

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2018 – 2020

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Sociología Política

Post-progresismo y procesos de desincorporación popular en América Latina.

Sistemas de protección social de los gobiernos de Lenín Moreno y Mauricio Macri.

Renata Gabriela Lizarzaburo Palomino

Asesor: Franklin Ramírez Gallegos

Lectores: Andrés Malandra y René Unda

Quito, diciembre de 2023

## **Dedicatoria**

A mis padres: Gloria y Renato, mi soporte y mi apoyo incondicional.

A Daniel, mi respaldo.

A Felipe y Tomás, por la alegría.

## Índice de Contenidos

<b>Resumen</b> .....	11
<b>Agradecimientos</b> .....	12
<b>Introducción</b> .....	13
Contextualización y definición del problema .....	13
Enfoque Analítico .....	16
Propuesta metodológica .....	22
Estructura narrativa .....	25
<b>Capítulo 1. Marco teórico</b> .....	27
1.1. El debate sobre la incorporación popular en América Latina.....	27
1.1.1. Primera y segunda ola de incorporación popular en América Latina .....	27
1.2. Sistemas de protección social e incorporación al bienestar.....	31
1.2.1. Los regímenes de bienestar o sistemas de protección social en América Latina.....	34
<b>Capítulo 2. Gobiernos progresistas y segunda ola de incorporación en América Latina</b> 39	
2.1 Secuencia histórica: de la desincorporación neoliberal a la segunda ola de incorporación .....	39
2.2. El giro a la izquierda y la segunda ola de incorporación popular .....	41
2.3. El sistema de protección social en el gobierno de Correa: principales transformaciones respecto a la etapa neoliberal.....	42
2.3.1. Transformación del Estado y cambio institucional .....	44
2.3.2. Política económica y sectores estratégicos .....	45
2.3.3. Política laboral y empleo.....	48
2.3.4. Configuración de los derechos sociales y estructuración de la protección social ..	49
2.3.5. Incorporación popular en el gobierno de Rafael Correa: desmercantilización de los derechos sociales y estratificación orientada a la redistribución .....	60

2.4. El sistema de protección social en el gobierno de Cristina Fernández. Principales transformaciones con respecto a la etapa neoliberal.....	61
2.4.2. Transformación del Estado.....	63
2.4.3. Política Laboral .....	64
2.4.4. Configuración de los derechos sociales y estructuración de la protección social ...	66
2.4.5. Incorporación popular en el gobierno de Cristina Fernández: desmercantilización de los derechos sociales y estratificación orientada a la redistribución .....	76
<b>Capítulo 3. “El gobierno de todos” y “Cambiamos”: la tercera ola de desincorporación popular en América Latina .....</b>	<b>78</b>
3.1. Lenin Moreno y Mauricio Macri: ruptura con el pasado y giro a la derecha. ....	78
3.1.1. El desmantelamiento del Estado.....	84
3.2. Moreno, Macri: políticas de bienestar, educación y protección social. ....	94
3.2.1 Ecuador y el gobierno de todos. ....	94
3.2.2. Cambiamos y la nueva Argentina.....	100
3.3. La herencia de Moreno y Macri: mercantilización de derechos y estratificación liberal .....	105
<b>Conclusiones. ¿Los gobiernos de Moreno y Macri: ¿incorporación popular o desincorporación?.....</b>	<b>110</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>121</b>

## **Lista de Tablas e Ilustraciones**

### **Tablas**

Tabla 1. Mapa ideológico en América del Sur 2019 .....	13
Tabla 2. Síntesis matriz analítica.....	22
Tabla 3. Dimensiones y variables para operativizar el concepto de (des)mercantilización .....	24
Tabla 4. Dimensiones y variables para operativizar el concepto de estratificación. ....	25

### **Ilustraciones**

Ilustración 2.1 Inicio del período de desincorporación en Argentina .....	39
Ilustración 2.2. Inicio de período de desincorporación en Ecuador .....	40
Ilustración 2.3. Gasto social del gobierno central, 2000-2018 (en porcentajes del PIB y del gasto público total) .....	43
Ilustración 2.4. Pobreza y pobreza extrema .....	43
Ilustración 2.5. Inversión en salud como porcentaje del PIB .....	49
Ilustración 2.6. Inversión en educación como porcentaje del PIB .....	51
Ilustración 2.7. Gasto social como porcentaje del PIB en Argentina años 2000 a 2018.....	63
Ilustración 2.8. Gasto en salud en porcentajes del PIB de 2000 a 2015.....	66
Ilustración 2.9. Gasto en educación en porcentajes del PIB de 2000 a 2015 .....	68
Ilustración 2.10. Gasto en protección social como porcentaje del PIB entre 2000 a 2015 .....	73
Ilustración 3.1. Presupuesto devengado en Educación.....	94
Ilustración 3.2. Histórico de estudiantes matriculados .....	96
Ilustración 3.3. Registro de matrícula de universidades y escuelas politécnicas públicas .....	97
Ilustración 3.4. Gasto social devengado en millones de dólares.....	98
Ilustración 3.5. Beneficiarios de los programas de asistencia social.....	99
Ilustración 3.6. Inversión educativa total en millones de pesos.....	100
Ilustración 3.7. Estudiantes matriculados en todas las modalidades y niveles .....	102
Ilustración 3.8. Beneficiarios de programas sociales .....	103

Ilustración 3.9. Gasto público social en porcentaje del PIB ..... 104

## **Lista de abreviaturas y siglas**

AFJP	Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
APS	Atención Primaria de la Salud
AP	Alianza País
AUE	Asignación Universal por Embarazo
AUH	Asignación Universal por Hijo
BCE	Banco Central Del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BJGL	Bono Joaquín Gallegos Lara
BDH	Bono de Desarrollo Humano
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAPS	Centros de Atención Primaria de la Salud
CEAASES	Consejo de Evaluación, Acreditación, y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNH	Creciendo con Nuestros Hijos
CNT	Corporación Nacional de Telecomunicaciones
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CPS	Crédito Productivo Solidario
CGT	Confederación General del Trabajo
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
EGB	Educación General Básica
EB	Estado de Bienestar
ENEMUD	Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo
ESPOL	Escuela Politécnica del Litoral
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONID	Fondo de Incentivo Docente
FLAR	Fondo de Reserva Latinoamericano
IFTH	Instituto de Fomento al Talento Humano
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IEPS	Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria
INFD	Instituto Nacional de Formación Docente
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INDEC	Centro de Investigación, Documentación y Cooperación
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina
IR	Impuesto a la Renta
ISD	Impuesto a la Salida de Divisas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LENG	Ley de Educación Nacional
LOSEP	Ley Orgánica de Servicio Público
LOES	Ley Orgánica de Educación Superior
LOGJCC	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MSI	Modelo Sustitutivo de importaciones
PAT	Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja
PIB	Producto Interno Bruto



PJyJHD	Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
PLANIED	Plan Nacional Integral de Educación Digital
PNBE	Programa Nacional de Becas Estudiantiles
PNRT	Plan Nacional de Regularización del Trabajo
PPCD	Pensión para Personas con Discapacidad
REPRO	Programa de Recuperación Productiva
SENESCYT	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIEMPRO	Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Social
SNNA	Sistema Nacional de Nivelación de Admisión
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TNA	Tasas Neta de Asistencia
UA	Universidad de las Artes
UNAE	Universidad Nacional de Educación
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIPE	Universidad Pedagógica Nacional

## **Cláusula de Cesión de Derechos de publicación de tesis**

Yo, Renata Gabriela Lizarzaburo Palomino, autora de la tesis: “Post-progresismo y procesos de desincorporación popular en América Latina. Sistemas de protección social de los gobiernos de Lenín Moreno y Mauricio Macri”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría y que la he elaborado para obtener el título en la maestría de investigación en Sociología Política, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC) para que esta universidad publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2022



Renata Gabriela Lizarzaburo Palomino

## **Resumen**

En 2015 se evidencia un debilitamiento del ciclo progresista en la región, que se consolida con el ascenso del conservador Mauricio Macri a la presidencia de Argentina, tras 12 años de gobiernos kirchneristas. En 2016, Perú ratifica el giro político hacia la derecha con la presidencia del empresario y banquero, Pedro Pablo Kuczynski. En 2017, asumieron el mandato de Chile y Ecuador, Sebastián Piñera y Lenín Moreno, respectivamente. Si bien Moreno triunfó en las urnas con el voto duro del correísmo, al poco tiempo su gobierno rompió con el proyecto progresista de la Revolución Ciudadana e inclinó la cancha a favor de la élite empresarial. En 2018, el ascenso de Iván Duque, en Colombia, refuerza el giro a la derecha en la región, premisa que se vigoriza en 2019 con la posesión de Jair Bolsonaro en Brasil y el golpe de Estado en Bolivia, que terminó con la renuncia de Evo Morales.

En este marco, el objetivo de esta tesis es indagar en los cambios que tuvieron los regímenes de protección social, específicamente, durante los gobiernos de Lenin Moreno y Mauricio Macri, considerando el nuevo panorama político, marcado por el avance regional de la derecha. La hipótesis es que, tras la relativa incorporación popular que ocurrió con los gobiernos progresistas de Rafael Correa y Cristina Fernández, a través de reformas sociales y redistributivas, estos nuevos gobiernos transformaron los sistemas de protección social, generando procesos de desincorporación popular que perfilaron el retorno (neo)liberal en la región.

Nuestra perspectiva analítica recurre al neo-institucionalismo histórico y a la noción de incorporación popular, planteada por Collier y Collier, para comprender los cambios en las relaciones socio-Estatales y cómo estos han incidido en la estructuración del bienestar. En otro nivel, desde el enfoque de los Regímenes de Bienestar se caracterizarán los regímenes de protección social, tanto de los gobiernos progresistas que tuvieron lugar en Ecuador y Argentina, como los de Mauricio Macri y Lenín Moreno, a través de dos conceptos seminales de los estudios del bienestar y la protección social: la (des)mercantilización y la estratificación.

De este modo, la tesis permitirá dar cuenta del papel de los Estados en los procesos de incorporación o desincorporación popular; así como una caracterización de los sistemas de protección social en los modelos neoliberales vigentes en ambos países.

## **Agradecimientos**

A mi asesor de tesis, Franklin Ramírez Gallegos, por su vocación de enseñanza, genuino interés en este trabajo y generosidad al compartir sus conocimientos. Sin su paciencia, guía, apertura y la crítica siempre constructiva, esta tesis no hubiera sido posible.

A los amigos y amigas, que a través de los años y la complicidad en el camino se van convirtiendo en familia. A Adriana Palacios, por su consejo siempre fraterno y feminista. A Andrea Mantilla, por su ejemplo de perseverancia y resiliencia. A Jacqueline Campo, mi complemento, la “Alegría” de esta “Tristeza”, porque a pesar de las adversidades siempre será mi lugar seguro y feliz.

A Francisco Estrella, por su contribución a esta tesis desde el diálogo reflexivo y ameno, las anécdotas, los libros, las películas y las canciones. A Vinicio Benalcázar, Diego Orbe, Jenny Erazo, Marco Bolaños, María Isabel Burbano, Santiago Aguilar, Carla Guevara, Pablo Arias, y a todos quienes me motivaron, desde su amistad y las vivencias cotidianas.

A los hermanos que me regaló la vida. A Belén Gordillo y Luis Balarezo, porque su mano siempre dispuesta a ayudarme fue clave para lograr este trabajo.

A William, mi personaje favorito, porque durante esta maestría llegó el desempleo, octubre del 2019, la pandemia del coronavirus, y siempre tuvo una palabra de aliento, una historia, para devolverme la esperanza y la utopía.

A los amigos que uno va encontrando en el camino. A Belén, Jhony, Xavier y Johanna.

A los amigos y amigas que me dejó la maestría. A Yurani y Juan David por su nobleza, sensibilidad y permanente búsqueda de la justicia. A Edison, por ser confidente y apoyo. A Gabriela, por su alegría y optimismo. A Johanna e Isabel, por coincidir en el anhelo de construir un mundo más justo y solidario.

A mi familia, que siempre ha estado conmigo.

## Introducción

### Contextualización y definición del problema

En diciembre del 2015, el triunfo electoral de Mauricio Macri en Argentina marcó el debilitamiento del ciclo progresista en América Latina (Svampa 2019; D’Alesio 2019) y el progresivo afianzamiento de gobiernos (neo)liberales en la región. Esta transformación del escenario político estuvo marcada también por la derrota del oficialismo venezolano en las elecciones parlamentarias en 2015; el *impeachment* y luego la destitución, en 2016, de la entonces presidenta de Brasil, Dilma Rousseff; y algunos triunfos de políticos de derecha en elecciones de nivel local en varios países latinoamericanos. A finales del 2019 el mapa ideológico en la región podía dibujarse de la siguiente manera:

**Tabla 1. Mapa ideológico en América del Sur 2019**

<b>País</b>	<b>Presidente</b>	<b>Tendencia ideológica</b>
Venezuela	Nicolás Maduro	Izquierda
Colombia	Iván Duque	Derecha
Ecuador	Lenín Moreno	Derecha
Perú	Martín Vizcarra	Centroderecha
Bolivia	Jeanine Añez (interina)	Derecha
Brasil	Jair Bolsonaro	Derecha
Paraguay	Mario Abdo Benítez	Derecha
Uruguay	Luis Lacalle (electo)	Derecha
Chile	Sebastián Piñera	Derecha
Argentina	Mauricio Macri	Derecha

Elaborado por la autora.

Este giro hacia gobiernos de corte más derechista y con lógica neoliberal condujo a una serie de transformaciones referentes al papel central del Estado, a la política redistributiva y a la estructuración de la protección social, específicamente, en lo relacionado con la inversión y extensión de políticas de bienestar. En los casos de Ecuador y Argentina —concernientes a esta investigación— durante los gobiernos de Lenín Moreno (2017-2021) y Mauricio Macri (2015-2019)<sup>1</sup> se sancionaron varias reformas que implicaron la restauración del poder de los mercados y élites empresariales; mayor flexibilización laboral; beneficios tributarios para las grandes empresas y eliminación de subsidios para los sectores populares; programas de

<sup>1</sup> Este estudio comprende el periodo entre el 2015, cuando el ascenso de Mauricio Macri marca el fin del ciclo progresista, hasta el 2021.

austeridad que involucraron la supresión o fusión de entidades públicas, con la consecuente destrucción de puestos de empleo; recortes a los presupuestos para salud, educación y asistencia social; además del retorno a la economía fondomonetarista. Estas medidas incrementaron paulatinamente las protestas sociales en ambos países, en rechazo a las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional, los ajustes y la política económica de los gobiernos.

Algunos de los principales indicadores laborales muestran que en Ecuador, al cierre de la gestión de Rafael Correa, en 2017, el desempleo se registraba en 3.8% (CEPAL 2021), mientras que, para abril del 2021, a poco de terminar el gobierno de Lenín Moreno, esta tasa alcanzó el 5.6%<sup>2</sup>; es decir, alrededor de 441 mil personas estaban desempleadas. En el mismo periodo, apenas el 32, 6% de la población económicamente activa (PEA) contaba con un empleo adecuado y el 23.3% se encontraba en el subempleo. Asimismo, el índice de pobreza por ingresos, a nivel nacional alcanzó, en 2017, el 21.5% de la población, mientras que para el 2020 este indicador llegó al 32.4%. En cuanto a la pobreza multidimensional<sup>3</sup>, en 2017 se registraba en 34.6%, mientras que para el 2021 se ubicó en el 40.2%. Por otro lado, el gasto público social<sup>4</sup> como porcentaje del PIB mostró un descenso del 11.34% ,en 2017, al 9.5% en 2020. Asimismo, el coeficiente de Gini<sup>5</sup> ascendió de 0.45 en 2017 a 0.50 en 2021.

Por otro lado, en Argentina, al finalizar el periodo kirchnerista, en 2015, el desempleo se ubicó en el 5,9%, mientras que, para diciembre del 2019, al final del gobierno de Macri, el desempleo alcanzó el 8.9%. De igual forma, la pobreza, en 2019, creció en 5.5 puntos porcentuales desde el 2015; es decir, el 2019 cerró con el 35,5% de pobreza. Según el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO 2020), para el primer semestre de 2020, el 36% de los hogares se encontraba en situación de pobreza multidimensional. En cuanto al gasto público social como porcentaje del PIB, si bien muestra

---

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 21 de marzo de 2021, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas>

<sup>3</sup> Identifica privaciones simultáneas que enfrentan las personas en el goce de los derechos del Buen Vivir, nace de la necesidad de tener métricas más completas que visibilicen los diferentes aspectos de las condiciones de vida de la población tomando en cuenta que la medición monetaria por ingresos o por consumo refleja solo un aspecto del bienestar de la población, (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 21 de marzo de 2021, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas>).

<sup>4</sup> Es una medida del dinero erogado por el Estado, tanto del nivel central como del regional, en todas las acciones emprendidas en los sectores sociales, a saber, educación, salud, seguridad social y vivienda [...] El gasto social es un referente para analizar la importancia de la política social de un país (Molina 2003).

<sup>5</sup> Es un método que se utiliza para medir la desigualdad de los ingresos de una población o sociedad. La variable 0 indica la máxima igualdad. La variable 1 representa la máxima desigualdad.

un incremento sostenido desde el 2003, a partir del 2017 empieza a decrecer. Por otro lado, el coeficiente de Gini pasó de 0.42 en 2015 a 0.49 en 2019.

Estos indicadores sugieren que las decisiones tomadas en los Gobiernos de Mauricio Macri y Lenin Moreno ocasionaron el debilitamiento de los regímenes de bienestar construidos por Cristina Fernández y Rafael Correa, respectivamente, a través de los ajustes y recortes presupuestarios en áreas como salud, educación, y de premisas como la “reducción del Estado obeso”. Asimismo, se advierte que la distribución de los ingresos no mejoró para grandes porcentajes poblacionales de ambos países, sino que, al contrario, empeoró.

Con este breve escenario, el problema que trabaja esta investigación es determinar los cambios en de los sistemas de protección social (Mintegiuga 2013; Esping-Andersen 1993), durante el giro político en la región para dar cuenta, desde el análisis de la política pública, los procesos de desincorporación popular. Si bien una parte de la incorporación popular ha sido estudiada desde las teorías de la acción colectiva, donde se establece que diferentes tipos de movimientos populares lideraron los esfuerzos por el cambio social y la incorporación, este estudio se centrará en observar la acción del Estado y la forma en que este configura los sistemas de protección social para garantizar la provisión de bienestar que, en la práctica, vincula a las esferas del Estado, el mercado y la familia.

Está claro que, al hablar de incorporación popular, no se puede dejar de lado la lucha histórica de los sectores populares organizados, sin embargo, por el tiempo determinado para esta tesis, el recorte analítico se centrará en la incorporación estatal, considerando al Estado como un proveedor de servicios que otorgan a los ciudadanos condiciones de vida digna e igualdad de oportunidades.

Las interrogantes centrales del estudio son: ¿cabe hablar de procesos de incorporación popular durante los gobiernos progresistas? ¿cómo se re/des-configuran los derechos sociales y la estructura de protección social en los gobiernos de Lenin Moreno y Mauricio Macri?, ¿qué papel cumple el Estado en la incorporación o desincorporación popular durante los gobiernos de Macri y Moreno?

Para responder a estas preguntas, nos remitiremos al análisis histórico y al de las tendencias del corto plazo. En el nivel histórico, el objetivo es describir los procesos de incorporación y desincorporación popular que se han identificado con la finalidad de comprender estos procesos y sus características. A este respecto la pregunta es ¿cuáles son las olas de incorporación y desincorporación popular que se han identificado en América Latina? En el

corto plazo, el objetivo es caracterizar los sistemas de protección social, específicamente en los gobiernos de Lenín Moreno y Mauricio Macri, con el objetivo de establecer cómo la política pública de ambos gobiernos ha incidido en los cambios en los regímenes de bienestar y en la incorporación/desincorporación de los sectores populares.

Así, las interrogantes a resolver son ¿cómo los gobiernos de Moreno y Macri han activado procesos de desincorporación popular?, ¿cuáles son las principales transformaciones de los sistemas de protección social, en relación con los gobiernos progresistas que los antecedieron? Finalmente, ¿este proceso de desincorporación popular confluye o se distancia de las anteriores olas desincorporadoras en la región?

### **Enfoque Analítico**

Para comprender las transformaciones que ocurrieron en los sistemas de protección social, con el giro hacia gobiernos de corte más conservador/neoliberal, es necesario retomar los conceptos de “olas de incorporación” y “olas de desincorporación”, propuestas por Collier y Collier (2002) y Rossi (2017), pues estas nociones nos permitirán identificar las dinámicas estatales y las pugnas históricas de los sectores populares a fin de ser incluidos social y políticamente y obtener o recuperar beneficios sociales en la región.

El cambio histórico en las relaciones entre el Estado y la clase obrera es lo que Collier y Collier (2002) definieron como la *incorporación inicial*, y significó la transformación del patrón represivo utilizado, hasta inicios del siglo XX, para controlar al movimiento obrero a través de políticas de Estado que lo reconocieron, lo institucionalizaron y lo legalizaron. Es decir, hubo una inclusión en la arena política y una institucionalización del movimiento obrero y los sindicatos que representaban los intereses de los trabajadores y negociaban con el Estado.

Semejante transformación se dio en un contexto en que los principios del *laissez-faire*, que guiaron el capitalismo del siglo XIX, fueron abandonados para dar paso a un Estado más intervencionista, con nuevas responsabilidades sociales y de bienestar, cuyo objetivo principal era “armonizar los intereses del trabajo y el capital” (Collier y Collier 2002, 6).

Esta primera ola de incorporación en América Latina llegó a su fin, en la mayor parte de la región, con los golpes de Estado que iniciaron en Brasil en 1964 y en Argentina en 1966. Desde una óptica de política comparada, Federico Rossi (2018) sostiene que, en el caso argentino, desde 1976 comenzó un proceso sistemático de exclusión o “desincorporación” de sectores populares debido, en primer lugar, a los programas de los regímenes militares



autoritarios, y luego a las reformas neoliberales democráticas, que duraron hasta principios de los 2000, y fueron tuteladas —desde 1989— por la “receta” del Consenso de Washington<sup>6</sup>, cuya lógica enfatizaba en que el intervencionismo estatal y el excesivo gasto público había sido responsables de la crisis. Para solucionarla se proponía un modelo económico basado en modernizar al Estado y dar mayor protagonismo al sector privado y a las fuerzas del mercado. Así, una vez más, se modificó la relación entre el Estado y los sectores populares. En este periodo, comprendido entre 1989 y el primer lustro de los años 2000, las políticas neoliberales terminaron por condicionar las demandas sociales, como el pleno empleo y la distribución igualitaria del ingreso, a las lógicas del mercado.

A este periodo, Rossi (2018) lo definió como la “*desincorporación neoliberal*” pues —retomando a Cavarozzi y Garretón (1989) y a Collier y Handlin (2009)- el neoliberalismo reformuló las relaciones entre la sociedad, y el Estado socavó la matriz nacional-populista o Estado céntrica, debilitando y a veces hasta destruyendo los acuerdos corporativistas existentes y los procesos de inclusión. Asimismo, dicha literatura señala que durante la desincorporación neoliberal las élites políticas y económicas se esforzaron por debilitar y excluir a los actores populares colectivos y sus organizaciones de la arena política y, por ende, de las políticas públicas favorables a la generación de empleo y garantía de derechos sociales y participación política.

De igual forma, Rossi (2017) retoma el enfoque y la problemática de Collier y Collier para proponer que, entre 1999 y mediados del 2010 se produjo en América Latina una segunda ola de incorporación o “reincorporación” de los sectores populares a la arena política. Su enfoque plantea que la *desincorporación neoliberal* fue resistida intensamente por específicos sectores populares en cada país desde fines de la década de los ochenta. Tales sectores terminaron por constituirse en “movimientos de reincorporación”, como los piqueteros en Argentina, los cocacoleros o los indígenas en Bolivia y Ecuador, los campesinos sin tierra en Brasil, entre otros. Estos movimientos instituyeron un ciclo continental de protestas frente a los efectos excluyentes de las reformas neoliberales pues, como sostiene Ramírez Gallegos (2006), al

---

<sup>6</sup> Término acuñado en 1989 por John Williamson para referirse a una serie de medidas políticas y económicas impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) a los países en desarrollo, que estaban en crisis, como una salida condicionada para estabilizar sus economías. Dentro de las medidas económicas de corte neoliberal se incluía: disciplina fiscal, que implicaba la disminución del tamaño del Estado y evitar el déficit en las cuentas públicas; privatización de servicios públicos o transferencia de estos hacia el mercado; apertura de la economía, desregulación de los mercados; desmontar los sistemas de protección comercial, flexibilización de los mercados laborales y estímulos para la inversión privada que garantizaban los derechos de propiedad.

combinarse con una modernización fragmentada y un bajo crecimiento económico, dicho modelo prolongó la pobreza, profundizó las desigualdades y desmanteló las estructuras de protección y asistencia social. Es así como, el cansancio de los latinoamericanos en relación con las políticas orientadas al mercado influyó en los triunfos de las izquierdas desde 1999.

Durante este ciclo progresista (también llamado giro a la izquierda, ola rosa, ciclo populista, ciclo post-neoliberal, entre otros), los gobiernos buscaron revertir las condiciones materiales y simbólicas heredadas en la sociedad tras más de dos décadas de primacía neoliberal. Así, en estos mandatos destacan tres características importantes: 1) agendas políticas orientadas a romper con los postulados centrales del Consenso de Washington; 2) recuperación de las capacidades estatales; y, 3) el entendimiento de la democracia como vía de acceso al poder y la transformación social (Mintegiaga y Ubasart-González 2013; Stoessel 2014; Thwaites Rey 2010; Modonesi 2019; Ardití 2009).

