam ao capital e ao trabalho em tempos de globalização econômica. O autor inicia sua reflexão retomando ideias já presentes em sua obra anterior⁹, ao apresentar a cidadania como um prêmio que confere ao seu detentor uma renda, e como um ativo econômico que pode mesmo ser comercializado¹⁰.

Como a migração é estimulada pelas acentuadas desigualdades de renda entre os países e levantar barreiras à circulação global das pessoas não é desejável, o autor argumenta que os nacionais tendem a melhor aceitar a imigração quando os trabalhadores estrangeiros não estabelecem residência permanente e não usufruem da totalidade dos benefícios da cidadania. Com efeito, sugere uma redução do prêmio de cidadania dos imigrantes a partir da restrição de seus direitos. Em sua ótica, há um evidente conflito entre, de um lado, o Estado Social dos países ricos, cujo acesso baseia-se na cidadania, e, de outro, a livre circulação de trabalhadores.

A circulação do capital na globalização, por sua vez, é analisada por Milanovic pela ótica das cadeias de valor globais. Em sua visão, atualmente o desenvolvimento de um país passa pela integração aos canais de produção ocidentais, e não por uma desconexão com o mundo rico, conforme ele erroneamente - cumpre destacar - aponta ter sido defendido pelo pensamento estruturalista latino-americano. Acrescenta que a deslocalização da produção permitiu ganhos aos trabalhadores de países mais pobres para os quais a produção se transferiu, em que pese ter fragilizado o poder de negociação dos trabalhadores dos países

⁹ Ver Milanovic (2016).

¹⁰ O autor lembra que os ricos podem obter títulos de residência em muitos países sob a condição de efetuar um investimento mínimo definido legalmente.

desenvolvidos e estagnado os salários dos trabalhadores menos qualificados.

O capítulo termina com um alerta para a crescente corrupção mundial, alimentada por um capitalismo hipermercantilizado e globalizado; pela livre circulação internacional de capitais, que favorece a lavagem de dinheiro roubado e a evasão fiscal; e pelo efeito exposição exercido pelos habitantes de países ricos em seus congêneres de países pobres, que muitas vezes diante da impossibilidade de reproduzirem padrões de vida próprios de sociedades mais abastadas, veem-se estimulados a praticar atos de corrupção.

As ideias apresentadas por Milanovic no quarto capítulo são, sem dúvidas, as mais polêmicas do “Capitalismo Sem Rivals”. A principal delas refere-se à defesa da redução de direitos econômicos do trabalhador imigrante. A esse respeito, como forma de auxiliar as reflexões dos leitores, questiono: se os trabalhadores imigrantes de países pobres laboram em atividades socialmente úteis aos países ricos receptores, muitas vezes rejeitadas pelos nacionais, como justificar o acesso a um padrão rebaixado de direitos econômicos que os impingem a uma condição de cidadão de segunda classe diante de um trabalhador nacional?

No último capítulo, Milanovic produz reflexões sobre o futuro do capitalismo mundial. Lembra-nos que a busca sistemática e racional pela riqueza não mais se defronta com estrangulamentos impostos pela religião e por um contrato social tácito que introjetam nos indivíduos controles ou inibições internas. Diante somente de empecilhos legais, a moral foi externalizada, pelo que o egoísmo e a ambição passam a ditar de forma desmesurada o comportamento individual, florescendo o lado mais sombrio dessas sociedades. Entretanto, não haveria, ao seu ver, alternativa ao capitalismo que não comprometesse a renda e o progresso técnico atualmente existentes e, portanto, o bem-estar de ampla parcela da população mundial.

O autor identifica na atomização, o fato de todos os bens e serviços estarem à nossa disposição para a compra, em prejuízo da família como responsável pela satisfação de nossas necessidades, e na mercadorização, a transformação máxima de nossos bens e do nosso tempo livre em mercadoria (a Uberização), o verso e o reverso de uma mesma medalha. Como corolário, molda-se um mercado de trabalho extremamente flexível, com as pessoas migrando rapidamente de uma atividade a outra, sem estabelecer relações de emprego minimamente estáveis. Assim, Milanovic mostra-se crítico, mas também resignado com o sucesso do capitalismo hipermercantilizado. A mercantilização de todas as esferas da vida, ressalta, não cumpriu a promessa que nutriu esperanças em pensadores como Montesquieu de que promoveria a benevolência entre desconhecidos. Ao contrário, a atomização esvaziou a vida familiar e a brevidade das interações humanas tornou proibitivo o custo de comportamentos cooperativos, em um contexto fundamentalmente amoral.

Para concluir, o autor apresenta uma reflexão prospectiva acerca do futuro do capitalismo mundial a partir do embate entre o capitalismo liberal e o capitalismo político enquanto alternativas de desenvolvimento aberta aos países atualmente. Na medida que o primeiro apresentaria uma vantagem “natural”, posto que um sistema político democrático estaria inscrito na configuração do sistema, as vantagens do capitalismo político, a exemplo de um maior dinamismo econômico, seriam instrumentais, necessitando de constante demonstração para reafirmar a sua superioridade. Os pontos negativos do capitalismo político residiriam nas suas dificuldades para mudar de rumo pela ausência de controles democráticos, e na tendência intrínseca de crescimento da corrupção pela inexistência de um Estado de direito.

No final das contas, argumenta Milanovic, a evolução do capitalismo dependerá de seu modelo meritocrático liberal ser capaz de se aproximar da configuração de um capitalismo popular, onde os rendimentos do capital seriam menos concentrados, as desigualdades de rendimentos menos acentuadas e a mobilidade intergeracional assegurada. Caso

contrário, aproximar-se-ia de um capitalismo de feição nitidamente plutocrática e, portanto, mais aparentado ao capitalismo político. Eis a encruzilhada na qual o capitalismo hoje se encontra.

“Capitalismo Sem Rivals” tece uma interpretação do capitalismo atual que oscila entre tons laudatórios, críticos e resignados. Milanovic brinda-nos com uma análise que, ainda que polêmica em muitos pontos, é pouco usual pela forma como transita entre diversas áreas do conhecimento científico, além da economia, formação acadêmica inicial do autor. Ele opta ainda por não se acomodar no terreno das soluções habituais ou da interpretação puramente apologética da realidade. Assim, não é preciso concordar com todos os argumentos presentes no livro para considerá-lo uma leitura importante para a compreensão do mundo em que vivemos e para a reflexão crítica dos rumos que atualmente ele trilha, especialmente se considerarmos as suas regiões mais pobres, como a América Latina, historicamente envolvida com os problemas abordados pelo autor na presente obra.

Referências

AMABLE, Bruno. **Les cinq capitalismes : diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation**. Paris: Éditions du Seuil, 2005.

FONSECA, Pedro Cezar. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. **Texto para Discussão, nº 2103**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2103.pdf. Acesso em: 28 mai. 2021.

MILANOVIC, Branko. **A desigualdade no mundo: uma nova abordagem para a era da globalização**. Coimbra: Actual Editora, 2016.

PIKETTY, Thomas. **Capital e ideologia**. Lisboa: Temas e Debates – Círculo de Leitores, 2020.

RAMAUX, Christophe. **L'état social: pour sortir du chaos néolibéral**. Paris: Mille et Une Nuits, 2012.

STIGLITZ, Joseph. **Pessoas, poder e lucro: capitalismo progressista para uma era de descontentamento**. Lisboa: Bertrand Editora, 2019.



BRAZILIAN JOURNAL OF
LATIN AMERICAN STUDIES