La ruptura con los postulados del Consenso de Washington empezó con el aumento sostenido del gasto y la inversión pública y de las coberturas de servicios y extensión de los derechos sociales, mientras que la recuperación del Estado fue visible en la reapropiación de recursos y en la capacidad de autoridad, rectoría, regulación, control y planificación de los poderes públicos (Mintegiaga y Ubasart - González 2015). Por otro lado, se habla de una innovación democrática a partir del impulso de mecanismos de democracia participativa, directa o comunitaria en la gestión pública (Ramírez 2006). Entonces, con sustento en la extensa literatura sobre el período, es posible sostener que los gobiernos progresistas, con sus altos y bajos, permitieron una relativa incorporación social de los sectores populares al bienestar, a través de modelos neo-desarrollistas de gestión económica y el impulso políticas redistributivas y amplios sistemas de protección social, guiados por agendas y reformas inclinadas hacia la igualdad y la justicia social.

Como sostiene Silva (2017), los gobiernos de izquierda respondieron a las demandas expresas de los sectores populares. Los reconocieron, ampliaron la política social, aumentaron los salarios, subsidiaron bienes básicos y promovieron la democracia participativa. El autor argumenta que estas respuestas gubernamentales a las demandas populares heterogéneas dieron forma a una nueva incorporación a la arena política.

Para Silva, Ecuador siguió un camino electoral de incorporación popular dirigido por el Estado, anticorporativista e impulsado por políticas públicas que pasó por alto a los intereses

particulares y a las mediaciones de las organizaciones sociales, lo que marcó una diferencia significativa con la primera ola de incorporación.

Por su parte, en el caso argentino, Rossi identifica el período posterior al neoliberalismo como de reincorporación parcial para los sectores populares, porque señala que los derechos individuales básicos (como el voto) ya existían, al igual que los derechos colectivos a organizarse. El énfasis, por lo tanto, está en la tercera dimensión: la expansión de los derechos sustantivos de manera que los intereses expresados de las principales organizaciones del sector popular, políticamente significativos nuevos y viejos encuentran, como mínimo, la expresión programática en los gobiernos de izquierda. La política social puede ser vista, entonces, como una forma de incorporación cuando los programas establecen un nuevo contrato social que extiende o incluso universaliza derechos sociales básicos a grupos históricamente marginados (Rossi y Silva 2018).

Sin embargo, el agotamiento del ciclo progresista llegó por acciones como la desmovilización y la despoltización del conflicto; la debilidad de las oposiciones de izquierda; la persistencia de la conflictividad social ordinaria; movilizaciones esporádicas pero significativas de diversos sectores sociales; y el incremento del protagonismo de las derechas, tanto en el terreno electoral e institucional como en el de la movilización y la protesta (Modonesi 2013). Asimismo Svampa (2016) atribuye la crisis de los gobiernos progresistas a tres contextos: 1) a la concentración del poder en el presidente y en la manifiesta intolerancia hacia las disidencias, junto con los errores y desmesuras que acentuaron las dimensiones menos pluralistas; 2) a la caída de los precios internacionales de las *commodities* y la incapacidad de los gobiernos por transformar la matriz productiva, lo que ocasionó la insatisfacción de los sectores medios; y 3) el cierre de espacios políticos (2016, 85-86).

Desde esta mirada, los procesos de inclusión o exclusión de los sectores populares al bienestar, no tienen que ver solo con la presión que ejercen los sectores populares, sino con la acción institucional del Estado para proveer servicios y garantizar derechos sociales. Es así que esta investigación retoma los conceptos de incorporación/desincorporación para caracterizar a los gobiernos de Mauricio Macri y Lenín Moreno y sus respuestas a las demandas y derechos sociales, en tanto que a su cargo se encuentra la estructuración de sistemas de protección social.

Ahora bien, este trabajo también hace uso del enfoque de los regímenes de Bienestar (Antía 2018; Esping-Andersen 1993; Filgueira 2013; Fleury 2002; Martínez Franzoni 2008;

Mintegiuga y Ubasart-González 2013) que ayuda a identificar los cambios en los regímenes de bienestar a la luz de las interacciones entre Estado, mercado y familias. Esta investigación se concentra en dichas transformaciones en el marco del ascenso de los gobiernos conservadores o post progresistas. Tal perspectiva, asentada en el neo-institucionalismo histórico, permite observar qué ocurrió con los sistemas de políticas sociales y qué resultados arrojaron estas transformaciones respecto de la garantía de derechos sociales, la reducción sustancial de la desigualdad, pobreza y empleo.

Martínez Franzoni (2005), retomando a Esping-Andersen (1993), sostiene que el concepto de regímenes de bienestar alude a la combinación de prácticas de asignación de recursos existentes en cierto momento en una determinada sociedad. Es así que la autora aborda el bienestar como una capacidad y no como un estado, para manejar incertidumbres tales como la enfermedad, la vejez, la discapacidad, la discriminación, el desempleo, el divorcio o la muerte. El régimen de bienestar no es sino una constelación de prácticas diversas, aunque jerárquicamente organizadas, de asignación de recursos Martínez Franzoni (2007).

Así, el régimen de bienestar se refiere a los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias (Esping-Andersen 2000); mientras que la protección social es parte central de la política social y esta es a su vez pieza fundamental de los regímenes de bienestar. La protección social recae principalmente sobre el Estado, pues ésta debe ser canalizada como un derecho y no un privilegio o dádiva, en colaboración con tres otros grandes actores: las familias, el mercado y las organizaciones sociales y comunitarias (Cecchini et al. 2014).

De esta forma, se han determinado cuatro conceptos claves para caracterizar los Regímenes de Bienestar, así como para explorar sus efectos en la distribución de capacidades para el manejo de riesgos: mercantilización, desmercantilización, defamiliarización y estratificación (Esping-Andersen 2000; Martínez Franzoni 2007; Mintegiuga y Ubasart-González 2013). Para este trabajo, retomaremos las dimensiones de desmercantilización y estratificación, pues la primera dimensión permitirá observar cuando el Estado garantiza la satisfacción de necesidades sociales a través del desarrollo de sistemas de protección social y, la segunda dimensión, como distribuyen los bienes y servicios, de acuerdo a la forma en la que se estructuran las sociedades.

Según Esping-Andersen (1993), la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derechos y cuando una persona puede ganarse la vida sin

depender del mercado, es decir, cuando se sustrae la efectivización de derechos sociales y la subsistencia de la esfera mercantil. Dentro de este concepto, el autor danés identifica dos dimensiones para el análisis: derechos y subsistencia.

Minteguiaga y Ubasart (2013), analizaron estas dimensiones para el caso ecuatoriano, pero es claro que su matriz analítica puede ser usada para el estudio de otros casos en América Latina a fin de observar: 1) el grado de des-mercantilización de los servicios y prestaciones que hacen efectivos los derechos sociales pilares del bienestar, como son la salud, educación y seguridad social; esto es, la posibilidad de acceder a estos recursos sin tener que depender del mercado; y, 2) el grado de posibilidad de subsistencia de la población en situación de dependencia sea por maternidad, enfermedad, discapacidad o vejez.

Por otro lado, según Martínez Franzoni (2008), la estratificación constituye la ubicación de las personas en estratos o grupos jerárquicamente organizados según su acceso a recursos. En este sentido, la autora explica que en las sociedades capitalistas el acceso a los recursos, incluidos los bienes y servicios, se distribuye de manera desigual: algunas personas acceden a más y otras a menos, sean estos económicos, sociales o políticos, como lo reflejan los salarios, el tiempo y la autonomía.

Retomando a Esping-Andersen, Minteguiaga y Ubasart-González (2013)<sup>7</sup> explican que la estratificación da cuenta de las modalidades organizativas de los Estados de Bienestar que ayudan a determinar la articulación de la solidaridad social, las divisiones de clase y la diferenciación de status, es decir, rasgos organizativos que intervienen en: 1) los grados en que, como integrantes de una sociedad, asumimos colectivamente la responsabilidad por la vida de los demás (grados de solidaridad); 2) las particularidades y características que asume la desigualdad y diferencia generada por los Estados de Bienestar (singularidades de la desigualdad de clase y las diferencias de status producidas). Las autoras sostienen que las formas estatales de bienestar no resultan solamente un mecanismo que interviene en una estructura de desigualdad existente (para justamente corregirla), sino que son en sí mismas un sistema de estratificación, una fuerza activa en la configuración y ordenamiento de las relaciones sociales.

Así, dicho trabajo propone capturar cómo operan las formas de estratificación que pueden contener las políticas ligadas al bienestar: 1) la vinculada a la seguridad social: esta forma de

---

<sup>7</sup> Minteguiaga y Ubasart analizan los sistemas de protección social en el Gobierno de Rafael Correa, durante el periodo 2007 – 2012.

estratificación marcaría divisiones de status y clase entre los asalariados protegidos, así como también entre estos y los desprotegidos; 2) la centrada en la creación de privilegios para los asalariados públicos frente a los demás asalariados: esta forma de estratificación fomentaría el “estatismo paternalista; y, 3) la estratificación que funcionaría en programas sociales que incluyen comprobación de medios de vida y otras condiciones (Minteguiaga y Ubasart-González 2013, 13). En este trabajo pondremos énfasis en la tercera dimensión porque nos interesa analizar el impacto de las políticas asistenciales según los estratos sociales.

**Tabla 2. Síntesis matriz analítica**

<b>Identificación</b>	<b>Análisis</b>	<b>Validación</b>
Incorporación	Regímenes de Bienestar	Política social
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatal</li> <li>• Por partido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desmercantilización</li> <li>• Estratificación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mauricio Macri</li> <li>• Lenín Moreno</li> </ul>
Desincorporación		

Elaborado por la autora.

### **Propuesta metodológica**

Esta investigación reposa en un análisis metodológico comparado mixto. Al proponer un método de investigación comparado, el objetivo es establecer un diálogo entre variables y casos, descubrir sus relaciones, diferencias o semejanzas, y así contrastar la hipótesis de una nueva ola de desincorporación popular en el marco del retorno de las derechas al poder. Como sugiere Ragin (2007), el énfasis de la investigación comparativa en la diversidad (especialmente en los diferentes patrones que pueden existir dentro de un conjunto específico de casos) y en la familiaridad con cada caso hace que este enfoque sea espacialmente adecuado para los fines de explorar la diversidad, interpretar la relevancia cultural o histórica de un hecho.

Según Filgueira (2013), los procesos de incorporación y desincorporación popular en la región han estado estrechamente relacionados con los regímenes de bienestar. Por ello, desde el enfoque histórico del neo-institucionalismo, conocer los procesos de incorporación en América Latina a lo largo del siglo XX, las formas en que ocurrieron, los actores que los impulsaron, y los cambios que produjeron en los sistemas de protección social, permitirá

comprender la reconfiguración de las relaciones Estado-sociedad en el marco de los nuevos gobiernos post-progresistas.

Para rastrear estos procesos históricos se recurrió a fuentes bibliográficas secundarias<sup>8</sup>. La literatura sitúa que, entre 1870 y 1930 ocurrió la primera ola de desincorporación popular pues, el capitalismo liberal atravesó por reiteradas crisis que afectaron cruentamente las condiciones de vida de los sectores populares, excluyéndolos de beneficios sociales y apartándolos de la arena política. Sin embargo, estos mismos procesos de exclusión fueron el caldo de cultivo para que, durante las primeras décadas del siglo XX, entre 1930 a 1950, el movimiento obrero organizado creciera, se fortaleciera y propiciara una nueva forma de relacionarse con el Estado.

Esta primera ola de incorporación estuvo definida por la legitimación y regulación del movimiento obrero, en un sistema de arreglo de intereses corporativo con los sindicatos, como el actor dominante en la representación de los sectores populares. Esto se logró, entre otros factores, a través de políticas sociales que abordaron las reivindicaciones de sectores populares cada vez más sindicalizados.

Sin embargo, diversos golpes de Estado pusieron fin a la primera ola de incorporación en la mayor parte de América Latina entre 1976 a 1996, es decir, se produjo una nueva ola de desincorporación, que no implicó un retorno a la situación de pre-incorporación del siglo XIX, pero sí una reducción de derechos y beneficios sociales que fue resistida activamente por los sectores populares organizados (Rossi 2019).

Esta presión de los sectores populares más o menos organizados por reconectarse con el Estado y los mecanismos estatales para institucionalizar los cambios que implicaron estas pujas, produjeron una segunda gran redefinición de la arena sociopolítica (Rossi 2019) en América Latina. Así, entre finales de los años noventa y entre mediados del 2010, surge una segunda ola de incorporación con el ascenso de partidos de izquierda o progresistas al poder, tras dos décadas de lucha por la inclusión de demandas populares en la agenda pública. Así, la revisión bibliográfica se realizó hasta 2020, cuando el giro a la derecha marca una nueva

---

<sup>8</sup> Para la comprensión de estos ciclos históricos se retomaron los trabajos: “Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America” (Collier y Collier 2002); “Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation” (Rossi y Silva 2018); “The Poor’s struggle for political incorporation: The Piquetero movement in Argentina” (Rossi 2017); y, “La segunda ola de incorporación en América Latina: una conceptualización de la búsqueda de inclusión aplicada a la Argentina” (Rossi 2017).

época de transformación en las relaciones Estado – sociedad, y el fin de la hegemonía progresista en la región.

En otro nivel, el enfoque de los regímenes de Bienestar, nos permitirá reconstruir el sistema de protección social (los cambios en) vigente en los gobiernos de Moreno (2017 -2021) y Macri (2015 -2019), a partir del análisis de las reformas a las políticas sociales, considerando que los sistemas de protección social se articulan entre: un proceso económico, un proceso social y un proceso político. Para la caracterización de los sistemas de protección social se analizará la política social de ambos gobiernos, desde dos conceptos inherentes a los regímenes de bienestar: la (des) mercantilización y la estratificación. Por cuestiones de tiempo, solo nos centramos en el análisis de dos dimensiones: la desmercantilización en la educación y la estratificación en lo inherente a las transferencias no contributivas. Se asume que estos dos indicadores pueden mostrar algo de las tendencias generales sobre los casos en cuestión.

En este sentido, el análisis de la política social de los gobiernos de Moreno y Macri se realizó a través de la búsqueda de decretos, leyes y programas, en las diferentes páginas oficiales de los gobiernos. Asimismo, se reconstruyeron los ciclos de políticas sociales durante el Gobierno de Mauricio Macri, entre 2015 y 2019; y en el de Lenín Moreno, entre 2017 y 2021, a través de fuentes hemerográficas de cobertura nacional. Esta información fue triangulada con indicadores cuantitativos sobre pobreza, pobreza extrema, pobreza multidimensional, coeficiente de Gini, empleo adecuado, desempleo e inversión social, proporcionados por organismos nacionales e internacionales. En ambos casos, también se utilizó trabajos previos sobre las políticas públicas en el gobierno de Macri y Moreno<sup>9</sup>.

Así, para operativizar el concepto de (des)mercantilización se precisa visibilizar el gasto e inversión sociales dedicados a educación, así como la cobertura y calidad:

### **Tabla 3. Dimensiones y variables para operativizar el concepto de (des)mercantilización**

---

<sup>9</sup> Este enfoque metodológico toma como referencia el trabajo “Revolución Ciudadana y Régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012)” (Minteguiaga y Ubasart-González 2013); así como los estudios “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina” (Filgueira 2013); “Desigualdad y crisis de incorporación: la caja de herramientas de políticas sociales de la izquierda” (Filgueira y Reygadas 2011); “Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura” (Antía 2018); y, los trabajos iniciales del bienestar de Esping- Andersen: “Los tres mundos del Estado de Bienestar” (Esping-Andersen 1993) y “Fundamentos sociales de las economías postindustriales” (Esping-Andersen 2000).



<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>
Derechos: políticas y servicios que hacen efectivos los derechos como pilares del bienestar.	Gasto social Cobertura, Calidad Institución que presta el servicio

*Fuente:* Minteguiaga y Ubasart-González, 2013

La matriz propuesta para operativizar el concepto de estratificación pretende capturar la operatoria de una serie de formas de estratificación que pueden contener las políticas ligadas al bienestar (Tabla 4). Este trabajo pretende identificar la estratificación que funciona en programas sociales, que incluyen comprobación de medios de vida y otras condiciones para la entrega de transferencias monetarias.

**Tabla 4. Dimensiones y variables para operativizar el concepto de estratificación.**

<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>
Programas y proyectos vinculados al bienestar de la población que incluyen comprobación de medios de vida y otras condiciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencias condicionadas como situaciones de dependencia: desocupación, discapacidad, maternidad, enfermedad, vejez, medios de vida.</li> <li>- Solidaridad social/construcción de ciudadanía social.</li> </ul>

*Fuente:* Minteguiaga y Ubasart-González (2013)

### **Estructura narrativa**

La tesis está organizada en cuatro capítulos. El primer capítulo comprende el modelo teórico-analítico referente a las olas de incorporación y desincorporación popular, así como un acercamiento a las teorías de los Estados de bienestar en América Latina.

El segundo, corresponde a la reconstrucción de los sistemas de protección social, desde el análisis de políticas públicas. Se efectúa tanto una lectura general de dichos sistemas como un acercamiento específico a las políticas de educación y a las transferencias condicionadas, durante los gobiernos de Rafael Correa y Cristina Fernández, inscritos dentro del progresismo del siglo XXI.

El tercer capítulo construye una caracterización de los sistemas de protección social en los gobiernos de Moreno y Macri, a partir de un análisis, de corte cualitativo, de las políticas públicas, programas, y líneas de inversión social, así como a partir de indicadores cuantitativos.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se esbozan las conclusiones sobre los sistemas de protección social que ponen en pie los nuevos gobiernos. Se trata de establecer si estos mercantilizan o desmercantilizan los derechos sociales y qué tipos de estratificación promueven. De igual forma, se establece si se puede identificar un nuevo proceso desincorporador en ambos países.

## **Capítulo 1. Marco teórico**

### **1.1. El debate sobre la incorporación popular en América Latina**

La revisión de la literatura ha permitido identificar dos enfoques respecto a los procesos de incorporación en América Latina. El primero, desde la perspectiva de las interacciones socio-Estatales y las formas de participación popular establece que, en determinados periodos de tiempo, ocurrieron procesos históricos de lucha entre grupos socioeconómicos y políticos; entre aquellos que intentan mantener una relación íntima entre el poder económico y político y aquellos que presionan (a veces desde abajo) para expandir la arena socio política, con el objetivo de incorporar a los pobres como ciudadanos y trabajadores, a los beneficios del Estado (Rossi y Silva 2018).

Es decir, desde esta mirada, la incorporación inicial fue una respuesta política ante el ascenso del movimiento obrero, sus formas de movilización, sus alianzas sectoriales y de clase, y su articulación con el sistema de partidos o el Estado para legitimarse como actores sociales, alcanzar negociaciones y demandar derechos sociales. En esta perspectiva se inscriben los trabajos de Collier y Collier (2002) y Federico Rossi (2017; 2018; 2019).

Otro abordaje es el que incorpora las perspectivas del bienestar, es decir, indaga en las políticas públicas, planes y proyectos, desde conceptos que permiten observar la ampliación o recorte de los derechos sociales y la forma en la que se estructuran los sistemas de protección social desde el Estado. Desde esta visión, en la que se analiza las formas en que los sectores populares son incorporados tanto a la arena política como a estructuras de protección social desde los gobiernos, se inscriben los trabajos de Minteguiaga y Ubasart-González (2013), Filgueira (2011; 2013); Fleury (Fleury 2002).

#### **1.1.1. Primera y segunda ola de incorporación popular en América Latina**

Los estudios seminales sobre la incorporación fueron desarrollados por Collier y Collier (2002). Los autores definieron a la “incorporación” como un cambio histórico en las relaciones entre el Estado y la clase obrera. Este cambio ocurrió en las primeras décadas del siglo XX, entre 1930 y 1950, y significó la transformación del patrón represivo utilizado para controlar al movimiento obrero por políticas de Estado que lo institucionalizaron o legalizaron para regularlo

Si bien la incorporación se produjo de manera diferente en los países latinoamericanos, en la mayoría de los casos el resultado fue un movimiento obrero institucionalizado y un sistema de

relaciones industriales, en importante medida, controlado y regulado por el Estado (Collier y Collier 2002).

En algunos países las políticas del período de incorporación estuvieron destinadas principalmente a establecer nuevos mecanismos de control por parte del Estado. En otros casos, la preocupación por el control se combinó con un importante esfuerzo para cultivar el apoyo de los trabajadores, abarcando un papel central en el partido político – o un movimiento político que más tarde se convirtió en partido – y a veces produciendo episodios dramáticos de la movilización de los trabajadores (Collier y Collier 2002).

Este cambio en las relaciones estado-trabajo ocurrió en un contexto de transformaciones políticas más amplias, marcadas por la pérdida del poder de los viejos grupos oligárquicos y la toma del poder por las nuevas élites salidas en parte de los sectores medios, que junto con elementos reformistas que surgieron de la élite más tradicional, promovieron el abandono de los principios del *laissez-faire* y dieron paso a un Estado más intervencionista, con nuevas responsabilidades sociales y de bienestar, cuyo objetivo principal era “armonizar los intereses del trabajo y el capital” (Collier y Collier 2002).

La institucionalización de los sindicatos permitió que estos representasen los intereses de los trabajadores en la arena política y en las negociaciones con el Estado. En ese sentido, en su mayor parte, las demandas populares eran canalizadas a través de los partidos políticos o del corporativismo, definido por los autores como un conjunto de estructuras para la integración vertical de la sociedad (Collier y Collier 2002). Los autores analizaron la incorporación inicial a través de dos argumentos:

1) Que el cambio en la relación Estado-trabajo ocurrió en periodos políticos definidos, pero cronológicamente diversos en los distintos países (identifican periodos como la era Batlle en la primera década y media del siglo XX en Uruguay, las secuelas de la Revolución Mexicana en los años siguientes a la constitución de 1917, el gobierno de Vargas en Brasil a partir de 1930, la era de Perón en Argentina a partir de la década de 1940); y que, si bien la mayoría de incorporaciones sucedieron en coincidencia con el periodo de reformas y el nuevo Estado interventor, no fue así en todos los casos.

2) Que las formas de control, el apoyo a la movilización y los actores que ejecutaron los procesos de incorporación permitieron distinguir dos experiencias de incorporación: estatal y a través del partido.

A través de la incorporación estatal, las élites buscaban la despolitización y control del movimiento obrero, mientras que, en la incorporación por el partido, además del control, el apoyo de la clase obrera al partido o movimiento fue uno de los objetivos. En esta segunda experiencia, de acuerdo con cómo las élites trataron de ganar el apoyo de los trabajadores en la arena electoral a través de sus vínculos sindicato-partido y de si hubo una incorporación paralela de los campesinos, la incorporación se dio de tres formas:

“1) Movilización Electoral por un Partido tradicional. Hubo una activa movilización electoral con apoyo obrero, pero el esfuerzo por vincular los sindicatos al partido fue limitado o inexistente, y el proyecto de incorporación no incluía el campesinado. Los autores sostienen que esta fue la forma más limitada de la movilización por el partido, donde se agregaron nuevos grupos a las viejas coaliciones de partidos, la adición de sindicatos como un elemento importante en estas coaliciones tiende a ser problemático y la élite económica mantuvo estrechos vínculos con ambas partes. 2) El populismo laboral. Hubo activa movilización electoral de apoyo de los trabajadores y un importante esfuerzo para vincular a los sindicatos a un partido o movimiento político, pero el proyecto de incorporación no abarca a los campesinos, y la más extensa movilización de este tipo se mantuvo restringida a la mano de obra en el sector moderno. El contexto político fue la aparición o consolidación de un partido populista o movimiento que desplazó a la clase política tradicional, por lo que el periodo de incorporación fue fuertemente antioligárquico, pero no al punto de alterar fundamentalmente las relaciones de propiedad en el sector rural. 3) El populismo radical. Experimentaron una amplia movilización electoral de apoyo de los trabajadores, un gran esfuerzo para vincular sindicatos al partido, y, junto con la clase obrera del sector moderno, una paralela incorporación del campesinado. Debido a que la reforma agraria que acompaña la movilización campesina representa un asalto más amplio sobre la oligarquía y sobre las relaciones de propiedad preexistentes, nos referimos a esto como el populismo radical (Collier y Collier 2002).

Los autores analizaron ocho países latinoamericanos: Brasil, Chile, México, Venezuela, Uruguay, Colombia, Perú y Argentina, de acuerdo con el nivel de desarrollo industrial, comercial y urbano, y con las transformaciones políticas de mayor envergadura dentro de un contexto regional. En su tipología, identificaron que en Brasil y Chile la incorporación ocurrió a través del Estado, es decir, el Estado impuso nuevos métodos de control sobre el sector obrero. En México y Venezuela, la incorporación sucedió a través del partido, en la categoría de populismo radical, pues comprendió al sector obrero, pero también a los campesinos y al sector rural tradicional.

En Uruguay y Colombia la incorporación ocurrió a través de la movilización electoral por un partido tradicional, como un aspecto de la competición electoral dentro de un sistema

bipartidista. Los partidos fueron fundados en el siglo XIX, con lazos fuertes en la élite económica, lo que ocasionó una movilización de la clase obrera más limitada y restringida a la movilización electoral. Finalmente, Perú y Argentina se incluyen en la categoría de incorporación a través del partido, en la forma de populismo obrero, pues la movilización electoral estuvo liderada por partidos anti oligárquicos y, además de movilización electoral de los trabajadores, sistemáticamente se construyeron raíces partidistas con las organizaciones obreras.

Posteriormente, desde los estudios latinoamericanos, Federico Rossi (2017) retomó el enfoque y la problemática de Collier y Collier (2002) para proponer que, entre 1999 y mediados del 2010, se produjo en América Latina una segunda ola de incorporación o “reincorporación” de los sectores populares.

Para Rossi (2017), la incorporación comprende procesos históricos de lucha entre grupos socioeconómicos y políticos por la redefinición de la arena sociopolítica, para incluir a los sectores populares al sistema estatal, luego de haber sido excluidos por los regímenes autoritarios y las reformas neoliberales durante el período democrático.

Se propone que al igual que en el periodo liberal, comprendido entre 1870 y los años treinta, que antecedió a la primera incorporación –en las décadas de 1930 a 1950–, en la segunda ola surgieron movimientos por la reincorporación, cuyo objetivo era reconectar a los sectores populares con el Estado, para recuperar –u obtener por primera vez– derechos y beneficios que el Estado dejó de –o falló en– proveer (Rossi 2019).

En la primera ola de incorporación, se identificó al movimiento obrero organizado como centro de las transiciones críticas en la relación Estado-actores colectivos, que pugnaron por el cambio social. En la segunda ola o “proceso de reincorporación” fueron los pobres y marginados territorialmente, por ejemplo, los campesinos sin tierra en Brasil, los indígenas en Bolivia y Ecuador y los desempleados en Argentina, y otros actores anti neoliberalismo, quienes impulsaron este proceso.

En ese sentido, durante la primera ola, las políticas sociales se organizaron en torno al mercado del trabajo y al sistema sindical, mientras que, en la segunda, las políticas sociales conectaron el Estado con diversos sectores populares, ajenos al sistema sindical (Rossi 2017). Esto corresponde con un proceso extenso de diferenciación del mundo popular desde fines del siglo XX en el marco de las reformas pro-mercado. Es decir, no pude haber un actor icónico de la lucha de reincorporación durante comienzos el siglo XXI.

De igual forma, algunos autores han relacionado a los procesos de incorporación con la crisis de los regímenes oligárquicos y el ascenso de ciertos populismos, que favorecieron la democratización de los sistemas institucionales excluyentes. Así, De la Torre (2013) identifica al populismo clásico entre 1940 hasta los 70, pues estos mandatos se orientaron, entre otras características, hacia una fuerte presencia del Estado, la ampliación de las bases sociales de la ciudadanía, la participación popular, y la estatización de recursos; y a los populismos de izquierda o populismos radicales qué?, retratados en los regímenes de Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa.

De La Torre también incluye en estas “olas democratizadoras” al neopopulismo de los 90. Sin embargo, como lo ha propuesto Abad (2012) aquí es visible una disociación entre populismo y un determinado tipo de política económica e ideología. Los neopopulistas –como Menem, Fujimori, Collor de Mello, Bucaram– implementaron reformas neoliberales de derecha y sus políticas diferían radicalmente de lo que se esperaba de un líder populista clásico; en tanto, los denominados populistas contemporáneos han tenido un corte más estatista de izquierda.

Para Filgueira y Reygadas (2012), el régimen neoliberal que coincide con el neopopulismo de los 90 fue un intento fallido de incorporación (modernización conservadora), pues este régimen no permitió un crecimiento económico sostenido, ni la distribución de la riqueza o la inclusión política como mecanismos para sincronizar las expectativas colectivas y las demandas individuales.

Entonces, desde el enfoque propuesto por Collier (2022) y Rossi (2017), es posible sostener que la incorporación es el resultado de las dinámicas de movilización de los actores colectivos, las respuestas desde el Estado a estas movilizaciones, y los cambios institucionales que ocurren a raíz de ellas y de la pugna política. La incorporación pudo concretarse a través de la participación de los actores populares en la arena política y de políticas sociales que intervinieron en las reivindicaciones y derechos de los sectores populares organizados.

## **1.2. Sistemas de protección social e incorporación al bienestar**

El Estado de Bienestar (EB) surge tras la crisis del liberalismo económico y la Gran Depresión en los años 30. Las guerras mundiales, la recesión económica, los conflictos institucionales que vivieron algunos países, obligaron a una recomposición del capitalismo, que desembocó en la concreción de los Estados benefactores o de bienestar.

El EB constituyó, en esencia, una respuesta de carácter social y político a los problemas estructurales del capitalismo, que ponían en riesgo su estabilidad y permanencia. Dicho

Estado surgió, en parte, por la necesidad de mantener el orden social ante la consolidación del movimiento obrero como actor social y político, y en otra, por la necesidad de legitimación y apoyo político en virtud de la extensión del sufragio universal y la competencia política (Mora Toscano 2008).

Esping-Andersen (2000) conceptualizó a los EB como experiencias específicas de los países desarrollados, entre las décadas de los treinta y los sesenta. Estas experiencias iban más allá de una mera política social que aliviara los males de la sociedad y redistribuyera los riesgos básicos; se trataba de un compromiso político para reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía.

Entre las principales características de los EB se cuentan políticas de protección para la población en educación, salud, programas de vivienda, protección para el desempleo, pensiones de vejez, etc. Asimismo, con la institucionalización de los sindicatos, el Estado estableció leyes sobre el salario y mejora de prestaciones. Medina Núñez (1998) resume en tres las características fundamentales del EB:

1) La intervención directa e indirecta del Estado en la economía como un medio para enfrentar las crisis del capitalismo, causadas por los excesos de ganancia en la inversión privada. Se acepta, con esto, que el juego del libre mercado, por sí solo, puede conducir a catástrofes. 2) El Estado puede regular la economía de un país y aun llegar a ser propietario de medios de producción. La implementación de una serie de programas sociales legales encaminados a paliar los grandes problemas económicos y sociales de la población trabajadora, pero al mismo tiempo para mantener y fortalecer la mano de obra que necesita la producción, aumentando la demanda de productos. 3) Un sistema de representación de intereses que se expresa sobre todo en un sistema competitivo de partidos, los cuales avanzan o retroceden en posiciones de poder dentro del Estado, tanto mediante la presión política como por la democracia electoral representativa (Medina Núñez 1998, 8-9).

La literatura sobre los EB ha abierto debates sobre tres campos específicos: 1) el abordaje integrado de la economía y de la política social; 2) el análisis histórico comparado de los Estados, tipos y regímenes de bienestar social, y 3) las dimensiones de género y familia en la estructuración del Estado de bienestar (Mora Toscano 2008).

Así, el primer abordaje advierte que la provisión del bienestar no recae exclusivamente en el Estado, sino que está condicionado por la forma en que este, el mercado y las familias interactuaban. Asimismo, permite observar la política pública en relación con los diversos sectores sociales y con los proyectos políticos de país. Como lo sugieren Rodríguez Peñaloza



y Rodríguez Manzanares (2009), el abordaje integrado se transforma en una herramienta estratégica para la comprender la interacción entre lo económico, lo social y la democracia participativa.

El segundo abordaje permite advertir las características que configuran a los distintos Estados benefactores, básicamente por el peso que tiene el Estado y por su capacidad redistributiva. Esping-Andersen (2000) no definió un modelo fijo para caracterizar los EB, sin embargo propuso dos criterios esenciales para definirlos: 1) la desmercantilización, que se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derechos y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado, es decir, cuando se sustraen la efectivización de derechos sociales y la subsistencia de la esfera mercantil; y, 2) la estratificación, que tiene que ver con los grados de solidaridad con los que una sociedad asume colectivamente la responsabilidad por la vida de los demás, así como con singularidades de la desigualdad de clase y las diferencias de status producidas (Minteguiaga y Ubasart-González 2013).

El estudio de Esping-Andersen (2000) distingue tres tipos fundamentales: liberales, socialdemócratas y corporativos que se diferencian en los alcances de la desmercantilización, los impactos en términos de estratificación social, así como por la forma en que el Estado, el mercado y las familias interactúan en la provisión de bienestar.

El modelo de bienestar liberal presenta un carácter residual en la medida en que las garantías sociales se limitan a los “riesgos inaceptables”. El Estado interviene a través de políticas asistenciales, cuando el mercado falla. Asimismo, se caracteriza por fomentar el mercado como proveedor principal de bienestar (..) el régimen socialdemócrata se caracteriza por el universalismo y por un compromiso con la cobertura de riesgos globales a través de subsidios generosos. Los derechos se basan en la ciudadanía antes que en una necesidad demostrada o en una relación laboral (...) El régimen corporativo-conservador se sustenta en una mezcla de segmentación de estatus y familiarismo. Las distinciones de estatus corporativas dominan la seguridad social, al tiempo que el familiarismo se manifiesta en una protección social sesgada a favor del varón cabeza de familia y en el carácter central de la familia, y las mujeres, como dispensadoras de cuidados. Reforzando esta pauta, el componente residual se dirige a los “fallos” de la familia” (Antía 2018, 197).

La tipología propuesta por Esping-Andersen (2000) ha sido una referencia para el estudio de los regímenes de Bienestar. Su enfoque se ha aplicado para analizar otras regiones y se ha ido actualizando con nuevas esferas y dimensiones que son parte de la provisión de bienestar. Así, por ejemplo, Gough y Wood (2004) analizaron los regímenes de Bienestar de los países

subdesarrollados en Asia, África y Latinoamérica e incorporaron nuevas dimensiones para el estudio, como la comunidad o los actores internacionales.

Según Antía (2018) uno de los méritos de sus estudios es haber considerado dimensiones más informales en la provisión del bienestar como, la (des) clientelización que alude al grado en que las políticas sociales dejan de estar sujetas a relaciones clientelares. Antía identifica tres tipos de regímenes: regímenes estatales de bienestar (correspondientes a los países europeos), informales de seguridad (propio de los países asiáticos y de buena parte de los países latinoamericanos) y de inseguridad (característico de los países africanos), mientras que los países del Cono Sur en Latinoamérica se encuentran en la frontera entre los regímenes informales de seguridad y los estatales de bienestar.

Finalmente, la tercera dimensión tiene que ver con el vínculo entre Estado, mercado y la familia como proveedora de bienestar; así como con el trabajo femenino en la esfera doméstica, que es donde ocurre la reproducción de la fuerza de trabajo.

### **1.2.1. Los regímenes de bienestar o sistemas de protección social en América Latina**

En América Latina, a diferencia de lo que sucede en los países desarrollados, no se puede hablar de estados de bienestar como tal. Para el análisis de las políticas sociales se ha propuesto la noción de *regímenes de Bienestar*, conceptos que son una adecuación en relación a la noción de EB para la realidad de América Latina, pues los países de esta región presentan una diversidad significativa en lo que se refiere a la trayectoria histórica, tamaño y alcance de la protección social (Antía 2018).

Filgueira (2013) sostiene que la forma que adquieren los regímenes de políticas sociales en América Latina está relacionada con la historia de los modelos de desarrollo y los paradigmas económicos y sociales que prevalecieron en las diferentes etapas de su desarrollo. Así, en su estudio, ha identificado cuatro matrices que permiten observar el desarrollo de los regímenes de políticas sociales en la región: 1) el modelo exportador primario y la influencia del pensamiento liberal; 2) el modelo sustitutivo de importaciones; 3) un modelo regido por la reorientación exportadora y el neoliberalismo; y, 4) un modelo que surge a partir de la crisis del Consenso de Washington, el “giro a la izquierda”, en el que priman los derechos y el acceso a mínimos garantizados de protección y promoción social (2013, 10).

La primera incorporación, entonces, ocurrió con el Modelo Sustitutivo de Importaciones (MSI). Tras la contracción del comercio, luego de la crisis de 1929, entre las décadas de los 30 y 50, surgió un nuevo estilo de desarrollo basado en la industrialización dirigida por el

Estado, el MSI, que amplió significativamente la acción del Estado en el campo económico y social, y promovió un crecimiento orientado al mercado interno.

La primera incorporación fue un experimento de construcción de ciudadanía social, que ocurrió como respuesta a una crisis de incorporación de los sectores subalternos entre los años 20 y 30. Sin embargo, según el autor, este intento de ciudadanía fracasó porque fue un proyecto de modernización social y económica de corte conservador, donde predominó la función de control sobre los horizontes de emancipación de la política social (Filgueira 2013).

Con los golpes de Estado en Brasil en 1964 y en Argentina en 1966, las relaciones Estado-Sociedad se transformaron nuevamente y fueron configurándose de la mano del protagonismo militar y la lógica de la seguridad nacional impulsada desde Estados Unidos<sup>10</sup>. Poco después ocurrieron nuevos golpes de Estado en la región: Perú en 1968; Bolivia en 1971; Ecuador en 1972; Chile y Uruguay en 1973; Perú en 1975; Argentina en 1976. Los golpes militares y la implementación de reformas neoliberales —que empezaron en los años 80 y se extendieron hasta la década del 2000— acarrearón procesos sistemáticos de exclusión o “desincorporación” de sectores populares.

El modelo regido por la reorientación exportadora y el neoliberalismo, tutelado por el Consenso de Washington, criticó al intervencionismo estatal en la economía y en la regulación del mercado. Según la lógica del Consenso, el intervencionismo del Estado había sido el culpable de la crisis y para solucionarla se propuso un modelo económico basado en la modernización del Estado y el papel protagónico del sector privado.

Así, se modificaron las relaciones entre la esfera política y social: las políticas neoliberales antepusieron los intereses del capital sobre las demandas y objetivos sociales como el pleno empleo, la distribución igualitaria del ingreso, la inversión en servicios públicos. Si bien, las reformas variaron en cada país, los cambios característicos en todos ellos fueron la flexibilización laboral, el desempleo y subempleo, la privatización, el declive de la industria nacional, la liberalización del comercio, la subcontratación y la reducción del Estado.

En 1989, la era del Consenso de Washington acentuó las desigualdades y abrió nuevas brechas políticas, económicas, sociales y culturales, que fueron visibles en la pérdida del

---

<sup>10</sup> En medio de la polarización de la Guerra Fría, el mensaje de insurrección de la Revolución Cubana en 1959 significó para el bloque occidental una amenaza. Las corrientes reformistas o revolucionarias, y las tendencias de algunos gobiernos hacia el nacionalismo económico fueron considerados como actos de infiltración comunista y forjó la colaboración entre los ejércitos de la región y el norteamericano. Los conflictos sociales y la oposición política pasaron a formar parte de la agenda de la seguridad nacional (Paramio 2003).

poder de los sectores populares y de clase media, y en la concentración del poder político y económico en las élites de poder internacionalizado (Svampa 2017).

Desde la visión neoliberal, los conflictos de clase podían resolverse en la pugna política, a través de la democracia formal. Por tanto, para hacer frente a los problemas de pobreza y desigualdad, los gobiernos debían centrarse en la creación de esquemas jurídicos y económicos que salvaguarden la “libertad individual” y fomenten “la libre iniciativa empresarial”, pues el neoliberalismo implantó la creencia de que el fortalecimiento de las actividades privadas traería automáticamente mejoras en las condiciones de vida de todos los individuos (Huerta 2005).

En este proceso de “desincorporación neoliberal” Rossi (2017), en algunos casos, las élites excluyeron a los actores populares colectivos y sus organizaciones. Si bien los sindicatos estaban regulados y reconocidos, se fue reduciendo su campo de acción legítima para evitar que influyan en la política socioeconómica. El neoliberalismo, no obstante, fue incapaz de lograr crecimiento sostenido, distribución de la riqueza, incorporación a los mercados, y también de estructurar la inclusión política mediante políticas capaces de armonizar las expectativas colectivas y las necesidades individuales.

Autores como Filgueira y Reygadas (2012) sugieren que, esta incapacidad de solventar las demandas colectivas propició el giro a la izquierda, a finales de los años 90, como un intento de enfrentar la crisis de incorporación generada por las desigualdades persistentes, los Estados debilitados, la apertura económica, y la modernización conservadora.

Rossi y Ramírez, coinciden en que las victorias electorales de las izquierdas fueron impulsadas por los pobres y marginados (Rossi 2017) y los sectores medios (Ramírez 2006) de cada país. Las demandas de mayor redistribución y de reconocimiento social, expuestas desde estos sectores, convergieron con la oferta realizada por esas fuerzas políticas para desmontar el núcleo duro de la agenda neoliberal y recuperar ciertas funciones de bienestar social y regulación económica que el Estado cumplió, aunque de modo muy desigual, en los años previos al ajuste estructural (Ramírez 2006).

Así, como lo sostiene Filgueira (2013), el giro a la izquierda implicó un nuevo intento de construcción de ciudadanía y un cambio en lo que en América Latina se consideran “políticas adecuadas” y “preocupaciones centrales”<sup>11</sup>, girando el debate y la hegemonía hacia la

---

<sup>11</sup> Términos acuñados por Benjamín Arditi, en su trabajo “Arguments about the Left Turns in Latin America: A Post-Liberal Politics”, 2008.

regulación de los mercados, la expansión del gasto social, la necesidad de limitar los excesos de la privatización y la politización de temas étnicos y culturales.

Asimismo, el autor señala que este nuevo ciclo comparte similitudes con respuestas históricas a situaciones de crisis de incorporación y a etapas iniciales de intentos de incorporación: apoyo de una base social heterogénea, retórica en contra de las élites tradicionales y de los grupos en el poder, movilización significativa por un líder carismático y evento disparador - por ejemplo, la crisis económica-. “No hay un cambio ideológico drástico, sino más bien un cambio de actitud que intuitivamente se dirige hacia la raíz del descontento: la desigualdad” (Filgueira 2013).

En lo que respecta a la caracterización y tipologías, para América Latina, Martínez Franzoni actualizó el modelo analítico de Esping-Andersen agregando a su estudio perspectivas de género. En su modelo analítico, sobre los regímenes de bienestar en la región, da importancia al trabajo productivo y reproductivo, además de analizar los servicios de salud y educación, y los niveles de protección social.

Martínez (2007) propuso así cuatro dimensiones para el análisis de los regímenes de Bienestar: 1) la mercantilización, entendida como la capacidad del mercado laboral para proveer trabajo remunerado, así como la calidad de ese trabajo según estabilidad, protección social y otras garantías laborales; 2) la desmercantilización que se refiere al nivel de intercambio mercantil debido a la reasignación de los recursos que realizan las políticas públicas; 3) la familiarización que alude a la disponibilidad de trabajo femenino y las labores de cuidado no remuneradas, basadas en la división sexual del trabajo; y 4) el desempeño, es decir, los resultados de las políticas públicas para generar mejores o peores condiciones de vida de la población.

Desde estas dimensiones identificó que en América Latina a inicios del siglo XX existieron cuatro tipos de regímenes de bienestar: productivista-informal (Argentina y Chile); proteccionista-informal (Brasil, Panamá y Uruguay, Costa Rica y México); informal asistencial (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Colombia, Venezuela, Perú y República Dominicana); y meramente informal (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Panamá).

Por su parte, Cantú (2015) identificó dos grupos de países en función de la forma cómo se articulan el Estado, el mercado y las familias en la provisión de bienestar social. En el primero, formado por Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay y México, el Estado tiene mayor presencia en la cobertura de los riesgos sociales, aun cuando sus regímenes de políticas

sociales presentan un alto nivel de segmentación y de presencia del mercado; mientras que en el otro grupo integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú, el Estado tiene un rol marginal y las familias se ven recargadas ante la insuficiente incorporación en el mercado de trabajo y la ausencia de respuestas estatales para buena parte de la población.

## Capítulo 2. Gobiernos progresistas y segunda ola de incorporación en América Latina

Este capítulo intenta dar cuenta de cómo se estructuraron los regímenes de Bienestar en Ecuador y Argentina durante los gobiernos progresistas de Rafael Correa y Cristina Fernández, respectivamente. La descripción de estos regímenes de bienestar nos permitirá, posteriormente, identificar y comparar las principales transformaciones registradas, respecto a las políticas sociales, durante los gobiernos de Lenín Moreno y Mauricio Macri.

Para ello, recurriremos a bibliografía secundaria, específicamente a los trabajos académicos sobre los sistemas de protección social, tanto en Argentina como Ecuador. Asimismo, recogeremos indicadores macroeconómicos de los institutos estadísticos de los dos países y de organismos económicos internacionales. También, utilizaremos artículos de prensa relacionados.

La organización del capítulo comprende una línea de tiempo del proceso desincorporador, previo al ascenso de los progresismos; un panorama general del denominado giro a la izquierda y, finalmente, las descripciones de los sistemas de protección social de los gobiernos de Rafael Correa y Cristina Fernández

### 2.1 Secuencia histórica: de la desincorporación neoliberal a la segunda ola de incorporación

Para comprender como se configuraron los procesos de incorporación durante los gobiernos progresistas de Correa y Fernández es preciso delinear los acontecimientos previos. Para ello, proponemos una revisión general de los hechos.

#### Ilustración 2.1 Inicio del período de desincorporación en Argentina

Golpe de 1976 Inicio del período de desincorporación	1989: Carlos Menem asume la presidencia de la Argentina. Inician las reformas estructurales con orientación neoliberal. 1990 -1996: se deterioran las políticas públicas: hay ajustes en salud, vivienda, educación, seguridad social. Disminuye la capacidad del Estado para garantizar el empleo.	1996: se organizan los primeros piquetes por los despidos de trabajadores de YPF. 1997: Se organizan los incipientes Movimientos de Trabajadores Desocupados
	1999 – 2000: con el gobierno de Fernando de De La Rúa la crisis política y económica se agrava. 2001: ocurre la revuelta popular, conocida como el Argentinazo, que llevó a la renuncia de De La Rúa.	2001 – 2002: El clima de inestabilidad económica y política, al igual que los piquetes y cacerolazos, se mantienen durante los gobiernos de Rodríguez Saa y Duhalde. 2003: se anticipan las elecciones presidenciales en las que gana Néstor Kirchner. Este triunfo reconfiguró el mapa de las organizaciones piqueteras.

Elaborado por la autora con base a Rossi (2017).

Tanto en Ecuador como en Argentina, la primera ola de desincorporación comenzaría en la década de los 70, gracias al ascenso de los regímenes militares autoritarios, mientras que la segunda ola, estaría relacionada a las reformas neoliberales puestas en marcha por los gobiernos (promulgada por entidades internacionales como el FMI) durante la década de los 90 y principios de los 2000. Pero frente a este escenario de golpes de estado y de desincorporación neoliberal, en América del Sur esta tendencia se enfrentó a la resistencia de movimientos sociales que se movilizaron desde sectores populares, en Ecuador de la mano de los pueblos y nacionalidades indígenas, y en Argentina de la mano de la población en desempleo (Rossi 2017).

### **Ilustración 2.2. Inicio de período de desincorporación en Ecuador**

Golpe de 1972 Inicio del período de desincorporación	1990: el movimiento indígena se organiza y convoca a la movilización en rechazo al FMI, a la deuda, al imperialismo; y por un Estado plurinacional	2000: el movimiento indígena con el respaldo del Ejército derroca a Jamil Mahuad
	1990 – 1999: las movilizaciones se mantienen ante la inestabilidad política, la crisis económica e institucional, y la	2001: movilización contra política económica tutelada por el FMI. 2002: se alían con Sociedad Patriótica para las elecciones. Poco después del triunfo se rompen las coaliciones de
	2005: el movimiento civil reconocido como “Los Forajidos” derroca al gobierno de Lucio Gutiérrez.	2006: triunfa Rafael Correa a través de una coalición de al menos 30 movimientos y organizaciones sociales, denominada Alianza País.
	2006: en los comicios presidenciales, el candidato de Pachakutik obtuvo apenas el 2% de los votos, en la primera vuelta.	2008: El movimiento indígena apoya la candidatura de Correa, tras la Asamblea Constituyente. Sin embargo,

Elaborado por la autora con base a Verdesoto (2014).

La incorporación, pensado como una ola, trata de prolongados procesos históricos de lucha entre grupos socioeconómicos y políticos, quienes pretendían mantener una relación íntima con el poder, y quienes desde la arena sociopolítica pretendieron incorporar a la población más vulnerable (población empobrecida, trabajadores, etc.) a dicho escenario. En términos generales han existido en la región dos grandes olas de incorporación de los segmentos más pobres de la sociedad. La primera ola fue un proceso de combina las reivindicaciones populares por parte de los movimientos obreros y campesinos, mientras que la segunda con un proceso territorial (desde los barrios, por ejemplo), y la creación de partidos de izquierda.



## 2.2. El giro a la izquierda y la segunda ola de incorporación popular

En 1999, con el ascenso de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela, inició en América Latina un ciclo de cambios políticos, marcados por el rechazo al neoliberalismo. Como lo sostiene Svampa, fue el auge de diversos movimientos sociales antineoliberales los que abrieron la agenda política en los distintos países latinoamericanos para pensar la relación entre economía, sociedad y política desde otra perspectiva, así como también posibilitaron la emergencia de los llamados gobiernos progresistas, que se caracterizaron por la aplicación de políticas heterodoxas desde el punto de vista económico, la orientación social y el latinoamericanismo (Svampa 2016).

Si bien los gobiernos del *giro a la izquierda*<sup>12</sup> se configuraron de formas diversas, la literatura ha reconocido como parte de este nuevo ciclo, a los gobiernos de Inácio Lula da Silva en Brasil (2003); Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina (2003 - 2015); Tabaré Vázquez en Uruguay (2005); Evo Morales en Bolivia (2006); Rafael Correa en Ecuador (2007); Daniel Ortega en Nicaragua (2007); y Fernando Lugo en Paraguay (2008), Chávez, como aquellos que transformaron nuevamente las relaciones Estado-mercado, pues la desigualdad y la discriminación acentuada por el neoliberalismo pasó a ocupar un lugar central en su agenda pública (Arditi 2009).

Magaña García (2019) sostiene que aunque estos gobiernos en América Latina constituyeron un proyecto inacabado, durante su vigencia fue visible el crecimiento constante del gasto social, el cual contempla la inversión en protección social, educación, salud, vivienda, servicios comunitarios y actividades relacionadas con la cultura y protección del medio ambiente. Asimismo, destaca las reformas constitucionales que ocurrieron en algunos países de la región —Ecuador, Bolivia y Venezuela— como un factor clave para el reconocimiento y avance en cuanto a derechos sociales.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2002 el 44.5% de la población de América Latina vivía en situación de pobreza, mientras que, en el 2015, cuando se marca un punto de inflexión en el ascenso de la izquierda progresista, la pobreza se ubicó en 29.1%, evidenciando una baja con relación a la situación de la región bajo regímenes de derecha. Asimismo, en este periodo, el organismo registra un marcado crecimiento del gasto público social, entendido como aquella partida presupuestaria del Estado orientada a

---

<sup>12</sup> El giro a la izquierda ha sido comprendido como un proceso paulatino de cambio político que permitió la llegada al poder de líderes y movimientos identificados con la izquierda, y que transformó el panorama político de la región con relación periodo neoliberal (Valderrama Acevedo 2006).

garantizar una vida digna y la igualdad de oportunidades entre ciudadanos. En el 2002 el gasto social desde los gobiernos centrales, en promedio, fue del 9% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que en el 2015 el porcentaje regional alcanzó el 11.2% del PIB. Es decir, la reducción de la pobreza y el alza del gasto público social en la región, durante el periodo progresista, pueden traducirse como un proceso de relativa incorporación de los sectores populares al bienestar.

Mintegiaga y Ubazart- González (2015) proponen que con la irrupción de los proyectos políticos de izquierda progresista, el mapa de los modelos de bienestar se transformó y que a pesar de que las experiencias transformadoras fueron distintas, por las diversas realidades económico-sociales y de acción política, estos nuevos modelos se orientaron a prestar una mayor respuesta a las necesidades sociales desde el propio Estado.

Para dar cuenta de los relativos procesos de incorporación se constituyeron en Ecuador y Argentina, durante el ciclo progresista, en los gobiernos de Rafael Correa y Cristina Fernández respectivamente, y luego poder evidenciar la hipótesis de la desincorporación popular de la mano del advenimiento de gobiernos más conservadores, se propone describir los componentes constitutivos de los regímenes de bienestar en ambos países, con sustento en investigaciones previas. Cabe señalar que se habla de una “incorporación popular relativa” durante los gobiernos de Correa y Fernández, porque los proyectos políticos progresistas aún están en constante disputa, es decir, responden tanto a las coyunturas de cada país, como a las tendencias mismas de la región en el ámbito social, económico y político.

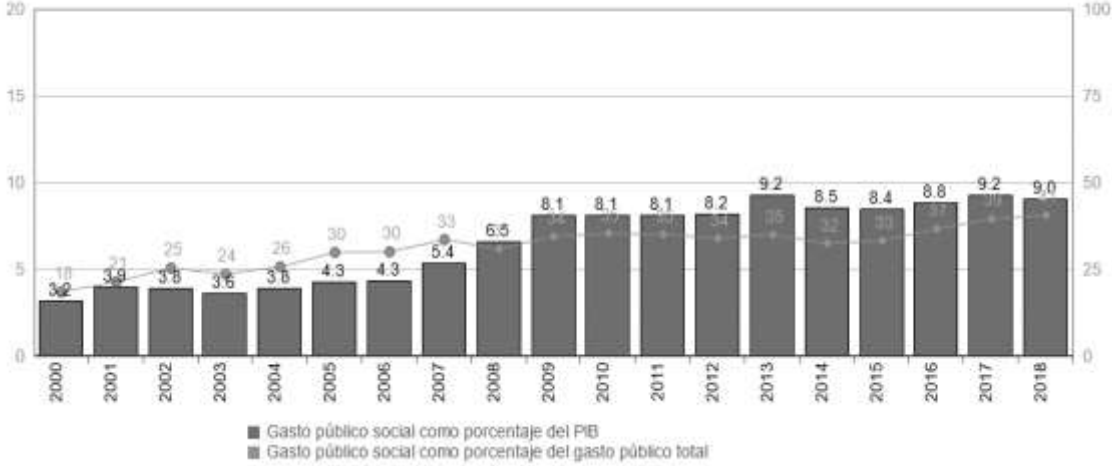
### **2.3. El sistema de protección social en el gobierno de Correa: principales transformaciones respecto a la etapa neoliberal.**

Según el Portal de Inversión Social para América Latina y el Caribe de la CEPAL, el gasto social del gobierno central en Ecuador, en 2006, tras una década de inestabilidad política y a poco de terminar el gobierno de Alfredo Palacio, se ubicó en 4.3% del PIB. Sin embargo, desde 2007, cuando Rafael Correa asume la presidencia de la República, este rubro se incrementa paulatinamente: en 2012, por ejemplo, este indicador registró el 8.2% del PIB y al cerrar su gestión en 2017, el gasto social se ubicó en el 9.2% del PIB.

Estas cifras reflejan que hubo cambios en cuanto a la inversión pública se trata, lo que podría leerse como una nueva configuración en lo que de derechos ciudadanos se trata (especialmente en el acceso a la salud y a la educación) y de protección social (contributiva, no contributiva, lucha contra la pobreza) en el país con respecto a la época neoliberal

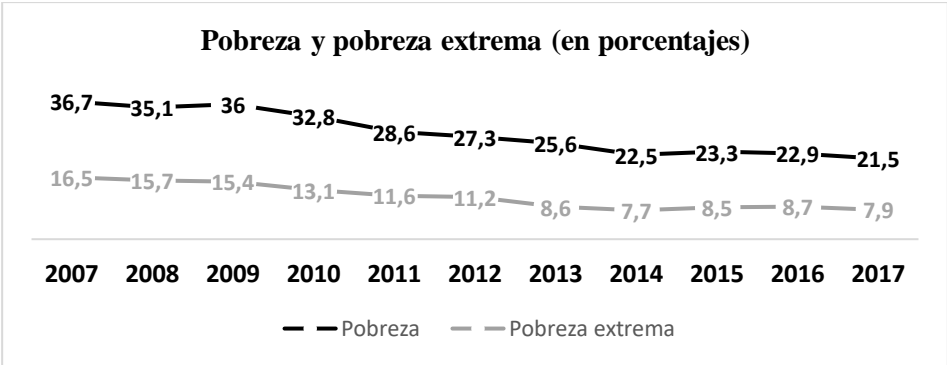
(Minteguiaga y Ubazart-González 2015; 2013), tal como se refleja en la ilustración 3 sobre el gasto social entre 2000 a 2018.

**Ilustración 2.3. Gasto social del gobierno central, 2000-2018 (en porcentajes del PIB y del gasto público total)**



Fuente: CEPAL

**Ilustración 2.4. Pobreza y pobreza extrema**



Elaborado por la autora con base a datos del INEC.

En cuanto a la reducción de la desigualdad y la pobreza, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en 2007 la pobreza por ingresos abarcaba al 37.6% de la población ecuatoriana, mientras que en 2012 esta cifra se reduce al 27.3%, es decir, la pobreza se redujo en alrededor de 10 puntos porcentuales. Al finalizar el periodo de Correa en 2017, la pobreza por ingresos a nivel nacional se ubicó en 21.5%.

La extrema pobreza pasó de 16.5% en 2007 a 11.2% en 2012 y a 7.9% en 2017, cuando Correa finalizó su periodo de gobierno. Finalmente, la desigualdad, según el coeficiente de Gini pasó de 0.445 en 2006 a 0.459 en 2017. Estos indicadores pueden entenderse como un cambio en los aspectos de estratificación que involucran la configuración de nuevo régimen

de Bienestar, y a una redistribución de recursos y riqueza en favor de los sectores más vulnerables y de las clases medias.

### **2.3.1. Transformación del Estado y cambio institucional**

En un panorama general, los trabajos de Minteguiaga y Ubasart-González (2013) y de Ramírez (2010), destacan como un hito del ciclo progresista, en Ecuador, a la Constitución del 2008, pues fue la herramienta que permitió reducir la centralidad de la política neoliberal; impulsar el retorno del Estado como ente rector, regulador y de control de la agenda pública; y dibujar un nuevo patrón de relaciones entre Estado, mercado y sociedad que vigorizó al poder estatal y transformó los sistemas de protección social.

Durante el proceso de transformación del Estado, según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades 2017), se reformaron 254 entidades públicas con la consigna de edificar el Estado del Buen Vivir y establecer medidas que faciliten al Estado el mejor funcionamiento de la economía y la prestación de servicios. Así, se trabajó en eliminar intereses privados de los espacios de decisión de asuntos públicos, con la finalidad de decidir en función de los intereses ciudadanos.

Hasta marzo del 2017 se descorporativizaron 81 instancias de decisión pública; se renovó la prestación de servicios estatales y se simplificaron 407 trámites; además, se promulgó 50 leyes para fortalecer el nuevo modelo de desarrollo propuesto. Entre estas leyes destacan la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) que permitió incluir a la función pública a 48.705 personas con discapacidad; la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), que estableció el marco normativo para garantizar el cumplimiento de los derechos y de la Constitución como norma suprema; el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), como un mecanismo para dirigir la inversión pública con enfoque participativo.

Asimismo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) desarrolló un sistema nacional de competencias y una nueva forma de organización del territorio, que impulsó el proceso de desconcentración de la Función Ejecutiva y estableció las competencias, facultades y atribuciones entre la administración pública central y en los distintos niveles de gobierno. En el marco de la descentralización, hubo procesos de asignación de competencias y funciones según nivel de gobierno, como en los mecanismos para las transferencias económicas desde el Gobierno Central hacia los gobiernos subnacionales (Senplades 2017).

También se construyó un marco jurídico para asegurar la sostenibilidad del sistema financiero nacional, así como de los regímenes de seguros y valores, para potenciar la distribución y redistribución de la riqueza (Código Orgánico Monetario Financiero); para garantizar el derecho a la comunicación y democratizar los medios (Ley de Comunicación); recuperar y fortalecer las capacidades de acción estatal, así como la soberanía del Estado sobre los sectores estratégicos (Ley de Agua, Ley de Telecomunicaciones, Reformas a la Ley de Hidrocarburos, Ley de Minería, Ley de Energía Eléctrica); garantizar el acceso a la formación académica y profesional de excelencia (Ley Orgánica de Educación Superior, Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación); potenciar las capacidades productivas e iniciativas endógenas del país (Ley de Tierras Rurales, Código de la Producción); y, poner los intereses del ser humano por sobre los del capital (Ley de Economía Popular y Solidaria, Ley de Control de Poder de Mercado), (Senplades 2017).

Estos cambios institucionales permitieron comenzar a desmontar al sistema de modernización neoliberal que se había llevado a cabo en los gobiernos anteriores, lo cual se puso en práctica a través de la redefinición del rol del Estado, y la reorientación y definición de las acciones de las entidades de este, lo que sentaría la base para la creación y ejecución de políticas públicas focalizadas a la protección social a nivel nacional.

### **2.3.2. Política económica y sectores estratégicos**

En cuanto a la política económica, visto en relación a la inversión social, una de las acciones emblemáticas fue romper con los postulados impuestos por los organismos multilaterales de financiamiento y sus condicionalidades. Así, la premisa del gobierno de la Revolución Ciudadana fue asegurar los recursos para garantizar las condiciones de vida y los derechos de los ecuatorianos sobre el pago de la deuda externa. Gracias a una auditoría y a la declaración de ilegitimidad de algunos trayectos de la deuda se logró pasar, en 2006, del 24% del presupuesto para este rubro al 4% en 2012 (Ramírez 2010; Minteguiaga y Ubasart-González 2013; Senplades 2017).

De igual forma, se enfatiza en la voluntad política de establecer regulaciones para la banca, enfocadas en bajar las tasas de interés, repatriar sus reservas depositadas en el exterior, dinamizar el aparato productivo a través del crédito y consolidar a la banca pública y cooperativa. Además, la Constitución determinó que la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera sería una facultad exclusiva del Gobierno y con el Código Orgánico

Monetario y Financiero, el Banco Central (BCE) perdió su autonomía (Minteguiaga y Ubazart-González 2013; Ramírez 2010).

La literatura también resalta que, durante el gobierno de Correa, se consiguió incrementar la capacidad recaudatoria del Estado, en el marco de una reforma tributaria progresiva y en contra del fraude fiscal. Con estos criterios de progresividad, los impuestos directos lograron mayor participación dentro de los ingresos tributarios, logrando que paguen más los que más tienen (Verdesoto 2014).

Todas estas decisiones y medidas concretas de política pública se orientaron a cumplir con un proyecto político enfocado en reducir las vulnerabilidades económicas y sociales, y en ampliar el acceso de la población al bienestar, por lo cual la capacidad de recaudación del Estado fue de suma importancia, poniendo énfasis en las empresas del sector primario, específicamente las relacionadas con el petróleo y la minería.

Se recuperaron así los recursos generados por empresas transnacionales relacionados con estas áreas, sus términos de gestión en territorio fueron renegociados y volvieron a manos del Estado ecuatoriano (reapropiación del Estado). Además, se crearon y/o fortalecieron empresas públicas en sectores estratégicos de la economía, para proveerles de institucionalidad y optimizar su gestión y control (Ramírez 2010; Minteguiaga y Ubasart-González 2013).

Entre 2007 y 2016 se invirtieron alrededor de 24.250 millones de dólares en el sector hidrocarburífero, lo que permitió aumentar, en promedio, 12% de producción petrolera diaria. Esto le permitió al Estado ahorrar aproximadamente 300 millones de dólares al año y entregar cerca de 700 millones a la población, en infraestructura para salud, educación y servicios básicos. La producción de gas natural también fue repotenciada y, entre 2007 y 2016, se incrementó en 77%. La generación eléctrica con gas natural permitió al país ahorrar 607 millones de dólares, entre los años 2009 y 2016 (Senplades 2017).

Para fortalecer su rol social, el Estado se involucró en el desarrollo económico mediante un aumento de la inversión pública. La formación bruta de capital en los primeros años del Gobierno de Correa, pasaron del 4,6% del PIB a 8,6%, entre 2007 y 2007, y se focalizó en los sectores estratégicos como la infraestructura de transporte, comunicaciones y energías, vivienda, educación, salud y sector agropecuario. En este sentido, el Estado ecuatoriano ha asumido un mayor control sobre los recursos energéticos y mineros del país (Martín-Mayoral 2009).

En el sector minero, los principales logros fueron el desarrollo de proyectos de mediana y gran minería con inversiones privadas por más de 8.000 millones de dólares<sup>13</sup>, hasta 2023; regalías anticipadas de 165 millones de dólares; y la creación del Plan Nacional de Desarrollo del Sector Minero (Senplades 2017)

En el sector de las telecomunicaciones, entre 2007 y 2016, la inversión superó los 7.000 millones de dólares, que permitieron la expansión de infraestructura de fibra óptica y servicios de telecomunicaciones; el incremento de la cobertura de servicios móviles e internet y la reducción de tarifas. Asimismo, se implementaron 854 infocentros para democratizar el acceso a internet (Senplades 2017).

En el 2008, el 37,7% de la población contaba con celular, mientras que para el 2016 este porcentaje ascendió al 57,74%. El número de abonados de servicio móvil avanzado subió en 27%, de 11,7 millones en 2008, a 14,8 millones en 2016. El número de aquellos que contaban con banda ancha también se incrementó de 1,5 millones en 2011, a 7,8 millones en 2016 (Senplades 2017)

Por otro lado, en el manejo de los recursos hídricos, se propuso la gestión integral y participativa del agua como derecho humano. Se creó una nueva institucionalidad con la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua; la Secretaría Nacional del Agua; la Agencia de Regulación y Control del Agua; y la Empresa Pública de Agua.

Se desarrollaron diversos proyectos multipropósito<sup>14</sup> cuyo objetivo fue dotar de la infraestructura necesaria para la captación, regulación y conducción del recurso hídrico, permitiendo de una manera sostenible y equitativa, abastecer de agua para consumo humano, acceder al recurso para riego productivo y llegar a controlar en gran medida las sequías o inundaciones en las áreas de influencia de los proyectos. La inversión en el sector hídrico fue de 1.560 millones de dólares entre 2007 y 2016. Además, la competencia de riego en todo el

---

<sup>13</sup>Este rubro se distribuyó en seis proyectos de gran escala que se estimó generarían rentas de aproximadamente 800 millones: Mirador, Fruta del Norte, Río Blanco, Llorimagua, Loma Larga y Panantza. Asimismo, se estimó a que con el desarrollo de los proyectos mineros de grande y mediana escala se generarían más de 10.000 empleos directos y cerca de 20.000 empleos indirectos.

<sup>14</sup>Baba, Carrizal Chone II, Tránsito Chongón-San Vicente, Múltiple Chone, Control de Inundaciones Bulubulu y Control de Inundaciones Cañar y Naranjal. También se consideran los Proyecto Hidráulico Acueducto Santa Elena-Primera Fase, al igual que la Rehabilitación del Túnel de Descarga-Presa La Esperanza y la Conservación y Desarrollo del Río Paute y sus afluentes, así como el multipropósito Río Verde, Tumbabiro, Chalupas, Pedro Carbo, Tahuín, Puma, Pacalori y Olmedo; y deben desarrollarse los estudios definitivos de proyectos como Jama y Coaque, Pampas de Salasaca, Ozogoché, Quito y otros.

territorio y las competencias de agua y saneamiento se trasladó a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), (Senplades 2017).

Finalmente, el mejoramiento de la infraestructura vial fue un puntal para impulsar las condiciones de competitividad y fortalecimiento productivo. En el período 2007-2016 se invirtieron cerca de 9.873 millones de dólares, que representan una inversión promedio anual de 6,5 veces más que el promedio anual invertido entre 2000 y 2006. Esto permitió posicionar al Ecuador como el país con el mejor sistema de infraestructura vial de América Latina (Senplades 2017).

En cuanto a la infraestructura aérea y portuaria, hasta el 2016 se construyeron dos nuevos aeropuertos y se repotenciaron otros 10 completamente. También se fortalecieron conexiones y se incrementaron los convenios bilaterales. En lo referente a infraestructura del sector portuario, Ecuador mantiene un tercer lugar en América Latina (Senplades 2017).

### **2.3.3. Política laboral y empleo**

Una de las premisas de la política laboral del plan de gobierno de Rafael Correa fue el trabajo digno. Así, entre 2007 y 2015, la cobertura de la seguridad social pasó del 19,8% al 34,1% de la población económicamente activa; es decir, alrededor de un 14% de personas ingresó al mercado formal de trabajo. Asimismo, desde el 2008 se eliminó la tercerización laboral, se propuso una mejor distribución de las utilidades; y, además, de la categoría de salario mínimo se introdujo la condición de salario digno<sup>15</sup>.

Según datos del INEC, el salario básico pasó de 160 dólares en 2006 a 375 dólares en 2017, como parte de una estrategia global de reducción de la pobreza y vulnerabilidad de los sectores más desfavorecidos. En 2006, el ingreso familiar cubría apenas un 68% del valor de la canasta básica mientras que para el 2017 cubría alrededor del 99% (Senplades 2017).

Como lo sostiene la Senplades (2017), también se amplió continuamente la cobertura de Seguridad Social. Entre 2006 y 2016, la Población Económicamente Activa (PEA) afiliada al sistema de seguridad social de Ecuador pasó de 1.4 millones de personas a 3.2 millones. El número de afiliados al Seguro Social Campesino registró también un importante incremento, al pasar de unas 173 mil personas afiliadas en el año 2006, a casi 392 mil en 2016 (Senplades 2017).

---

<sup>15</sup> El salario digno se entiende como aquel que cubre al menos las necesidades básicas de un trabajador y de su familia, y corresponde al costo de la canasta básica familiar dividido para 1,6 perceptores de ingresos por hogar.



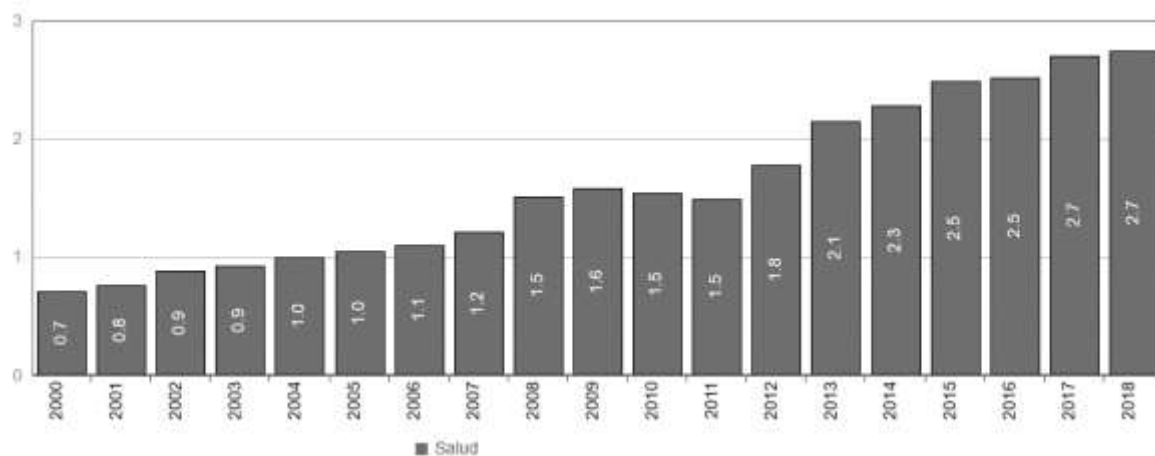
Otras transformaciones fundamentales fueron el reconocimiento del trabajo no remunerado como parte fundamental de la economía; así como la expedición de leyes y reglamentos para lograr la inclusión de personas con capacidades especiales y las políticas de paridad de género en el mercado laboral. En el 2007 se registraron 602 personas con discapacidad que contaban con un empleo y en 2016 esta cifra se incrementó a 87.030, debido a la generación de políticas concretas que promovieron el acceso a trabajos dignos, con equidad e igualdad de oportunidades.

### 2.3.4. Configuración de los derechos sociales y estructuración de la protección social

#### 2.3.4.1 Salud

Según la Senplades (2017), entre 2007 y 2016, se invirtieron alrededor de 17 mil millones de dólares, casi seis veces más que los presupuestos otorgados entre 2000 y 2006 (2.073 millones). Esta inversión permitió ampliar el acceso gratuito, mejorar calidad y extender la cobertura de los servicios de salud. En este sentido, hubo un aumento notorio del gasto total en salud como porcentaje del PIB: en 2006 fue de 1,1%, mientras que en 2017 subió a 2,7%.

#### Ilustración 2.5. Inversión en salud como porcentaje del PIB



Fuente: CEPAL

Entre los principales hitos de la gestión destacan la recuperación de la rectoría del sistema público de salud y la articulación de la Red Pública (MSP, IESS, ISSFA e ISSPOL) y Complementaria, para desconcentrar la atención y disminuir los tiempos de espera, a través de prestadores externos, en casos de no cubrir la demanda (Senplades 2017).

Asimismo, entre 2006 a 2015, se duplicó la tasa de profesionales de la salud, pasando de 9 a 18<sup>16</sup> por cada 10.000 habitantes. Además, en lo referente a la capacitación profesional, entre 2013 y 2017 se entregaron 3.782 becas, tanto en especialidades médicas, como para Técnicos de Atención Primaria en Salud (TAPS), en las diferentes Instituciones de Educación Superior del país y en Cuba (Senplades 2017).

En relación al número de camas, en 2006, Ecuador registró 1,43 camas por cada 1 000 habitantes; y, en 2017, alcanzó un 1,8<sup>17</sup> evidenciado un incremento en la capacidad hospitalaria. Asimismo, se ha incrementado el número de consultas: mientras en 2006 hubo 16,2 millones de consultas, en 2016 se registraron 43,5 millones, lo que equivale a un crecimiento del 169% (Senplades 2017).

Respecto a la infraestructura y equipamiento, hasta mayo del 2017 se entregaron 58 hospitales: 15 nuevos, 27 repotenciados, 7 en construcción y 10 en repotenciación. Entre 1979 y 2006 se construyeron 33 hospitales. También, hasta el 2017, se cuentan 66 centros de salud construidos y 35 centros de salud en ejecución; dos hospitales móviles; 289 ambulancias; 1 avión ambulancia, y 2 helicópteros medicalizados. Además, 40 hospitales ecuatorianos lograron acreditarse a nivel internacional<sup>18</sup>(Presidencia 2017; Senplades 2017)

En referencia a los elementos normativos, se aprobaron 11 Guías de Práctica Clínica y 10 documentos normativos para el Sistema Nacional de Salud con Acuerdo. En proceso de aprobación quedaron el protocolo de atención integral del consumo nocivo de alcohol, tabaco y otras drogas y la normativa de diagnóstico y tratamiento de la esquizofrenia (Presidencia 2017; Senplades 2017).

#### *2.3.4.2 Educación*

En cuanto a la educación, uno de los derechos sociales pilares del bienestar, y una de las dimensiones propuestas para este trabajo, se destacan importantes avances sobre todo en cuanto a resultados en la eliminación de las barreras de acceso a la misma, durante el periodo progresista. En la Constitución del 2008 se reconoció a la educación como un derecho que las personas ejercen a largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado, por ello sería un área prioritaria para la política pública y la inversión estatal<sup>19</sup>. Además, se enfatizó en

---

<sup>16</sup> La Organización Mundial de la Salud recomienda 23 profesionales por cada 10 000 habitantes.

<sup>17</sup> Lo recomendado por la OMS es 2camas por cada 1.000 habitantes.

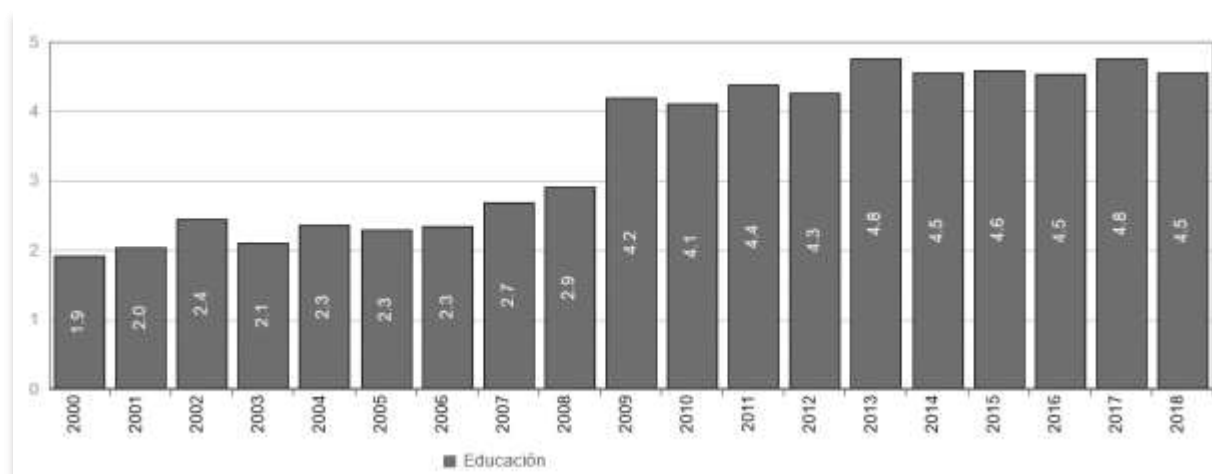
<sup>18</sup> Ac-creditation Canada International (ACI)30.

<sup>19</sup> El Art. 26 de la Constitución ecuatoriana señala que “la educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de

que la intervención en esta área respondería al interés público y no al servicio de intereses individuales y corporativos.

Asimismo, el mandato constitucional promulgó que la educación pública sería universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior<sup>20</sup>. Esta disposición fue un importante avance en cuanto a inclusión (Minteguiaga y Ubasart-González 2013), pues permitió que los más pobres de la población puedan acceder a la educación.

### **Ilustración 2.6. Inversión en educación como porcentaje del PIB**



*Fuente:* CEPAL

Según el Observatorio Social de la CEPAL, en Ecuador el gasto público en educación pasó del 2.3% del PIB en 2006 al 4.8% en 2017. En el período 2007-2016 la inversión alcanzó los 24 millones de dólares en gasto corriente y de inversión, destinados al fortalecimiento del sistema educativo. Es decir, el promedio de inversión por año fue cuatro veces mayor a la registrada entre 2000 y 2006. Para Minteguiaga y Ubasart-González (2013), quienes han centrado varios de sus estudios en el régimen de Bienestar del gobierno de Rafael Correa, estos indicadores dan cuenta de un incremento sostenido tanto en la inversión como en la expansión de los servicios en cuanto a derechos sociales.

---

la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo”<sup>20</sup> El artículo 28 de la Constitución señala: “la educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente. Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones. El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada. La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive”

La bibliografía destaca también otros proyectos respecto a la eliminación de barreras de acceso, como la creación de los programas “Hilando el Desarrollo”, para la entrega gratuita de uniformes escolares; “Alimentación Escolar”, para distribuir desayuno a los estudiantes; y, entre 2009 y 2017, el programa “Nueva Infraestructura Educativa”, destinado a construir y equipar los establecimientos educativos, y cuya meta era que las instituciones educativas cumplieran con las condiciones necesarias para alcanzar niveles de calidad con estándares internacionales. De igual forma, resalta la revalorización y fortalecimiento de la carrera docente que permitió incrementar la oferta educativa, aumentar las partidas docentes y mejorar los salarios. Según datos de la SENPLADES, el escalafón salarial en 2008 se ubicaba entre los 90 y 212 dólares, mientras que, en 2015, dependiendo del nivel de formación y experiencia, un maestro percibió entre 817 y 1.676 dólares.

Estas acciones propiciaron un alza visible en cuanto a la cobertura. Con respecto a los porcentajes de matriculación, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), la tasa neta de matrícula en educación primaria registra un alza del 89.44% en 2006 al 93.92% en 2017; en educación general básica este índice pasó del 91.63% en 2006 al 96.17% en 2017; la educación secundaria pasó del 67.27% en 2006 al 84.78% en 2017; mientras que el bachillerato pasó de 48.39% al 71.02% en 2017. Respecto a la educación superior, el punto más alto de matriculación se registra en 2011 con el 29.1%. En 2006 la tasa neta de matriculación en educación superior fue del 23% y en 2017 del 20.2%.

En referencia a la Tasas Neta de Asistencia (TNA), la ENEMDU señala que la asistencia a la educación primaria, en 2006, se ubicaba en el 93.78%, mientras que para el 2017 este índice registra el 97.45%, es decir, la universalidad sobre el 95%. En cuanto a la educación general básica (EGB) el alza va del 91.18% en 2006 al 96.06% en 2017; en educación secundaria la tasa de asistencia aumenta del 66.35% en 2006 al 84.31% en 2017; y en bachillerato la cobertura se incrementa del 47.89% en 2006 al 70.80% en 2017.

Para Minteguiaga y Ubazart- González (2013) estas cifras son evidencia de que, al menos, durante los primeros años del gobierno de la Revolución Ciudadana<sup>21</sup> hubo un aumento importante y destacado del gasto público social y de las coberturas —en cantidad de personas atendidas, pero también en prestaciones— de acceso a servicios y prestaciones de educación. Sostienen que es factible hablar de un proceso de expansión de los servicios que efectivizaron

---

<sup>21</sup> Minteguiaga y Ubazart-González estudian los primeros años del gobierno de Correa, entre 2007 y 2012.

los derechos de educación (sobre todo en el ámbito público) para un conjunto más amplio de ciudadanos que el observado en el modelo neoliberal.

Las autoras proponen que con el aumento de coberturas que se produjo en la educación y también en la salud se ha democratizado el acceso a estos servicios y en concreto se ha incorporado a importantes sectores de clases populares. Por ejemplo, con respecto a las tasas de asistencia en educación primaria, secundaria, y bachillerato el trabajo de Minteguiaga y Ubazart-González ha determinado un mayor crecimiento en el acceso a este servicio por parte de la población ubicada en el primero, segundo y tercer quintil (Minteguiaga y Ubazart-González 2013).

En cuanto a la Educación Superior, la Constitución de 2008 y la nueva LOES posicionaron a este nivel educativo como un bien público social y motor del desarrollo, y le devolvieron al Estado la capacidad de regulación, control y participación, competencias que se ejecutaron a través de SENESCYT. Además, se creó el CES encargado, entre otras cosas, de regular y aprobar la apertura de carreras universitarias y al CEAASES, delegado para la evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior.

Para el año 2012, esta institución suspendió definitivamente 14 universidades que en la evaluación mostraron múltiples problemas en aspectos fundamentales del quehacer universitario como: ausencia casi total de investigación; bajo rendimiento y dificultades académicas en las pruebas al estudiantado; actividad docente, estabilidad laboral y remuneraciones precarias; niveles bajos en la formación académica de los docentes, poca o ninguna relación que vincule a la universidad con la sociedad, condiciones inadecuadas en términos de infraestructura, falta de institucionalización académica (Ponce Jarrín 2016).

También, en 2011 se desarrolló un plan de fortalecimiento para la educación superior técnica y tecnológica. Estas instituciones pasaron definitivamente desde el Ministerio de Educación hacia la SENESCYT, pues se estableció que este nivel será ofrecido por los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores. Para otorgar títulos de nivel técnico o tecnológico superior las universidades y escuelas politécnicas deberían hacerlo a través de alianzas o creando el respectivo instituto de educación superior. La idea de repotenciar física y académicamente los institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos del país tenía como objetivo alinear la oferta académica al cambio de matriz productiva y ofrecer un modelo de formación dual, con enfoque práctico.

En 2016, la Asamblea Nacional aprobó el Código Ingenios orientado a impulsar la transformación de modelo productivo del país a través del talento humano, la ciencia y la innovación. Sus once principios se centraron en: garantizar el derecho a compartir conocimiento; entregar incentivos económicos para favorecer la innovación; garantizar precios más asequibles para las medicinas; impulsar la invención nacional; garantizar el acceso al internet como un servicio básico; revalorizar la labor del investigador; generar software libre disponible para todos; combatir la biopiratería; fomentar programas de reciclaje que permitan aprovechar los desechos electrónicos; y reconocer al saber tradicional como un importante recursos para la comunidad científica.

Otra de las políticas emblemáticas en cuanto a eliminación de barreras de acceso y estructuras excluyentes en educación, fue el programa de becas que incrementó el número de asignaciones otorgadas para la formación de profesionales técnicos, tecnológicos y de tercer nivel en instituciones de educación superior del país; y también para especializarse en las mejores universidades del mundo, en áreas del conocimiento prioritarias para el desarrollo nacional. Según la SENESCYT, en 2007 se entregaron 82 becas internacionales, mientras que en 2017 fueron 1.162. Entre 2007 y 2017 se otorgaron 13.673 becas internacionales. Respecto a las becas nacionales, el programa “Eloy Alfaro” para estudios de grado, entre 2011 y 2017, entregó 14.192 becas.

Además, para fortalecer la formación académica del talento humano y lograr la meta de transformar la matriz productiva se construyeron cuatro universidades emblemáticas enfocadas a la investigación científica e innovación: 1) Yachay, dedicada a la investigación científica y tecnológica, que se vinculó con los institutos públicos y privados de investigación, los centros de transferencia tecnológica, las empresas de alta tecnología y los sectores productivos y agroindustriales del país; 2) Ikiam, cuyo énfasis se orientó a formar investigadores y generar conocimiento sobre la biodiversidad; 3) Universidad de las Artes (UA), encaminada a la creación y difusión artística; y 4) la Universidad Nacional de Educación (UNAE), para formar a los docentes del sistema educativo (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2017).

Según datos de la UNESCO, entre 2007 y 2017, el Ecuador fue el país que más invirtió en gratuidad de la educación superior, a través de las compensaciones establecidas en la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria, así como a partir de otras transferencias de carácter específico y no permanente destinadas al financiamiento de la inversión. Adicionalmente, se ampliaron los recursos destinados a los programas de créditos, becas y ayudas económicas

impulsados por la SENESCYT. En 2015, el gasto público en educación al representó un 2% del PIB, situándose por encima de los porcentajes registrados en Argentina (1%), Brasil (1%), México (0,9%), Colombia (0,9%), Uruguay (1%).

La nueva política social en cuanto a educación, según los registros del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA), permitieron incrementar el acceso a este derecho: alrededor del 13% de personas que obtuvieron un cupo entre 2012 y 2015, pertenecían a una familia beneficiaria del Bono de Desarrollo Humano (BDH). De igual modo, en cumplimiento de los principios de inclusión y meritocracia, entre 2012 y 2017, ocho de cada diez estudiantes provenían de una unidad educativa fiscal, y cerca de 43.000 personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades obtuvieron un cupo para iniciar estudios superiores. En 2016, siete de cada diez estudiantes fueron la primera generación de su familia en acceder a la educación superior, mientras que, en 2014, la probabilidad de estar en el Sistema de Educación Superior fue cuatro veces mayor que en 2006, para las personas con padres sin ningún nivel educativo.

Mintegiuga y Ubazart-González añe sostienen que este conjunto de políticas puede comprenderse como un primer peldaño de desmercantilización del derecho a la educación. Es decir, el acceso a la educación ya no dependía tanto como en el pasado de la capacidad adquisitiva de las personas. Sin embargo, advierten que la efectivización de servicios en el sector público aún no está en grado de disputar con el sector privado, pues las clases medias y altas continúan de manera mayoritaria recurriendo a la esfera mercantil para satisfacer estas necesidades. Entonces, según las autoras, se identifica una tendencia hacia la “universalización en cobertura” de la educación como un derecho social materializado como servicios (no tanto en la “universalización en calidad”) y es posible decir que se cerraron importantes brechas.

Es en este sentido que se puede hablar de una tendencia hacia la desmercantilización en el primer peldaño en cuanto a bienestar se trata vinculado a la garantía de derechos: la extensión de coberturas (Mintegiuga y Ubasart-González 2013, 34). Es decir, para esta investigación, se puede hablar de un proceso de incorporación popular, que, como se mencionó anteriormente, corresponde a un proceso gestado no sólo en Ecuador sino en toda la región de gobiernos progresistas desde mediados de la década de los 2000, los cuales responden a las particularidades de cada nación.

### 2.3.4.3 La protección social

La inversión pública para inclusión económica y social, que abarca, por ejemplo, las prestaciones no contributivas, hasta 2017 se registró en 9.623 millones de dólares, y estuvo orientada a políticas y programas para la niñez, juventud, adultos mayores, personas con discapacidad, además del impulso a la inclusión de la economía popular y solidaria.

Así, en el tema de infancia, se crearon e instalaron 69 Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV), hasta 2016, para atender a niños desde cero a 36 meses de edad. Este proyecto se complementó con el programa “Creciendo con Nuestros Hijos” (CNH), enfocado en acompañar y asesorar a las familias para estimular el desarrollo integral de los niños. En conjunto, CIBV y CNH han atendido a 299.767 niños y niñas. Desde 2014, se implementó el Programa de Capacitación y Formación de educadoras/es, para profesionalizar los servicios de los CIBV y CNH. Hasta 2017, se registran 14 mil educadoras formadas (Senplades 2017).

En relación con las políticas sociales orientadas a las personas en situación de pobreza, con mayor vulnerabilidad, que no contaban con prestaciones contributivas y que por tanto su seguridad no estaba ligada a la ciudadanía laboral, el gobierno de Correa operó a través de las siguientes transferencias monetarias: el Bono de Desarrollo Humano, la pensión para adultos mayores, la pensión para personas con discapacidad, y el bono Joaquín Gallegos Lara.

Explicar cada una

Minteguiaga y Ubasart-González (2013, 19) reconocen la importancia que tuvo en la agenda gubernamental el Bono de Desarrollo Humano<sup>22</sup>. Aunque sostienen que no se desarmó la lógica selectiva, pro-pobre y asistencial, típica de los programas de transferencias monetarias condicionadas creados durante el neoliberalismo, reivindican que durante el periodo progresista se amplió el rango de beneficiarios<sup>23</sup>, se incrementó el monto del beneficio y se incorporaron elementos para mejorar las posibilidades de “autovalía”, por ejemplo, el crédito asociado a este bono.

---

22 El Bono de Desarrollo Humano (BDH) es el programa de transferencias monetarias condicionadas de Ecuador, que inició en 2003 en reemplazo del programa de transferencias no condicionadas denominado Bono Solidario, que comenzó en 1998. Aunque el programa BDH se dirigía originalmente a los hogares pobres, en 2014 se realizó una refocalización hacia los hogares que viven en situación de pobreza extrema. Las responsabilidades de estas transferencias tienen que ver con la salud, educación y vivienda de los hogares beneficiarios, así como con la erradicación del trabajo y la mendicidad infantil (Borja, y otros 2017).

23 Según el Ministerio de Inclusión Económica y Social, hasta el 2006, las madres en situación de pobreza representaban el 80% de beneficiarios del bono. Le seguían, en menor porcentaje, los adultos mayores y pocos casos de personas con discapacidad (Rosero y Ramos 2016).



Además, destacan como un avance en cuanto a redistribución que, con la Ley Orgánica de Redistribución del Gasto Social, aprobada en 2012, se viabilizó un incremento de este beneficio de 35 a 50 dólares, mediante una serie de tributos a sectores considerados “privilegiados”, básicamente afectando utilidades bancarias que resultaban “extraordinarias” y superaban los 400 millones de dólares.

Según el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el BDH atendió en 2006 a 979 mil personas; en 2012 la atención llegó a 1.2 millones de personas; y en 2017 el programa cubrió a 412 mil personas. Según el Observatorio Económico de la ESPOL, entre 2007 y 2014, gracias a esta transferencia monetaria, al menos un 18% de hogares lograron salir de la línea de pobreza. Entonces, es posible señalar que la transferencia monetaria del Bono de Desarrollo se tradujo en un incremento directo en el ingreso familiar (en la población más susceptible), y este a su vez permitió aumentar el consumo de bienes y servicios, y también que permitió a los hogares enfrentar de mejor manera situaciones adversas. Salir de la línea de pobreza no implica mejorar drásticamente las condiciones de vida

En cuanto a las condicionalidades, según Moncayo (2019), entre 2009 a 2014, en Ecuador hubo una reducción del 15% de mortalidad en niños menores de 5 años gracias al Bono de Desarrollo, pues la garantía de un ingreso mínimo y la corresponsabilidad que promovió la vinculación de la ciudadanía con otros servicios públicos, especialmente con los de educación y salud, incidió positivamente en la disminución de la desnutrición, las enfermedades diarreicas y las infecciones respiratorias, que son las principales causas mundiales de muerte en niños de esa edad. Las familias beneficiarias del BDH debían cumplir con una serie de corresponsabilidades: en el caso de las mujeres embarazadas era necesario cumplir con cinco consultas prenatales; para los menores de un año se estableció la obligatoriedad de 6 consultas médicas anuales; para los niños entre 1 y 5 años los controles serían obligatorios dos veces al año; y los hombres y mujeres en edad fértil tenían que asistir, al menos, a una charla anual sobre planificación familiar.

En lo que respecta a la Educación, todos los integrantes de los hogares del BDH de entre 5 y 18 años debían ser inscritos en la escuela y asistir regularmente a la educación general básica o al bachillerato. Según el MIES, entre 2007 y 2017, el índice de Gini de escolaridad se redujo entre 22% y 44% (Rosero y Ramos 2016). Además de las corresponsabilidades de salud y educación, se implementaron otras corresponsabilidades para la familia como mantener en buen estado su vivienda y el barrio; y abstenerse de construir viviendas en zonas

inundables, de deslaves o invadir terrenos. De igual forma, se propuso el compromiso de que los niños menores de 15 años no trabajen ni mendiguen.

Otro de los programas orientados a apoyar el consumo de las familias fue el de las pensiones no contributivas para los adultos mayores y personas con discapacidad, como subprogramas anclados al BDH, que incluyeron en este beneficio a grupos vulnerables no considerados como población objetiva durante el periodo neoliberal.

La pensión para adultos mayores se dirigió a las personas mayores de 65 años que no pudieron acceder a la Seguridad Social. La modalidad de esta transferencia se pensó de forma similar a una pensión jubilar y su objetivo fue garantizar un nivel mínimo de consumo entre los adultos mayores. La pensión para personas con discapacidad, por otro lado, se orientó a las personas con un porcentaje de discapacidad igual o superior al 40%. Además, se creó el bono Joaquín Gallegos Lara, como parte de la Misión Solidaria Manuela Espejo, un programa que también incluyó ayudas técnicas, soluciones habitacionales, órtesis y prótesis, integración laboral, emprendimientos, y detección temprana de enfermedades para las personas con discapacidad (Naciones Unidas - CEPAL - División de Desarrollo Social 2020).

El bono Joaquín Gallegos se enfocó en apoyar a personas en condiciones de pobreza extrema con discapacidad severa (intelectual igual o mayor al 65% o física igual o mayor al 75%), enfermedad catastrófica, rara o huérfana, y menores de 14 años con VIH SIDA, a través de una transferencia monetaria de 240 dólares entregada al cuidador de la persona con discapacidad<sup>24</sup>.

Otra de las acciones orientada a impulsar la producción, el (auto)empleo, y la generación de recursos económicos en los sectores vulnerables fue el Crédito de Desarrollo Humano (CDH), disponible exclusivamente para los beneficiarios del BDH. Este mecanismo de crédito consistía en adelantar el pago de las transferencias hasta un monto máximo de 1.200 dólares, con un interés del 5% anual, retenido al momento de emitir el crédito. Además, el MIES y el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) estaban encargados de brindar asistencia técnica para que los pequeños emprendimientos de las familias beneficiarias se convirtieran en negocios rentables y, en un mediano plazo, contaran con un ingreso fijo que les permitiría superar la línea de pobreza (Borja et al. 2017).

---

<sup>24</sup> Observatorio de Desarrollo Social para América Latina y el Caribe. 2020. <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=177>

El Crédito de Desarrollo Humano surgió en 2007 con el objetivo de proporcionar a los usuarios del BDH, o de los programas de pensiones, una vía sostenible para la salida de la pobreza. Es decir, se trata de un programa complementario, enfocado en el mejoramiento de igualdad de oportunidades y en la generación de capital humano en personas y hogares en situación de pobreza (Morillo Carrión y Soria Cáceres 2016, 4).

Con la nueva Constitución del 2008<sup>25</sup>, se estableció que el sistema económico del Ecuador será social y solidario, y que su objetivo sería garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. Bajo esta lógica, este programa de créditos puede comprenderse como un avance en cuanto a la incorporación de la población en situación de pobreza a los servicios financieros, es decir, a la universalización del bienestar y a la redistribución de recursos económicos.

Antes de 2007, en Ecuador existía el Crédito Productivo Solidario (CPS)<sup>26</sup>, sin embargo, este programa fue cuestionado por su limitado alcance, la escasa socialización y la falta de mecanismos efectivos de acompañamiento y verificación, que dieron lugar a una política pública de cuestionable eficiencia e impacto. Además, se sugiere que la concepción neoliberal respecto al crédito como un “lujo” solo al alcance de las clases medias y altas, que condenaba a los más vulnerables a la usura de prestamistas informales, se mantuvo (Morillo Carrión y Soria Cáceres 2016).

---

<sup>25</sup> El Art. 283 de la Constitución señala que “el sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”. El Art. 284 de la Constitución señala que la política económica tendrá como objetivos: “1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional. 2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional. 3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética. 4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas. 5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural. 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo. 8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes. 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.

<sup>26</sup> El Crédito Productivo Solidario (CPS) se creó en 2001 en el marco del Programa de Protección Social, con el objetivo de mejorar los niveles de vida y de ingreso de los usuarios del Bono Solidario, y en general personas por debajo de la línea de pobreza, por medio del acceso al crédito, capacitación y asistencia. Sin embargo, este programa fracasó por la falta de voluntad política de los gobiernos neoliberales, la falta de capacidad técnica y económica de las instituciones a cargo de los procesos inclusivos y económicos, y por la insuficiente coordinación entre los sectores social, financiero y productivo (Morillo Carrión y Soria Cáceres 2016, 10).

Según el Ministerio de Inclusión Económica y Social durante el 2007 se realizaron alrededor de 58.400 operaciones de crédito; en 2010 se registraron aproximadamente 462 mil operaciones de crediticias, el número más alto de CDH entregados en los diez años de gobierno de Correa. En 2015 las operaciones de crédito fueron aproximadamente 77.400, mientras que, según el MIES entre 2016 y 2017 se entregaron alrededor de los más de 123 mil créditos. Es decir, bajaron mucho en relación a 2010.

### **2.3.5. Incorporación popular en el gobierno de Rafael Correa: desmercantilización de los derechos sociales y estratificación orientada a la redistribución**

Minteguiaga y Ubazart-González (2013) en un estudio más extenso de los Regímenes de Bienestar señalan que los gobiernos progresistas representaron para algunos países de la región el fortalecimiento del Estado, más institucionalidad pública, y más intervención sobre todo en la economía. Sin embargo, se asegura que, estos gobiernos no fueron una apuesta estatista clásica, pues discursivamente fomentaron, a la vez, la autoorganización y la autonomía de la sociedad civil. De la Revolución Ciudadana, específicamente, destaca el rendimiento del proyecto político. Es decir, para las autoras, el hecho de que se haya mantenido vigente y con una alta aprobación popular durante 10 años, es una forma de legitimidad. Esta legitimidad por “rendimiento” es definida como la capacidad de hacer funcionar el Estado y de hacer políticas públicas con eficacia y eficiencia.

Aplicar los conceptos de desmercantilización, estratificación, (des)familiarización y calidad del mercado de trabajo para analizar el régimen de Bienestar de la Revolución Ciudadana, permitió evidenciar un proyecto político, un régimen en continua construcción y disputa. También se evidenció una importante ruptura con el pasado neoliberal en lo que se refiere a gasto público social, capacidad de rectoría y planificación estatal de las políticas públicas y recuperación de la función social del Estado, lo que supuso una importante extensión de cobertura de servicios públicos y una mejora de muchos indicadores sociales, especialmente respecto a la distribución del ingreso, la pobreza y la desigualdad (Minteguiaga y Ubasart-González 2013).

A pesar de esto, las autoras identificaron que las políticas sociales y su vinculación con las políticas fiscales y tributarias –sobre todo las más “asistenciales” o de ayuda- han tenido una lógica continuista respecto a las políticas neoliberales y de ajuste estructural. Enfatizan también en que algunas intervenciones estatales han reforzado el rol de la familia y las mujeres como eje de la prestación de cuidados. Además, cuestionan los elementos de corte

corporativista y privatista que se mantuvieron y rompieron con las posibilidades de universalización de los derechos en el mundo del bienestar (Minteguiaga y Ubasart-González 2013).

En cuanto a la desmercantilización, en la dimensión educativa, Minteguiaga y Ubasart-González (2013) sostienen que los servicios públicos de salud y educación mostraron autonomía del mercado. Es decir, amplios sectores populares pudieron acceder a ellos y dejaron de depender del mercado para hacer efectivos estos derechos sociales pilares del bienestar. Sin embargo, señalan que, si bien hubo un aumento en la calidad de los servicios públicos estos no alcanzaron el grado para competir con los que ofrece el mercado y ser atractivos para las clases medias y altas, y por lo tanto se puede afirmar que no se produce un proceso de desmercantilización en toda su complejidad y sus diversas dimensiones (Minteguiaga y Ubasart-González 2013). En referencia a la estratificación, las autoras destacan importantes avances en el logro de una estructura menos regresiva de distribución de los ingresos y con efectos importantes en la reducción de fenómenos como la pobreza y la desigualdad socioeconómica. Sin embargo, también han identificado modalidades de estratificación de corte corporativista estatista y liberal es decir', especialmente en los sectores de la seguridad social y de las políticas de inclusión social.

En el análisis de Minteguiaga y Ubasart-González (2013), esto significaría límites importantes a la configuración de articulaciones “solidarias” entre los distintos miembros de la sociedad ecuatoriana y ambigüedades poco sostenibles y justificables a la hora de definir cuál es el grado de responsabilidad que asumimos por la vida de los miembros de nuestra sociedad.

#### **2.4. El sistema de protección social en el gobierno de Cristina Fernández. Principales transformaciones con respecto a la etapa neoliberal.**

A finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, Argentina atravesó por una crisis política, social y económica severa, resultado de las políticas neoliberales implementadas durante la década de los 90 en los gobiernos de Carlos Menem y Fernando De La Rúa. En 2001, esta crisis detonó el “Argentinazo”, un levantamiento multclasista a raíz del denominado “corralito bancario”, que implicó el anuncio del gobierno de La Rúa de restringir los retiros de dinero que los ciudadanos tenían depositados en las entidades bancarias.

Para Gordillo (2010) el “Argentinazo” debe comprenderse como consecuencia de las reformas neoliberales ejecutadas por el gobierno de Menem, sobre todo, de la Ley de Convertibilidad

—propuesta en su mismo mandato— que equiparó el valor del peso argentino al dólar. Esta ley ocasionó, en el mediano plazo, un crecimiento exagerado de la deuda externa -para sustentar el cambio fijo-, déficit fiscal y en la balanza de pagos. La falta de liquidez del gobierno produjo despidos masivos en las empresas públicas, tercerización y medidas de flexibilización laboral, lo que causó que la tasa de desempleo se colocara sobre los dos dígitos e incrementaran los porcentajes de desocupación, subocupación y, por consiguiente, los niveles de pobreza.

Con la salida de La Rúa y el ascenso de Eduardo Duhalde, en 2002, se derogó la Ley de Convertibilidad, lo que llevó a la pesificación de la deuda. Esto tuvo como consecuencia la devaluación del peso, el aumento de la inflación, el desempleo, y el declive de la actividad económica.

Durante los años 2001 y 2002, Argentina vivió el empeoramiento dramático de todos los indicadores sociales. El desempleo alcanzó su récord histórico (18,3% en octubre de 2001 y 21,5% en mayo de 2002), y se incrementaron notablemente los niveles de pobreza e indigencia. Al momento de asumir Néstor Kirchner en mayo de 2003 la pobreza abarcaba al 54% y la indigencia al 27,7% de las personas (Alonso y Di Costa 2012, 2).

Tras la salida de La Rúa se sucedieron cuatro presidencias y una marcada inestabilidad, la clase política tradicional de la Argentina estaba desgastada y deslegitimada. En esos momentos, Argentina solo reconoció una imagen de renovación en Néstor Kirchner.

Kirchner, tuvo a su favor el hecho de ser percibido como un componente muy marginal en esa tan repudiable y corrupta constelación de poder, lo que también explica en parte sus altos niveles de aceptación pública. El haber sido el candidato “de descarte” del continuismo, una vez producida la defección del gobernador Carlos A. Reutemann y verificada la incapacidad de José M. De la Sota de darle vuelo a su candidatura, reforzó esta inverosímil imagen del *outsider* que tantos beneficios le otorgó al actual presidente ante los ojos de la opinión pública (Boron 2004).

Así, en 2003, inició en la Argentina un ciclo progresista que abarcaría 12 años, incluyendo el mandato de Néstor Kirchner y los dos periodos presidenciales de Cristina Fernández.

Después de la crisis de 2001–2002 (la cual comenzaría desde 1998 y se desencadenaría en noviembre de 2001) durante el gobierno de Fernando de la Rúa, causada principalmente, políticas desregulatorias, privatizaciones, intensa liberalización comercial y financiera, flexibilización del mercado de trabajo, y el atraso cambiario frente al dólar, el mandato de Kirchner se presentaría como un periodo de transición de una economía netamente neoliberal

hacia una economía de la “política social”. Este cambio estuvo marcado por políticas públicas centradas en la recuperación del mercado interno y el empleo (Feldfeber, 2011), lo que produjo un crecimiento económico de alrededor del 40%, entre 2003 y 2007.

**Ilustración 2.7. Gasto social como porcentaje del PIB en Argentina años 2000 a 2018**



Fuente: CEPAL

El gasto social aumentó significativamente: en 2003 este indicador se ubicó en 7.6% del PIB, mientras que, en 2010, ya en el mandato de Cristina Fernández, se ubicó en el 11.1% del PIB y para el 2015, al fin del ciclo progresista, tal cifra llegó a representar el 14.1% del PIB<sup>27</sup>. Por otro lado, el coeficiente de Gini en Argentina pasó de 0,498 en 2002 a 0,396 en 2014 (Naciones Unidas - CEPAL - División de Desarrollo Social 2020).

#### 2.4.2. Transformación del Estado

En un panorama general, durante los primeros años del kirchnerismo, se evidenciaron cambios significativos en cuanto a la transformación del Estado. En 2003, apenas al asumir su mandato, Néstor Kirchner promovió en el Congreso la anulación de las llamadas "leyes del perdón", que garantizaban la inmunidad a muchos acusados de crímenes de lesa humanidad.

Se asumió como política de Estado la condena a los crímenes cometidos por la última dictadura militar y se apoyó las reivindicaciones históricas de los movimientos de defensa de los derechos humanos como la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) y Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, entre otras (Moreira y Barbosa 2010, 197).

Asimismo, se consolidó una Corte Suprema de Justicia independiente; la implementación de políticas de desarrollo regional distanciadas de la “sugerencias” de Estados Unidos y que

<sup>27</sup> Portal de Inversión en América Latina y el Caribe (CEPAL).

fueron impulsadas por el menemismo; el restablecimiento presupuestario para la educación y los centros de investigación en ciencia y tecnología; la revitalización del Consejo Federal de Salud, que impulsó la eficacia de la política pública y fortaleció, a la vez, capacidad estatal y la institucionalidad federal en este sector (Moreira y Barbosa 2010; Alonso y Di Costa 2015). Asimismo, Maier y Carballeda (2011) refieren un cambio en las políticas públicas. Señalan que comenzaron a desarrollarse acciones orientadas a la distribución más justa de la riqueza. Asimismo, hablan de una recomposición del rol del Estado y, paralelamente, la pérdida de protagonismo del mercado, lo que condujo el retorno de sectores excluidos a la arena política. Dentro de los hitos, respecto de los cambios ejecutados por el kirchnerismo, destacan la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), la movilidad jubilatoria, la ley de medios audiovisuales, la ley de matrimonio igualitario, la participación popular, la vinculación con la UNASUR, y programas como Argentina Trabaja y la Asignación Universal por Hijo (AUH).

### **2.4.3. Política Laboral**

Los Kirchner fueron configurando un sistema de bienestar orientado a disminuir el desempleo y a regular la relación entre capital y trabajo. Por ello, se priorizó las políticas laborales como un instrumento para lograr mayores niveles de inclusión social e incorporación al bienestar. Así, incrementar el empleo formal fue el eje articulador de la protección social. Para el 2007, de cada 100 nuevos puestos de trabajo 83 eran formales, a diferencia de los años noventa cuando tan solo 6 de cada 100 eran registrados (Alonso y Di Costa 2012).

Según Trajtemberg (2016), la creación de puestos de trabajo fue intensa durante los primeros años de la salida del plan de convertibilidad. Así, la participación del empleo en relación de dependencia, en la ocupación total, pasó del 72% en el tercer trimestre de 2003 al 76% hacia fines de 2007.

Trajtemberg explica que hubo un fuerte crecimiento del empleo asalariado registrado en los organismos de la seguridad social, entre 2005 y 2007. La tasa de empleo no registrado, representaba ceca del 50% del empleo asalariado en 2002, mientras que en el segundo trimestre del 2007 llegó al 38%, hasta alcanzar el 33% en el 2010.

Respecto a las políticas públicas en el área laboral un programa emblemático fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD), que comenzó a ejecutarse en 2002 y llegó a tener más de dos millones de beneficiarios, pero empezó a perder relevancia a medida que la situación del mercado de trabajo mejoraba (Trajtemberg 2016, 8).



Otras políticas públicas, para el mercado laboral, fueron el Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (PAT), y el Programa de Recuperación Productiva (REPRO). Los tres primeros programas combinaron acciones formativas (de educación formal o de entrenamiento para el trabajo) y de entrenamiento laboral con un componente de transferencia de ingresos mientras se consolidaba el proceso.

Según Trajtemberg (2016), el gasto público destinado a estos programas alcanzó un 23% en relación al gasto público social (sin jubilaciones y pensiones) en 2003, cuando el desempleo superaba el 20%, y a partir de entonces comenzó a disminuir en términos relativos cuando la economía comenzó a mejorar. En 2009, el gasto público de los programas de la “función trabajo” creció un 19% con respecto a 2008, y el componente “acciones de empleo” pasó de representar un 21% en 2008 a un 32% en 2009.

Otra política destacada, en cuanto a trabajo, fue el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), orientado a ejecutar acciones coordinadas de inspección del trabajo, para verificar el cumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social. A través de este programa se pudo detectar el empleo no registrado y la regularización de las relaciones laborales de 272 mil asalariados entre 2005 y 2012.

Asimismo, se volvió a la fijación del salario mínimo, un mecanismo de referencia para los niveles salariales de todos los sectores<sup>28</sup>, y a partir de entonces se produjeron sucesivos aumentos del salario básico, lo que recompuso la negociación colectiva entre capital y trabajo, convocándose anualmente a paritarias para discutir salarios y condiciones de trabajo por rama de actividad (Alonso y Di Costa 2012). De igual forma, hubo recomposición de los ingresos de los jubilados, 2 millones de beneficiarios se incorporaron al sistema jubilatorio, y también se restauró la centralidad del seguro social contributivo.

También se entregaron incentivos económicos a los empleadores de trabajadoras de casas particulares, a través de la deducción de una parte de los sueldos y contribuciones patronales pagadas de la base imponible del impuesto a las ganancias. El número de cotizantes al Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico creció de 78 mil trabajadoras en 2005 a 286 mil en 2012 (Trajtemberg 2016).

Las actividades de formación profesional también crecieron entre 2003 y 2012, aumentando el número de trabajadores capacitados de 15 mil a 317 mil en ese período. Según lo reseña

---

28 Este mecanismo había sido abandonado como instrumento de política desde 1993.

Trajtemberg (2016, 14), en una primera etapa cuál?, las acciones de formación profesional tuvieron un carácter de contención frente a la emergencia social que azotaba a la población como secuela de la experiencia del régimen neoliberal de la década del 90. En la siguiente etapa (para 2007), las políticas se destinaron a generar condiciones y capacidades institucionales para la creación de un sistema nacional de formación profesional.

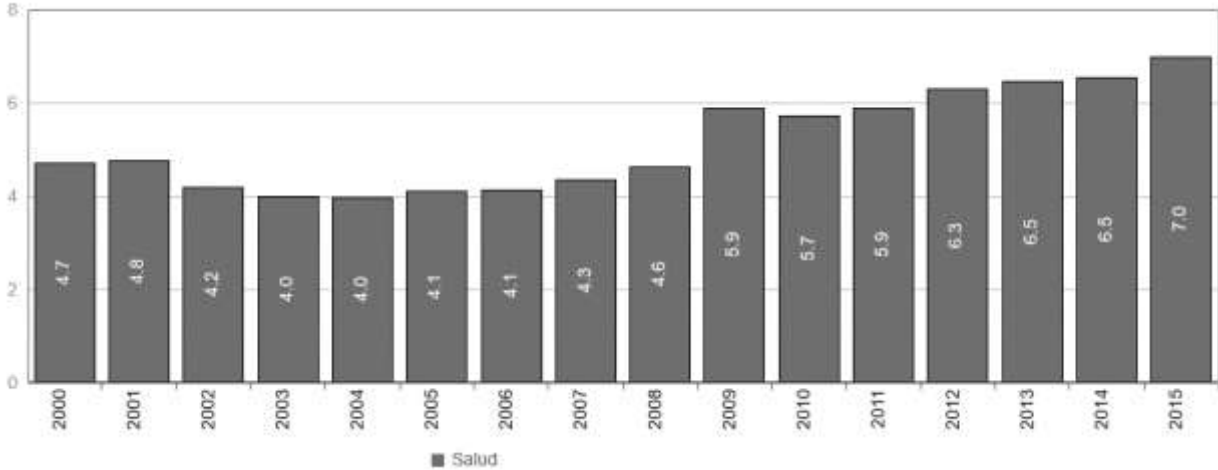
Entre las principales medidas para fortalecer la capacitación profesional contaron la promoción del diálogo social con representantes empresarios y sindicales para consensuar el diseño y la implementación de los cursos de formación de los distintos sectores de actividad, a través de los Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias (CSTFC). Estos programas de formación profesional sectoriales incrementaron las posibilidades de conseguir un empleo asalariado registrado en 13%.

**2.4.4. Configuración de los derechos sociales y estructuración de la protección social**

*2.4.4.1 Salud*

Entre 2003 y 2014, se invirtieron más de 3.500 millones de pesos argentinos, en salud. Según la CEPAL, en 2003 la inversión en este sector era del 4% del PIB, mientras que para el 2007 alcanzó el 4.6%, hasta llegar al 7% del PIB en 2015.

**Ilustración 2.8. Gasto en salud en porcentajes del PIB de 2000 a 2015**



Fuente: CEPAL

Respecto a las transformaciones en la concepción de la salud como un derecho, uno de los pasos fundamentales, según lo reseñan Chiara et al. (2017), fue la jerarquización del primer nivel asistencial desde la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS), como

organizador del subsector estatal. Esto se tradujo en distintos programas que tuvieron a los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) como instancia privilegiada de ejecución.

Así, entre las políticas icónicas, que se implementaron en este sector durante el kirchnerismo, están la revitalización del devaluado Consejo Federal de Salud, que permitió mayor relevancia y efectividad en los consensos entre Nación y provincias, respecto de la política pública de salud.

También la implementación de planes y programas como el Plan Nacer, orientado a la atención de la salud materno-infantil; el Programa Remediar y a la ley de Medicamentos genéricos, para garantizar el acceso a estos recursos; el Programa Médicos Comunitarios (con variaciones a lo largo del tiempo); el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable; el Programa Nacional de Control de Tuberculosis y Lepra 2014 (ex Programa Nacional de Control de TBC); el Plan para la reducción de la mortalidad materno infantil, de las mujeres y de las adolescentes; el Programa Nacional de Cardiopatías Congénitas; el Plan Nacer y el Programa Sumar (Chiara, Crojethovic y Ariovich 2017, 667)

Asimismo, se sancionaron 100 leyes, referentes a educación sexual integral; derechos del paciente; salud mental y adicciones; derecho a la identidad de género; acceso a la reproducción asistida; regulaciones de la medicina prepaga; regulación de la publicidad, promoción y consumo de tabaco; producción pública de medicamentos, entre otras.

#### *2.4.4.2 Educación*

Según Terigi (2016), cuando Néstor Kirchner asumió la presidencia de la Nación en 2003, los principales indicadores macroeconómicos mostraban un gran incremento de los niveles de pobreza e indigencia y una contracción sostenida del trabajo asalariado; de igual forma, también era visible una seria crisis de la institucionalidad política.

Este panorama generó en el sector educativo, al igual que en otros sectores, caída de salarios, despidos, precarización de las condiciones laborales, y graves deterioros de las infraestructuras. Además, según lo reseñan (Filmus y Kaplan 2012), ocasionó también la reducción del financiamiento educativo tanto a nivel nacional como provincial.

La inversión educativa de 2002, a nivel nacional, fue treinta y dos puntos inferiores al promedio de inversión del periodo 1991-2001. La falta de recursos derivó, por ejemplo, en la imposibilidad de pagar ese año el Fondo de Incentivo Docente (FONID), que había representado el veintitrés por ciento del total de ejecución presupuestaria educativa nacional durante el ejercicio anterior. La crisis de 2001 afectó también el financiamiento de los

gobiernos provinciales, tanto en lo que respecta a los recursos tributarios propios como a los provenientes del gobierno nacional —en particular las transferencias— y la posibilidad de acceder al financiamiento externo. Hacia marzo de 2003 las provincias acumulaban una deuda que superaba los sesenta y siete mil millones de pesos, situación que derivó en la merma de trescientos veinticuatro millones de pesos en la inversión en educación entre 2001 y 2002. (Filmus y Kaplan 2012, 32-33)

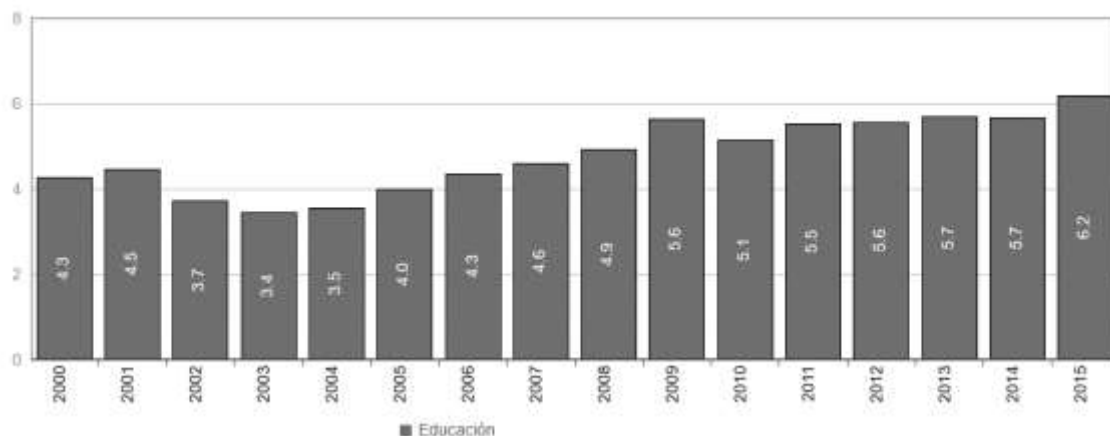
Pero, además de estos factores generales, Terigi (2016) y García (2015) encuentran en la reforma educativa general, específicamente en la Ley Federal de Educación año, el factor concreto que acentuó las desigualdades del sistema educativo y desarticuló el sistema escolar. Esta Ley intentó modificar la estructura y competencias nacionales y provinciales en el manejo de la educación<sup>29</sup>. En este sentido, uno de los principales aspectos negativos de esta normativa fue su desigual aplicación, pues algunas provincias la efectuaron con distintos plazos y estrategias, mientras que otras nunca lo hicieron.

Otros aspectos negativos a partir de la ley fueron: el cierre de varias opciones de enseñanza técnica; el deterioro de la educación especial y para adultos, que quedó excluida del sistema educativo; el “ahorro” en los salarios docentes; una oferta insuficiente de educación inicial y la exclusión de la asistencia materno infantil; la selectividad en la educación superior; y el deterioro de la función pedagógica, pues las escuelas terminaron convertidas en instituciones de asistencia social, donde el aprendizaje era un fracaso pero se atendían mínimamente las necesidades básicas de los chicos.

### **Ilustración 2.9. Gasto en educación en porcentajes del PIB de 2000 a 2015**

---

<sup>29</sup> La ley disponía una nueva estructura para el sistema educativo, de implementación gradual y progresiva. La estructura propuesta fue: 1) Educación inicial, como jardín de infantes para niños de tres, cuatro y con obligatoriedad a los cinco años. 2) Educación general básica, que determinaba nueve años de educación obligatoria, a partir de los seis años. 3) Educación polimodal, después del cumplimiento de la educación general básica, por lo menos tres años. 4) Educación superior, profesional y académica de grado, luego de cumplida la educación polimodal; 5) Educación cuaternaria que es la educación de posgrado (Gelderén 1996, 23-24).



*Fuente:* CEPAL

Según el Observatorio Social de la CEPAL, el gasto en educación, en Argentina, durante el 2003, fue del 3.4% del PIB, mientras que para el 2015 este indicador se incrementó paulatinamente hasta alcanzar el 6.2% del PIB. Terigi (2016) desglosa cuatro etapas claves en cuanto a las políticas educativas de los gobiernos del Frente Para la Victoria (FPV): 1) la atención urgente de la crisis del sistema; 2) un punto bisagra marcado por la Ley Nacional de Educación; 3) la ampliación de la obligatoriedad escolar; 4) la promoción de la “inclusión educativa”.

En cuanto a la iniciativa legislativa y el reordenamiento normativo, entre 2003 y 2006, el gobierno de Kirchner sancionó seis leyes específicas que permitieron resolver de forma rápida y efectiva los nudos críticos en el ámbito educativo: la Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase; la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente; la Ley de Educación Técnico Profesional; la Ley de Financiamiento Educativo, cuya meta fue invertir en educación, ciencia y tecnología un 6% del PBI; la Ley de Educación Sexual Integral; y, en 2006, la Ley de Educación Nacional (LEN), que modificó nuevamente la estructura de niveles y ciclos que reformó e implementó de modo dispar en las provincias la Ley Federal de Educación (Feldfeber y Gluz 2012).

Las definiciones de la LNE orientarían la política educativa en los años siguientes junto con el Plan Nacional de Educación Obligatoria que se aprobó dos años y medio después de promulgada la Ley. El Plan Nacional se convirtió en una herramienta de planificación, durante los dos periodos de gobierno de Cristina Fernández, en cuanto a la obligatoriedad de la educación y las políticas educativas, y se enmarcó en dos ejes centrales: las principales políticas educativas de “igualdad”, “calidad” y “fortalecimiento de la gestión”; y los tres niveles educativos responsables de su implementación (educación inicial, primaria y

secundaria), (Terigi 2016, 12-13). Pero, sobre todo, esta nueva normativa conceptualizó a la educación como bien público y como derecho social, y estableció la centralidad del Estado en la garantía de este derecho (Feldfeber y Gluz 2012).

Al asumir Cristina Fernández el poder mantuvo la lógica educativa impuesta por Néstor Kirchner y ejecutó otras leyes de importancia como: la Ley de Centros de Estudiantes, que los reconoció como órganos democráticos de representación estudiantil; la Ley de obligatoriedad de la sala de 4 años, que modificó la Ley de Educación Nacional al declarar obligatoria la educación inicial para niños/as de cuatro años en el sistema educativo nacional; la Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior, que reformó la ley de Educación Superior estableciendo el acceso “libre e irrestricto” a los estudios de grado estatales, prohibiendo exámenes eliminatorios y aranceles (Terigi 2016, 13-14).

En cuanto a los programas ejecutados por los gobiernos kirchneristas, Terigi (2016) y Feldfeber y Gluz (2012) destacan: la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), que asumió el planeamiento para la permanente capacitación a los maestros. A partir de 2012 la planificación de la formación docente se integró al segundo Plan Nacional de Educación Obligatoria, lo que permitió articular políticas de instrucción a los docentes con otras de optimización del sistema escolar. Este instituto, además generó normativa sobre planes de estudio, régimen académico, concursos docentes, gobierno institucional, entre otras necesarias para fortalecer a los institutos como parte de la Educación Superior. También desarrolló un programa de mejora para los institutos formadores y en 2013 se creó el Programa Nacional de Formación Docente “Nuestra Escuela”, dirigido a docentes de todas las escuelas de gestión estatal y privada, en acuerdo con sindicatos, universidades y jurisdicciones.

Resaltan, además, el énfasis que pusieron los gobiernos kirchneristas en el nivel secundario de educación. En este sentido, conservaron el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE)<sup>30</sup> —que había estado enfocado en jóvenes de entre 13 y 19 años, pertenecientes a familias en condición socioeconómica precaria— pero con ciertos cambios como: el

---

<sup>30</sup> Según Ford, Macri y Berliner (2007), el Programa Nacional de Becas Estudiantiles comenzó a implementarse en el año 1997 como componente del Plan Social Educativo y nació con la finalidad de estimular la permanencia, promoción y egreso de los adolescentes de la escolarización obligatoria y de la Educación Polimodal, o su actual equivalente. Fue concebido como una alternativa a la búsqueda de una temprana inserción laboral, que a veces resulta infructuosa o de altísima precariedad a través del otorgamiento de una ayuda económica que desaliente esta estrategia.

incremento del número de becas, llegando a 500.000 en 2005; la entrega de libros de texto a los estudiantes; el seguimiento individual de los becados; y un proyecto institucional para retener a los estudiantes. Asimismo, con el plan de AUH se ampliaron los criterios de asignación de becas.

También se implementaron los programas: Plan de Mejora de la Escuela Secundaria; el Programa Conectar Igualdad, orientado a la inclusión digital; el Plan FinEs para apostar a la finalización de la escuela secundaria; la Propuesta de Apoyo Socioeducativo para promover el derecho a la educación de jóvenes y adolescentes, así como garantizar el ingreso, la permanencia y la promoción de los estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeducativa. Y se otorgaron bicicletas o abonos de transporte como parte de la estrategia para garantizar las condiciones de cursada de los sectores más vulnerables.

Para Terigi, estas políticas se tradujeron en un incremento de la matrícula de la educación secundaria: de 3.9 millones de alumnos en 2003 a 4.4 millones en 2014, lo que significó que en ese periodo más adolescentes asistieron, fueron promovidos y egresaron del nivel secundario. Sin embargo, la autora puntualiza que si bien aumentó la proporción de personas de 12 a 17 años del primer quintil que asistieron al nivel secundario (del 76,2% en 2012 al 79,6% en 2014), el incremento fue menor que en los quintiles de mayores ingresos (del 88,8% en 2012 al 94,3% en 2014 en el quintil 5), por lo que no se puede generalizar el incremento en la matriculación en todos los sectores de la sociedad argentina.

De igual forma, destaca como un avance en cuanto a inclusión que hubo un aumento de la proporción de la población entre 25 y 29 años con secundaria completa, gracias a programas alternativos de escolarización como “Ponele título a tu Secundario”, el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs), y políticas de reingreso para la población no escolarizada que permitió a muchas personas titularse de la escuela secundaria.

Respecto a la Educación Superior, Chiroleu (2018) describe acciones claves de los gobiernos kirchneristas: en primer lugar destaca el financiamiento para el sector universitario, que a partir de 2012 superó el 1% del PBI, y se distribuyó de forma que permitió al gobierno pagar sueldos y ejecutar programas como el Programa de Mejoramiento de la Calidad, que buscó optimizar la capacidad institucional de las universidades y la calidad de sus programas de estudios; el Programa de Voluntariado Universitario, que se orientó a fortalecer la participación de los estudiantes en actividades sociales vinculadas con su formación disciplinar y profesional; el Programa de Promoción de la Universidad Argentina, que

procuró promover la actividad universitaria argentina en el exterior y la vinculación de la universidad con actores de la sociedad y el sector productivo de su región, y el Programa de Internacionalización de la Educación Superior.

En segundo lugar, señala la creación de 18 universidades nacionales, 8 de las cuales se asientan en el perímetro urbano de Buenos Aires, 1 instituto universitario y 5 universidades provinciales. Se autorizan también 7 universidades y 2 institutos universitarios privados. La autora sostiene que tal y como aconteció en otros ciclos expansivos de la educación, estos nuevos establecimientos no surgieron a partir de una planificación nacional que considera la oferta y demanda institucional, sino que respondió a los reclamos de líderes o caudillos de los partidos mayoritarios o a presiones corporativas, sin embargo, estas políticas incidieron en la expansión de la cobertura en Educación Superior, así, la Tasa Bruta de Escolarización Superior entre 18 y 24 años pasó de 36% en 2001 a 54% en 2014.

Un tercer aspecto que considera la autora, es la política de expansión de oportunidades, pues la matrícula se expandió en todas las instituciones, pero las nuevas universidades del conurbano experimentaron un crecimiento por encima de las medias nacionales y se extendió también la presencia en el nivel superior de estudiantes provenientes de los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar; a pesar de esto, la brecha entre los quintiles más y menos favorecidos mostraban aún valores altos.

Por otra parte, la autora enfatiza en la segmentación del sistema educativo: los más acomodados tienen una mayor presencia en el universitario y en el terciario (o no universitario) se insertan aquellos con un origen socioeconómico más bajo. Por su parte, datos suministrados por el Mapeo de la Educación Superior dan cuenta de que, en 2014, el 64% de los estudiantes universitarios pertenecía a los sectores medios, el 18% a los estratos de altos ingresos y sólo el 16% a los de menores ingresos, evidenciando que la clase media tuvo mayor incorporación a la educación superior. Asimismo, sostiene que el crecimiento en cuanto al acceso fue lento pues, la presencia del primer quintil en la población de entre 18 y 30 años, en el sector universitario, se habría expandido de un 2 a un 5% entre 2003 y 2013 mientras la del quinto quintil se ubicaría en este último año, en torno al 52%.

Otro punto importante en cuanto a inclusión fue el apoyo económico a sectores sociales desfavorecidos, a través de los programas de becas para estudiantes de universidades públicas que se ampliaron hacia las minorías sociales como indígenas y discapacitados. De igual



forma, se implementaron becas para apoyar el desarrollo de carreras estratégicas para el país (ingeniería, ciencias básicas y naturales).

Según datos del Informe de Gestión 2015 de la Secretaría de Políticas Universitarias, Chiroleu (2018) señala que en ese año se otorgaron 62.300 becas con una inversión total de 900 millones de pesos. Si se tiene en cuenta que en 2002 se habían entregado 2.453 becas por un monto de algo más de 7 millones de pesos, queda en evidencia la importancia que esta ayuda económica adquirió en la política reciente. Sin embargo, también señala que esta no llega a cubrir los requerimientos del segmento más vulnerable que accede a las instituciones de educación superior. Por otra parte, los montos pagados y la irregularidad de los pagos hacen que este aporte no revierta la necesidad de trabajar en los jóvenes de sectores desfavorecidos, convirtiéndose así únicamente en un paliativo.

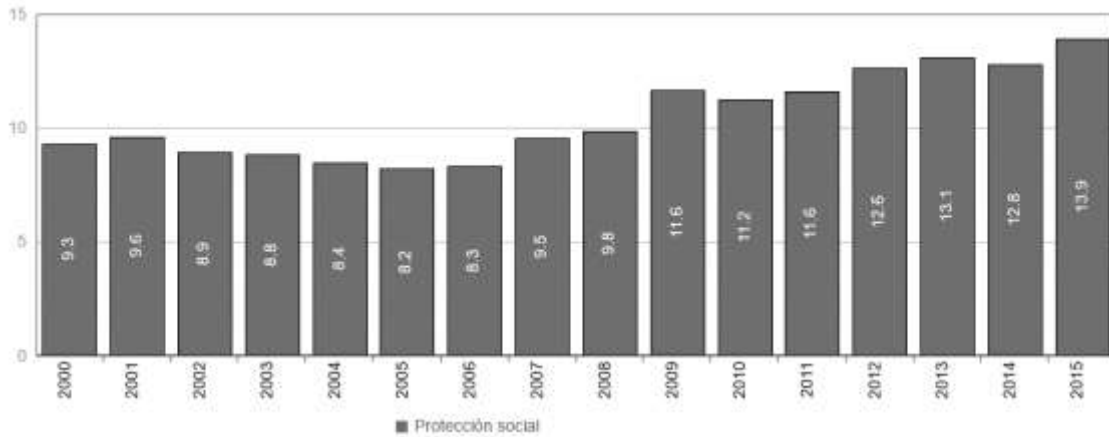
En 2014 se implementó también el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar), una política de transferencia monetaria directa que buscó estimular la continuidad de a personas de entre 18 y 24 años los estudios en cualquier nivel educativo o la capacitación con fines laborales. Estaba dirigido a aquellos con ingresos personales y familiares inferiores al salario mínimo, aunque al año siguiente se extendió a los que obtenían hasta tres salarios mínimos.

Chiroleu (2018) destaca la voluntad política y financiadora de los gobiernos Kirchner, que permitió implementar programas y mejorar las posibilidades de los sectores más desfavorecidos. Sin embargo, cuestiona, el desinterés por evaluar el impacto de las políticas y programas, y la falta de articulación de las políticas de educación superior con las políticas educativas globales y con las de otros ámbitos de la gestión.

#### *2.4.4.3 La protección social*

Según la CEPAL, el gasto para la protección social fue incrementándose paulatinamente desde el 2003, cuando se registró en 8.8% del PIB. Para 2007 alcanzó el 9.5%; y al 2015 la inversión registró el 13.9% del PIB.

#### **Ilustración 2.10. Gasto en protección social como porcentaje del PIB entre 2000 a 2015**



*Fuente:* CEPAL

Respecto al enfoque de la protección social, durante los años del kirchnerismo se observa un salto desde el principio contributivo de la seguridad social hacia un principio de universalización de las coberturas. Esto es posible observarlo en el “Plan de inclusión provisional”, para incorporar al ámbito de la seguridad social a aquellos adultos mayores que no contaban con un importe jubilatorio; así como en la universalización de las asignaciones familiares (como la AUH).

Según Alonso y Di Costa (2015) el incremento del número de jubilados y también de beneficiarios de pensiones no contributivas implicó un notable salto en el padrón de jubilados y pensionados de varias provincias, históricamente postergadas en cobertura previsional. Respecto a la distribución por sexo, las mujeres tuvieron una participación marcada, llegando a concentrar a mayo de 2010, 78% del total de las nuevas prestaciones otorgadas (ANSES, 2011).

En cuanto a las asignaciones familiares, en 2009 el gobierno de Cristina Fernández modificó el régimen de asignaciones familiares. Así nació la Asignación Universal por Hijo, como parte de la Ley 247714, que implicó la extensión de la asignación familiar mensual a los empleados informales y a los desocupados.

El sistema de asignaciones familiares contributivas, como parte de la seguridad social, ha tenido como objetivo complementar el ingreso de las familias con hijos, incluyendo además asignaciones adicionales destinadas a cubrir la escolaridad. Los trabajadores formales pueden cobrar la asignación familiar siempre y cuando se ubiquen por debajo de cierto nivel salarial, y el valor de ésta va descendiendo a mayor salario. La Asignación Universal por Hijo completa el sistema de asignaciones familiares incorporando a las familias de los trabajadores informales y desocupados (Alonso y Di Costa 2015).

Los autores (Alonso y Di Costa 2015) señalan que la AUH no fue concebida como un programa de focalización para familias en situación de pobreza, sino como parte integrante de la seguridad social. Este programa se financió desde dos fuentes de recursos: los ingresos del sistema de seguridad social provenientes de aportes, contribuciones e impuestos; y los rendimientos anuales generados por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, cuyo objetivo es mantener el valor de los excedentes del sistema jubilatorio.

La AUH se paga mensualmente a uno de los padres por cada hijo de hasta 18 años a su cargo, hasta un máximo de cinco hijos. En el caso de los discapacitados no hay límite de edad y es a perpetuidad. El monto de la prestación es pagado en 80% mensualmente, mientras que el 20% restante es depositado en una caja de ahorros bancaria a nombre del titular, en tanto éste acredite el cumplimiento de las condicionalidades. Estas condicionalidades consisten en el cumplimiento del ciclo escolar por parte de los menores de 18 años, y en el cumplimiento de los controles sanitarios y de la vacunación por parte de los niños menores de cinco años.

Asimismo, en el ámbito de la protección no contributiva, se reconvirtió el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para mejorar las condiciones de empleabilidad de los desempleados, y al mismo tiempo para atender las necesidades específicas de un sector de la población caracterizado por una situación de alta vulnerabilidad.

Según, Hornes (2012), el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados tuvo su mayor alcance a mediados del año 2003, cuando alcanzó a transferir 3.052 millones de pesos. Hornes (2012, 105 - 106) también señala que durante el 2004 se crearon programas destinados a poblaciones desempleadas como el Plan Familias, el Plan Manos a la obra, y el Plan de Seguros de Capacitación y Empleo, en los cuales, la mayoría de beneficiarios fueron personas que habían sido parte del Plan Trabajar. El requisito para acceder a estos programas consistía en que los beneficiarios debían cumplir con una contraprestación laboral o una instancia de formación para el trabajo durante varias horas diarias.

Con Cristina Fernández, durante 2009, se consolidaron a nivel nacional dos programas de transferencias: 1) el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, orientado a la inclusión social a través del trabajo, la capacitación desde una perspectiva integral, y la promoción de la organización cooperativa, los principales beneficiarios fueron aquellas personas pertenecientes a hogares en situación de alta vulnerabilidad social, que no tenían ingresos provenientes de trabajo registrado, pensión, jubilación, programa social nacional o provincial, y el monto de la transferencia alcanzó los 1.200 pesos mensuales, que en 2012 se

podieron incrementar a través de dos conceptos: productividad 300 pesos y por presentísmo 250; y, 2) la AUH para la protección social, considerada la política de mayor impacto en Argentina, que comenzó a implementarse durante el primer trimestre de 2010, y se centró en transferencias directas de dinero, específicamente fundamentadas y focalizadas sobre los menores del hogar, pues su objetivo era mejorar la calidad de vida y el acceso a la educación de niños, niñas.

En 2011, se creó la Asignación Universal por Embarazo (AUE), que benefició a las mujeres embarazadas a partir de la semana 12 de gestación, y cuyo objetivo era disminuir la mortalidad infantil, insistiendo en los controles prenatales requeridos por el sistema de salud público. Las transferencias de la AUH y de la AUE ascendían a los 340 con las condicionalidades de escolaridad, control sanitario, plan de vacunación, y controles de natalidad respectivamente. (Hornes 2012, 105 -107).

#### **2.4.5. Incorporación popular en el gobierno de Cristina Fernández: desmercantilización de los derechos sociales y estratificación orientada a la redistribución**

Gluz (2013) sostiene que ciertas políticas sociales de los gobiernos del Frente para la Victoria se pusieron en marcha en un contexto de fuerte preocupación por la inclusión social. Por ejemplo, respecto a la AUH señala que, aunque en términos del diseño se trata de una política focalizada y destinada a ciertos sectores sociales, avanza hacia la lógica del derecho universal, pues tiende a extender derechos que, como el salario familiar, históricamente han estado limitados a los trabajadores formales.

También destaca que se ha intentado desplazar la lógica de programas propios de la focalización de los 90, para intentar constituirlos como política pública, como un derecho ciudadano. En este sentido, también se resalta que, por ejemplo, la AUH además de ser una transferencia monetaria que ha permitido a los hogares más vulnerables incorporarse a distintas prácticas económicas, créditos y consumos, ha aportado a sustentar el principio de obligatoriedad educativa.

Si bien la literatura identifica una serie de conflictos, como la segmentación educativa, las brechas en cuanto a la distribución de recursos en las diferentes provincias, o la falta de seguimiento y evaluación, estas iniciativas han contribuido a reducir la pobreza a corto plazo y han permitido incrementar los niveles de matriculación escolar, sobre todo en los quintiles más bajos, lo que evidencia una estructura menos regresiva en la distribución de recursos, y que los derechos como la educación son más independientes del mercado.

En cuanto a las políticas de educación universitaria, Chiroleu (2018) enfatiza en que la expansión del nivel universitario constituyó una política central especialmente durante las presidencias de Cristina Fernández (2007-2015), y que esta noción puso énfasis en la creación de nuevas instituciones para la incorporación de grupos socioeconómicos históricamente alejados del tercer nivel. Asimismo, destaca que las nuevas universidades tienen esquemas de funcionamiento innovadores para ofertar carreras con salida laboral inmediata y desarrollan además estrategias para estimular la demanda y la permanencia en las aulas. También resalta las becas entregadas a sectores de bajos recursos, que cumplen una significativa función inclusiva y democratizadora en sentido amplio, es decir, estas ayudas económicas han propiciado las condiciones para ampliar el alcance de la educación universitaria.

Aunque la autora, critica la falta de planificación y regionalización de la oferta universitaria, la falta de articulación de las políticas de educación superior con las políticas educativas globales y las de otros ámbitos de la gestión oficial, insiste en que es innegable un proceso de inclusión y democratizador de la educación.

El objetivo democratizador de las políticas implementadas en los años de los gobiernos Kirchner, su voluntad financiadora y la imaginación demostrada en generar programas para acercar a los sectores más desfavorecidos a las universidades constituye una meta meritoria que distingue a las gestiones de estos últimos doce años. Llama la atención, sin embargo, el desinterés por evaluar el impacto de políticas y programas y cierta asociación lineal entre “impacto” y metas cuantitativas o inversión de recursos (Chiroleu 2018, 22).

La década del 2000 significó para Latino América, especialmente para el cono sur, a pesar de que no se hayan gestado al mismo tiempo y no posean el mismo ritmo, implicó un momento de transformaciones significativas, las cuales fueron resultado de un cambio en la lógica neoliberal con la cual se gobernó durante las últimas décadas del siglo XX. En este sentido se puede hablar la creación de redes de seguridad que pretendían enfrentar la vulnerabilidad social y la implementación de estrategias familiares, las cuales abarcan política y programas focalizadas al desarrollo humano, al empleo, a la educación, y la salud. También conllevaron una reforma tanto en los sistemas pensionarios como en los programas de pensiones no contributivas.

### **Capítulo 3. “El gobierno de todos” y “Cambiemos”: la tercera ola de desincorporación popular en América Latina**

Antes de iniciar con la caracterización de los sistemas de protección social de los gobiernos de Lenín Moreno y Mauricio Macri, desde los conceptos de desmercantilización y estratificación, a través de la matriz propuesta en la parte metodológica de la introducción, es pertinente describir un panorama general de ambos gobiernos. En el caso del Ecuador, desde la llegada al poder de Moreno, en mayo del 2017, hasta los primeros meses del 2021, y en el caso de Argentina, durante todo el periodo macrista (2015 -2019). De esta forma, se podrá realizar un mejor acercamiento para identificar los principales cambios respecto a los gobiernos del Frente para la Victoria y de la Revolución Ciudadana.

#### **3.1. Lenin Moreno y Mauricio Macri: ruptura con el pasado y giro a la derecha.**

Antes de finalizar el último periodo de Correa, entre 2015 y 2016, se profundizaron las protestas en contra del entonces presidente del Ecuador. Por un lado, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y el sindicalismo se manifestaron ante las enmiendas constitucionales (2015), incluida aquella que permitiría la reelección de Correa; la reforma laboral; la eliminación del 40% de los aportes del Estado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); los proyectos mineros y propuestas como la Ley de Tierras, que limitaban al movimiento indígena en la administración de recursos en sus territorios. A estas protestas se sumaron otros grupos como ambientalistas, varias organizaciones de mujeres, estudiantes y jubilados.

Por otro lado, ciertos sectores de las élites y la derecha partidaria, apoyados por líderes políticos opositores, como los alcaldes de Quito y Guayaquil, Mauricio Rodas y Jaime Nebot, respectivamente, organizaron multitudinarias movilizaciones en contra de las medidas impositivas que se proponían en la ley conocida como de herencias y plusvalía. Además, el terremoto de abril del 2016, la caída de los precios del petróleo, la entrada de la economía en recesión, y los escándalos de corrupción internacionales como los *Panamá Papers*<sup>31</sup>, *Odebrecht*, o los “*CapayaLeaks*”<sup>32</sup>, en los que presuntamente estarían vinculados altos

---

<sup>31</sup> Es la mayor investigación periodística mundial sobre los negocios offshore, ocultos durante décadas. Fue liderada por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, a partir de una mega filtración de 11,5 millones de documentos secretos del estudio panameño Mossack Fonseca, hoy disuelto.

<sup>32</sup> CapayaLeaks es la publicación de los videos donde Carlos Pareja Yanuzelli se somete a una prueba de polígrafo, se entrevista con periodistas ecuatorianos del diario Expreso de Guayaquil e implica a funcionarios del gobierno del Ecuador en casos de corrupción de Petroecuador.

funcionarios del gobierno de Correa, impactaron en la coyuntura política y ayudaron a la dinámica de polarización entre correísmo y anticorreísmo.

En Argentina, el panorama fue similar. El gobierno del FPV enfrentó fuertes manifestaciones opositoras desde el 2012 a causa de la Reforma Judicial; otras tantas protestas ciudadanas por la falta de ajuste en las asignaciones universales por hijo, ocasionadas por crecimiento inflacionario que comenzó en 2007; también por la inseguridad, las restricciones a la compra de moneda extranjera, y por los escándalos de corrupción en los niveles más altos de la administración pública. Finalmente, en 2015, el kirchnerismo fue derrotado por el partido derechista PRO, liderado por Mauricio Macri. Estas elecciones son consideradas en la literatura como un hito en el fin del ciclo progresista en América Latina.

A nivel regional, el escenario se desenvolvía en la misma línea: el desgaste de las fuerzas progresistas permitió a la derecha avanzar hasta alcanzar espacios de poder. En Venezuela, en 2015, la oposición obtuvo mayoría en la Asamblea Nacional tras 16 años de gobierno chavista; en Brasil, en 2016, el juicio político contra Dilma Rousseff terminó con su destitución, tras cinco años y medio en el cargo, y finalmente con el ascenso de Jair Bolsonaro a la presidencia en 2019; y en ese mismo año, el golpe de estado en Bolivia terminó con la renuncia de Evo Morales, tras casi 14 años en el poder.

En este contexto regional, en 2017, impulsado por el voto duro de Alianza País (AP), Lenín Moreno venció en las urnas al banquero Guillermo Lasso<sup>33</sup>, con menos de dos puntos porcentuales de diferencia. Su propósito era dar continuidad al gobierno de la Revolución Ciudadana, y contó con propuestas de campaña tales como: a) Misión Vivienda (325 mil nuevas casas); b) aumento del Bono de Desarrollo (de 50 dólares a 150 dólares); c) duplicación de la asignación a los ancianos (de 50 dólares a 150 dólares); d) creación de universidades (40 universidades técnicas y la creación de la mejor universidad de América en Santo Domingo de los Tsáchilas); f) créditos preferenciales para jóvenes con un interés de 12% a 10 años con un monto de hasta 15 mil dólares; g) Misión Ternura para atender a los primeros mil días de vida de los recién nacidos; y, h) continuar con la creación de la Refinería del Pacífico (GK 2017).

Sin embargo, Moreno comienza a desmarcarse del proyecto político de AP y de su principal líder, Rafael Correa. Una de las primeras acciones que marcaron el distanciamiento con su

---

<sup>33</sup> En la primera vuelta, existía un 11% de diferencia entre Lenín Moreno (Movimiento Alianza País) y Guillermo Lasso (Movimiento CREO/Suma). En la segunda vuelta Moreno se posicionaría como ganador con el 50,26% sobre el 49,74% de Lasso (CNE 2017).

antecesor fue el llamado a todos los sectores de la sociedad —incluidos los principales detractores del gobierno de Correa, como Jaime Nebot, Cynthia Viteri, Abdalá (Dalo) Bucaram, la CONAIE y los dueños de los principales medios de comunicación privados— a un diálogo nacional<sup>34</sup>. En uno de los encuentros con la CONAIE, el presidente le devolvió al movimiento, la sede de la organización indígena ubicada en el norte de Quito, y anunció que se seguirían analizando indultos para los indígenas enjuiciados por el anterior gobierno.

Con los periodistas y dueños de medios, el mandatario aseguró que pondría fin a la “persecución” —usaba el mismo registro discursivo que editores y periodistas emplearon para calificar su relación con el gobierno de Correa— y que se revisaría la Ley de Comunicación.

Con los empresarios, Moreno rompió la retórica *anti-establecimiento* que Correa había mantenido con los grupos de poder y los invitó a formar parte de un Consejo Consultivo, Productivo y Tributario, para entender cuáles las necesidades de los empresarios, productores, comerciantes y para que estos pudieran contribuir a afianzar el nuevo modelo productivo.

También convocó a conformar el Frente por la Transparencia y Lucha contra la Corrupción e insistió en que su gobierno sería de libertad, diálogo y una “cirugía mayor” a la corrupción.

Aunque en un principio los diversos actores políticos dudaron de las intenciones del nuevo gobierno, estas acciones fueron interpretadas como un claro intento de desmarcarse del correísmo y como una oportunidad de salir del ostracismo en el que habían estado durante una década. Este comenzaría a detectar en el discurso de Moreno desde la misma campaña electoral “*el gobierno de todos*” (llamando así más bien al consenso o al diálogo), pero se haría más evidente ya en ejercicio del poder, donde se manifestó una gran transformación discursiva que pone de lado el posicionamiento ideológico de su predecesor, y se acercaría a la derecha empresarial, por ejemplo, con la conformación de un gabinete empresarial en 2018.

Así, a los pocos meses de asumir el poder, entonces, Moreno denunciaba que la situación económica del Ecuador era muy difícil y recalca que “la mesa no estaba servida” como lo había asegurado el gobierno saliente. Criticó el autoritarismo y el endeudamiento “irresponsable” de Correa, así como las preventas petroleras a China, y los actos de corrupción en los que supuestamente se habían involucrado varios funcionarios del correísmo. En agosto del 2017, Moreno cesó en sus funciones al entonces vicepresidente Jorge Glas, por

---

<sup>34</sup> Esta postura fue oficializada a través del Decreto Ejecutivo N.º 49, que dispuso que el Diálogo Nacional Social “será el mecanismo para generar acuerdos en la construcción de políticas, programas, proyectos y otros instrumentos que mejoren la gobernanza y gobernabilidad”, (“Oferta de diálogo del presidente Lenín Moreno se ejecutará con 7 mesas temáticas”. El Universo, 21 de junio de 2017).



sus presuntas vinculaciones con el caso Odebrecht<sup>35</sup> y posteriormente sería apresado, lo que fue del beneplácito de los sectores contrarios al correísmo.

Con el argumento de que la situación económica del país era complicada en función a la elevada deuda pública, y la baja de ingresos por parte del Estado gracias a la caída de las exportaciones y la baja del precio del petróleo, Moreno daría un giro en cuanto a política económica se trata, así anunció en octubre del 2017 el primer programa económico de gobierno, que incluía entre otras medidas, el incremento del 22% al 25% del Impuesto a la Renta (IR), con excepción de las micro y pequeñas empresas y de quienes desarrollen actividades que garanticen un ingreso permanente de dólares al país. Moreno anunció también que enviaría a la Asamblea un proyecto de ley para eliminar el anticipo del IR para las empresas cuyas ventas anuales no alcanzaban los USD 300.000; asimismo, las microempresas ya establecidas dejarían de pagar el IR por sus primeros USD 11.000 de utilidad; los nuevos micro emprendedores no pagarían el IR durante los dos primeros años de creada su empresa; y se eliminaría el impuesto a las tierras rurales.

Con el fin de sostener la dolarización se habló de una ley para incentivar la repatriación de capitales con la exoneración del IR hasta por cinco años, y la devolución de impuestos a los exportadores por el ingreso de las divisas y por mantener las plazas de empleo. El Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) se mantuvo y se entregó el dinero electrónico a la banca privada.

En materia laboral, una de las medidas fue estipular nuevos tipos de contratos, según el gobierno, orientados a la estimulación del empleo, aunque en este primer momento no se esclareció del todo si habría o no flexibilización laboral. Lo que si se definió a través del Decreto Ejecutivo de Austeridad Fiscal fue la disminución del 10% del sueldo de los servidores públicos con mayor rango. Asimismo, se limitaron las consultorías y se racionalizó el pago de horas extras y de viáticos<sup>36</sup>. Este fue un primer plan económico “tibio”, que podría traducirse como un primer guiño de ojo a los sectores empresariales críticos de Correa, sin perder aún la línea de inversión social propia de un discurso más apegado al progresismo.

---

<sup>35</sup> El 13 de diciembre de 2017, Glas recibió su primera sentencia de 6 años por el delito de asociación ilícita en el caso Odebrecht por el juez Édgar Flores. Glas fue acusado de favorecer contratos públicos a cambio del pago de retribuciones de Odebrecht; la empresa reconoció haber entregado un monto de 33,4 millones de dólares a funcionarios públicos a cambio de obras de infraestructura. Por este mismo caso, Glas sería condenado por la Corte Nacional de Justicia a 8 años de prisión, por el delito de cohecho el 7 de abril de 2020. Finalmente, el 25 de enero de 2021, se sumó otra sentencia por peculado en el caso Singue, de 8 años de prisión.

<sup>36</sup> “Las medidas económicas de Lenín Moreno”. Últimas Noticias. 11 de octubre de 2017.

Otro instrumento fundamental para comprender la ruptura con el poder político heredado del gobierno de Rafael Correa fue la Consulta Popular que se realizó, sin dictamen previo de la Corte Constitucional, en febrero del 2018. A través de este recurso, Moreno logró eliminar la reelección indefinida, quitar los derechos políticos a aquellos condenados por actos de corrupción y, sobre todo, reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social<sup>37</sup>. Se podría decir que, con las tres primeras preguntas de la Consulta Popular, Moreno logró neutralizar a las figuras políticas del correísmo, y con las cuatro siguientes relacionadas con la prescripción de los delitos sexuales contra niños, la prohibición de la minería metálica, la eliminación de la Ley de Plusvalía y la protección del Yasuní se congració con algunos sectores en conflicto con el correísmo, que van desde ciertas élites empresariales, un sector de la clase media, hasta grupos ambientalistas.

Tras la consulta popular, Moreno envió las ternas a la Asamblea Nacional para formar el consejo transitorio de participación. Ahí se eligieron a 7 consejeros cuyo principal mérito fue su “buen nombre” y se les otorgó facultades de “rango constitucional”, a decir del propio presidente del transitorio Julio César Trujillo citar, con las que se impulsó la destitución y judicialización de funcionarios, con énfasis en un solo sector: el correísta.

En el caso de Argentina, Mauricio Macri, inició su mandato con duras medidas antipopulares. Desde la campaña electoral, había expresado claramente la intención de inaugurar una nueva etapa política y económica, totalmente opuesta a la que había sostenido el kirchnerismo durante 12 años. Así, entre sus primeras prescripciones estuvo el fin del cepo cambiario, el levantamiento de todas las restricciones que se impusieron desde noviembre del 2011 para operar en el mercado de divisas, y la eliminación de impuestos a la exportación de ciertos productos<sup>38</sup>.

Las medidas más duras llegaron casi a los dos meses de gobierno con el anuncio del recorte al subsidio de la electricidad, que incrementó las tarifas de luz hasta en 300%. Aunque se dijo

---

<sup>37</sup> El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es una entidad pública creada en la Constitución de la República (2008), que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social. Según el mandato constitucional al CPCCS le corresponde: “Art. 207.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley.

<sup>38</sup> Se eliminaron los impuestos a la exportación para el trigo (que pagaba un arancel del 20%), el maíz (23%), la disminución de las cuotas sobre la soja del 35% al 30%, y la promesa de seguir reduciendo esa tasa un 5% cada año, para finalmente eliminarla en 2022.

que la medida no afectaría a los sectores más pobres, fue un gran golpe para los bolsillos de la ciudadanía, especialmente de las clases medias.

Poco tiempo después, se eliminaron las subvenciones a los combustibles, el agua y el gas domiciliario. Evidentemente, esto implicó que los costos de los autobuses urbanos y ferrocarriles se duplicaran, las facturas del gas crecieran alrededor del 280%, y los valores del agua se triplicaran dependiendo del tarifario zonal<sup>39</sup>.

De igual forma, en su intento por reducir el déficit fiscal y el gasto público, el gobierno de Macri despidió a casi 11.000 trabajadores del sector público, contratados entre 2013 y 2015, entre ellos empleados del Congreso, funcionarios y periodistas de los medios públicos, y trabajadores del Centro Cultural Kirchner<sup>40</sup>. Según los datos de empleo público entre diciembre 2015 y marzo 2016 se contabilizaron 56.904 trabajadores menos.

Por otro lado, Macri inició una negociación para pagar a los querellantes de los denominados “fondos buitres” explicados y, de la mano del Congreso, logró derogar las leyes Cerrojo y Pago Soberano, lo que le permitió emitir una deuda por USD 12.000 millones, para pagar en efectivo a los *holdouts* que demandaron a Argentina en Estados Unidos. Según Macri, esto permitiría a la nación acceder a nuevos créditos internacionales para reactivar la economía golpeada por la devaluación y la inflación (El Periódico, 2016), sin embargo, el fin del litigio sería el inicio de un proceso de rápido endeudamiento para la Argentina pues, al fin de la gestión macrista la deuda alcanzaría los USD 320.000 millones, cuando en 2015 fue de USD 250.000 millones.

Macri cerró su primer año de mandato con la desaprobación del 43% de ciudadanos y si bien, una de sus promesas electorales fue reducir la inflación a un dígito, y alcanzar una “pobreza cero”, las cifras al evaluar su primer año de gestión, mostraban otro panorama. Según la CEPAL, la inflación pasó de un promedio del 26,6% en 2015 al 40,9% entre enero y octubre de 2016. De igual forma, el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) reportaba un incremento en los costos, especialmente de alimentos y bebidas y atención médica. Asimismo, el organismo publicó que, para el segundo trimestre de

---

<sup>39</sup> “La imagen de Macri cae más de 10 puntos desde diciembre por el tarifazo”. El País, 11 de abril de 2016.

<sup>40</sup> El Centro Cultural Kirchner es un espacio multidisciplinar, abierto e inclusivo con una propuesta artística y educativa, federal, plural y al alcance de todos. Es un espacio para conciertos de orquestas sinfónicas, recitales, exhibiciones de artes visuales, eventos de literatura, poesía, baile, teatro y performance, artes electrónicas y nuevas tecnologías, programación específica para infancias, talleres, festivales, proyecciones, homenajes, ferias, ciclos de videoclips y más.

2016, la pobreza por ingresos alcanzó el 32,2%; mientras que en el tercer trimestre del mismo año la tasa de desocupación fue del 8,5% y la de subocupación del 10,2% (CEPAL, 2016).

### **3.1.1. El desmantelamiento del Estado**

En Ecuador, a partir de la consulta popular, la ruptura del gobierno de Moreno con la Revolución Ciudadana se consolidó, y su gestión inclinó la cancha a favor de las élites empresariales en detrimento de los derechos de las grandes mayorías. En Argentina, Macri asumió el mandato con la promesa de una nación “unida y de pie”, de “tiempos mejores” y de una ruptura con el pasado kirchnerista, sin embargo, desde los primeros meses de su mandato la crisis se fue ahondando, tanto que al terminar su gestión en 2019 se registraron al menos cinco millones más de personas bajo la línea de pobreza.

En este contexto, las principales transformaciones que se experimentaron durante los gobiernos de Macri y Moreno pueden sintetizarse en al menos tres (Minteguiaga y Ubasart-González 2013):

#### *3.1.1.1. Pérdida de autonomía del Estado y fortalecimiento empresarial y financiero.*

Durante la gestión de Moreno se vuelve a imponer una articulación entre los intereses privados y la gestión pública. En este marco, la designación en 2018 como ministro de Economía y Finanzas, de Richard Martínez, expresidente del Comité Empresarial Ecuatoriano, robustece el giro neoliberal del mandato de Moreno. Esta incorporación de las élites económicas a las filas del Estado, tal como lo sostiene Castellani (2018), permitió capturar e inclinar las decisiones públicas en favor de intereses empresariales.

Así, desde el gobierno se impulsó la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, cuya principal novedad fue la remisión tributaria, es decir, la condonación del 100% de intereses, multas y recargos derivados de obligaciones tributarias o fiscales, a las grandes corporaciones del país. Según Salgado<sup>41</sup>, la lista de los beneficiarios estuvo encabezada por grandes empresas petroleras y de energía como Andes Petróleum Ecuador, el Oleoducto de Crudos Pesados, AGIP OÍL, Repsol Ecuador; empresas como la telefónica OTECEL, la Exportadora Bananera Noboa S.A., y varios bancos privados como el Banco Pichincha, Banco de la Producción, o el Banco de Guayaquil.

---

<sup>41</sup> *Council on Hemispheric Affairs*. 10 de octubre de 2019. [www.coha.org](http://www.coha.org)

Asimismo, la Ley de Simplicidad y Progresividad Tributaria definió nuevos impuestos para las personas naturales: sobre la telefonía móvil pospago y los servicios digitales tales como Netflix, Spotify y plataformas como Cabify y Uber. También se propuso un nuevo tributo para las pequeñas empresas del 2% sobre el global de los ingresos, mientras las cargas impositivas para el sector empresarial se reducían<sup>42</sup>.

Por otro lado, en el gobierno de Moreno inició también, un proceso de desregulación del sector financiero, con la eliminación de las normas que regulaban la fijación de las tasas de interés activas efectivas, es decir, que ese rubro quedaba a criterio de la banca privada.

Asimismo, se aprobó el proyecto de ley, denominado de Defensa de la Dolarización, para otorgar autonomía al Banco Central, liberalizar las tasas de interés y garantizar la reorientación del crédito.

Otra arista esencial para explicar el debilitamiento del Estado son las reformas que implicaron la privatización o liquidación de empresas nacionales como la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT), TAME, Correos del Ecuador, Ferrocarriles del Ecuador, entre otras empresas.

En el caso argentino, hay que tener presente que Mauricio Macri proviene de uno de los grupos empresariales más importantes de esa nación, con actividades en las industrias de la construcción, automotriz, de correos, recolección de residuos e industria alimentaria, y con una fuerte presencia en otros países como Brasil, Panamá y Uruguay.

---

<sup>42</sup> Otras de las medidas previstas en la ley fueron la deducción adicional de gastos de promoción comercial para exportadores habituales y del sector de turismo receptivo; la devolución del ISD para exportadores habituales que importan materias primas e insumos y bienes de capital; la ampliación de los sectores priorizados que quedan exentos del pago del IR, cuyo ámbito se extiende a la exportación de servicios, sector agrícola, oleoquímica, eficiencia energética, desarrollo y servicios de software, sector industrial, agroindustrial y agroasociativo, entre otros; la devolución de IVA e ISD en la exportación de los servicios que determine el Comité de Política Tributaria; la exoneración del IR para los emprendimientos de turismo comunitario y/o asociativos durante un plazo de 20 años. En cuanto a la atracción de inversiones privadas la ley planteó la exoneración del IR para las nuevas inversiones en los sectores priorizados durante un periodo de 10 años, con excepción de Quito y Guayaquil, donde sería de 8 años. Quedaban también exentas de este impuesto las inversiones en el sector industrial por un plazo de 10 o 15 años, ampliables en 5 años más para aquellas que se realicen en cantones fronterizos del país. Además, la norma exonera del ISD a las nuevas inversiones productivas que suscriban contratos de inversión. En cuanto al IVA, la Ley estableció una tarifa del 0% de IVA en importaciones y transferencias de insumos del sector agropecuario, acuícola y pesca; paneles solares; barcos pesqueros de construcción nueva de astillero; elementos y maquinarias de uso agropecuario, acuícola y de pesca artesanal, seguros agropecuarios y arrendamiento de tierras para uso agrícola, vehículos eléctricos, entre otros; también la devolución de IVA para las sociedades que desarrollen proyectos de vivienda de interés social, y una tarifa del 0% de IVA en servicios de construcción de viviendas de interés social; además de la devolución del 50% del IVA, pagado en gastos de desarrollo, preproducción y post producción en las actividades audiovisuales, televisivas y cinematográficas. En cuanto, al Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), la tarifa aplicable a vehículos eléctricos para transporte público y a otro tipo de bienes como cocinas sería del 0% (Revista de actualidad jurídica. 2018 <http://www.fundacionmicrofinanzasbbva.org/revistaprogreso/ley-fomento-productivo/>).

Según un estudio publicado por Observatorio de las Élités Argentinas (Canelo y Castellani 2016), el 31% de los altos cargos del Gobierno de Macri (114 de 364) ocupó antes de su gobierno un puesto destacado en la empresa privada. Además, la mayor cantidad de CEO se concentran en sectores estratégicos como energías, comunicaciones, interior, hacienda y finanzas, y producción, al igual que en las secretarías de la presidencia y jefaturas del Gabinete. El mismo informe señala que en la administración de Macri se han posesionado a exdirectivos de grandes compañías como Shell, Techint, Socma, LAN, JP Morgan, HSBC, Farmacity, entre otras.

El riesgo de la configuración de un gabinete con estas características, como lo reseñan Canelo y Castellani (2016), es el sesgo antiestatal, antipolítico y promercado que impregna la configuración de sentido de los CEO y gerentes, convencidos que el mercado es el que debe liderar los procesos de desarrollo dejando al Estado en un rol subsidiario. Además, sostienen que las lealtades hacia el sector privado pueden generar conflicto de intereses o incrementar la permeabilidad a las presiones de los actores económicos. En este sentido, es importante señalar que Mauricio Macri ha sido imputado por supuesto lavado de activos, estructuras off-shore para el manejo de fondos públicos, por la condonación de una millonaria deuda que el Grupo Macri, como administrador de la entonces privatizada empresa Correo Argentino, mantenía con el Estado desde hace más de 15 años, delitos de asociación ilícita, negociaciones incompatibles con la función pública y tráfico de influencias<sup>43</sup> (El Telégrafo 2017).

Otro favor a las élites empresariales se dio a partir de la ley 27260 año, por medio de la cual se otorgó beneficios a los contribuyentes; se modificó el impuesto a los bienes personales; se derogó el “impuesto a los dividendos” y se hicieron modificaciones en el impuesto a las ganancias (IG); y se eliminó el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (IGMP), a partir del año 2019. El impuesto a los dividendos significó eximir de estos pagos a las empresas más grandes de la Argentina, es decir, unas 14 firmas que abonarían dividendos para el ejercicio 2016 se beneficiaron con más de 1.200 millones de pesos, de los cuales el 90% correspondía al principal grupo de medios de comunicación en Argentina, Clarín, y a la multinacional Techint<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> “Mauricio Macri acumula 5 nuevas denuncias desde que asumió su mandato”. El Telégrafo, 10 de marzo de 2017.

<sup>44</sup> “Macri le perdonó en impuestos a Clarín y Techin \$1.000 millones”. La voz, 24 de agosto de 2010.

De igual forma, un informe del Centro de Economía Política Argentina (2018) señala que, en los primeros años de su gestión, Macri realizó un ajuste financiero por unos 30.000 millones de pesos, y recortes de personal en las principales empresas nacionales. Entre 2015 y 2017 se habrían desvinculado alrededor de 800 funcionarios de empresas como la Fábrica Argentina de Aviones, Lotería Nacional, Radio y Televisión Argentina, la represa Yacyretá, la Empresa Argentina de Navegación Aérea, entre otras empresas públicas.

### *3.1.1.2. La enajenación de los recursos del Estado.*

En febrero del 2019, se anunció que el gobierno de Moreno y el FMI habían llegado a un acuerdo técnico para un préstamo por USD 4.200 millones, en el marco del Servicio Ampliado (SAF)<sup>45</sup>, para apoyar las políticas económicas del gobierno ecuatoriano durante los próximos tres años. El acuerdo incluía también un desembolso por USD 6.000 millones, durante el mismo periodo, del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de Reserva Latinoamericano (FLAR) y el BM<sup>46</sup>.

Entre las condicionalidades para los desembolsos, el FMI estipuló la usual receta ortodoxa: la regulación/eliminación de los subsidios al combustible; recortes salariales y de personal en el sector público; políticas de flexibilización laboral, específicamente dirigida a jóvenes y mujeres; una mayor focalización de los gastos sociales, “concentrados en apoyar a los más necesitados”, lo que implicaba recortes a ciertos programas estatales. El organismo también demandaba el fortalecimiento e incentivos para la inversión privada; incorporar el arbitraje internacional como incentivo para la inversión extranjera; la venta y concesión de activos del sector público; la liberalización de fondos para la banca; y la eliminación del ISD<sup>47</sup>.

Por un lado, el acuerdo con el FMI, supuso para el Ecuador la enajenación de los recursos monetarios, es decir, se privilegió el pago de la deuda sobre la garantía de derechos sociales como salud o educación. En medio de una crisis sanitaria sin precedentes por la pandemia por

---

45 Cuando un país se enfrenta a graves problemas de balanza de pagos a mediano plazo debido a deficiencias estructurales que tardarán tiempo en resolverse, el FMI puede brindar asistencia a través del Servicio Ampliado del FMI. En comparación con la asistencia proporcionada en el marco de un Acuerdo de Derecho de Giro (Acuerdo Stand-By), los SAF se caracterizan por la participación en un programa y períodos de reembolso más largo (Fondo Monetario Internacional, 8 de agosto de 2016, <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/33/Stand-By-Arrangement>).

46 “Ecuador y el FMI alcanzan un acuerdo a nivel del personal técnico sobre un apoyo de US\$4.2 mil millones”. Fondo Monetario Internacional. 21 de febrero de 2019, <https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/02/21/pr1952-ecuador-and-imf-reach-staff-level-agreement-on-extended-fund-facility>.

47 Ministerio de Finanzas. 01 de marzo de 2019. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/LOI-MEFP-Espa%C3%B1ol.pdf>.

Covid<sup>48</sup>, el gobierno de Moreno desembolsó entre marzo y abril del 2020, USD 936 millones a Goldman Sachs, Credit Suisse e ICBC Standard Bank, y otros 342 millones a los tenedores de bonos<sup>49</sup>. Mientras los recursos eran insuficientes para atender al sector social: a médicos y otros profesionales de salud, al igual que a los profesores se les adeudaba sus salarios; había escases de insumos y medicamentos; incluso, alcaldes de varias provincias reclamaron al gobierno las transferencias adeudadas por la asignación de sus recursos y la devolución del IVA.

Por otro lado, la capacidad recaudatoria del Estado empezó a decrecer. Según datos del Servicio de Rentas Internas (SRI), desde enero hasta septiembre del 2020 los ingresos disminuyeron en 15% con relación al mismo periodo del 2019. Además, las reformas fiscales del gobierno de Moreno se inclinaron a romper con el sistema tributario progresivo e intolerante con la evasión, que había sostenido el gobierno de Correa. En este sentido, la falta de presión, sobre todo con los grandes contribuyentes, afectó al proceso redistributivo, lo que se evidenció en la reducción de presupuestos para salud y educación<sup>50</sup>, eliminación de programas sociales, y obra pública.

Finalmente, el debilitamiento de las empresas públicas en sectores estratégicos se consolidaría con el plan de monetización de activos estatales, que delegó la Refinería de Esmeraldas a la empresa privada, y tiene previstas las concesiones de la Central Hidroeléctrica Sopladora, de la CNT, así como la venta de Banco del Pacífico.

Respecto a Argentina, a mediados del 2018, Macri también acordó con el FMI un préstamo por USD 50.000 millones en modalidad "*stand by*"<sup>51</sup>, a desembolsarse en tres años, cuyo

---

<sup>48</sup> Durante los primeros días de abril del 2020, a poco de conocer el primer caso oficial de Covid-19 en Ecuador, Guayaquil registraba el 70% de los decesos por el virus, a nivel nacional. El sistema de salud desbordado, el colapso del sistema funerario, y la falta de gestión de los gobiernos nacional y local, ocasionaron que se recogieran cientos de cuerpos en las calles de la ciudad. Según información otorgada por el presidente del Consejo Directivo del IESS, Jorge Wated, entre mediados de marzo y abril habrían fallecido alrededor de 6.700 personas por Covid, solo en la provincia del Guayas, una cifra muy diferente de los 187 fallecidos que contabilizaba el Ministerio de Salud ("5.700 decesos de desfase en Guayas hacen temer que se empeore". El Tiempo, 16 de abril de 2020).

<sup>49</sup> Observatorio de la dolarización. 29 de mayo de 2020. <https://dolarizacionec.wordpress.com/>

<sup>50</sup> Un año antes de la pandemia y cumpliendo con las condiciones del FMI, se despidieron alrededor de 10.000 trabajadores, entre ellos unos 2.500 médicos, técnicos de emergencias, enfermeras, asistentes de farmacia, trabajadores sociales y personal de operaciones fueron despedidos. Luego, en medio de la crisis sanitaria, la entonces ministra de salud, Catalina Andramuño, renunció alegando falta de recursos y de asignación presupuestaria para el manejo de la emergencia. De igual forma, se confirmó el recorte presupuestario del 10% a las universidades públicas por la disminución en la recaudación tributaria ("SENESCYT confirma reducción del 10% de presupuesto para universidades públicas". Pichincha Comunicaciones. 4 de mayo de 2020).

<sup>51</sup> El marco del Acuerdo Stand-By permite al FMI responder rápidamente a las necesidades de financiamiento externo de los países, y respaldar políticas que los ayuden a salir de las crisis y volver a un crecimiento sostenible (...) los Acuerdos Stand-By son utilizados con más frecuencia por los países de mediano ingreso (y, últimamente,



objetivo era responder al desplome del peso. Las condicionalidades pactadas en la carta de intención se centraron en los recortes al gasto público.

En teoría, la intencionalidad del programa económico ponía énfasis en que el acuerdo permitiría apoyar a los más vulnerables de la sociedad, a través de medidas concretas para preservar el nivel de gasto social y destinar mayores recursos para los programas de asistencia social. Sin embargo, a partir de octubre de 2018, la tasa de desempleo alcanzó el 9,6%. El Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Pontificia Universidad Católica Argentina informó que la pobreza alcanzó al 33,6% de los habitantes urbanos del país en el tercer trimestre de 2018, mientras la indigencia afectó al 6,1% de las personas.

Según declaraciones del propio gabinete de Macri, el 83% del crédito otorgado por el FMI se utilizó para pagar los compromisos de la deuda tomada por el gobierno de Cambiemos en sus primeros tres años de gestión. De los 42.382 millones de dólares girados por el FMI a la Argentina, se usaron 35.344 millones (83% del total) para cancelar servicios de la deuda pública en moneda extranjera. Además, para servicios de deuda en moneda nacional fueron necesarios 6.072 millones de dólares (14%)<sup>52</sup>.

Además, en este contexto, en septiembre de 2018 Macri llevó a cabo una reestructuración del gobierno que incluyó la eliminación de 10 ministerios. Entre ellos los de Cultura, Trabajo y Salud que fueron absorbidos por otras carteras como parte del ajuste condicionado por el FMI.

### *3.1.1.3. Recortes en la inversión social y en las políticas de bienestar.*

El primer día de octubre del 2019, Lenín Moreno anunció un paquete de medidas, orientada por las exigencias del FMI, entre ellas la eliminación del subsidio a los combustibles (gasolina extra y diésel) y la liberalización de su precio según el mercado internacional; una reducción del 20% en los salarios de los funcionarios públicos sujetos a contratos ocasionales o nombramientos provisionales, y la disminución de 30 a 15 días de vacaciones.

Moreno también señaló que se reduciría el ISD salida de divisas...explicar (antes) del 5% al 2,5% para la importación de materias primas y bienes de capital; que las empresas que facturen USD 10 millones deberán contribuir con el 0,1% sobre los ingresos obtenidos en 2018; que se eliminarían los impuestos a celulares, tabletas, computadoras y otros dispositivos

---

avanzados), ya que los países de bajo ingreso tienen a su disposición una diversidad de instrumentos concesionarios adaptados a sus necesidades (Fondo Monetario Internacional 2016).

<sup>52</sup> “Cómo gastó el gobierno de Mauricio Macri los millones que llegaron del FMI”, *La Nación*, 12 de noviembre de 2019.

de tecnología, al igual que los impuestos a vehículos con un valor inferior a 32 mil dólares; y que se aumentaría el BDH<sup>53</sup>.

La eliminación del subsidio a los combustibles detonó, entre el 2 y 13, de octubre una masiva movilización que convocó a la capital ecuatoriana a diversos actores: transportistas, sindicatos, estudiantes, mujeres, movimiento indígena, colectivos y organizaciones sociales, movimientos políticos y ciudadanos de a pie, pedían derogar el decreto 883 y rechazaban las medidas económicas exigidas por el FMI, que golpeaban los bolsillos de las clases medias y bajas y beneficiaban a los sectores privilegiados.

Los transportistas depusieron sus medidas al segundo día, pero el movimiento indígena y otros sectores mantuvieron las movilizaciones. La represión contra los manifestantes en los días siguientes incrementó de forma desmesurada, y en medio de un Estado de Excepción decretado por el gobierno, con toques de queda y militarización de la ciudad, se cuentan 11 muertos, 1340 civiles heridos, 20 ciudadanos que perdieron su ojo, y varias detenciones ilegales a manos de la fuerza pública, según la Defensoría del Pueblo. El 13 de octubre, el movimiento indígena encabezó el diálogo con el gobierno de Moreno y tras horas de tenso diálogo, se derogó el decreto 883 y se depusieron las medidas de hecho. Sin embargo, la agenda neoliberal siguió su curso. fuentes

Con la pandemia se develó a debilidad del sistema de protección social del gobierno ecuatoriano tras 3 años de ajuste: un sistema de salud debilitado por los recientes despidos, incluidos en el plan de austeridad fijado por el FMI, que habrían dejado fuera alrededor de 2.500 médicos, técnicos de emergencias, enfermeras, asistentes de farmacia, trabajadores sociales y personal de operaciones, además de la renuncia de la entonces ministra de salud, Catalina Andramuño, alegando falta de recursos y de asignación presupuestaria para el manejo de la emergencia.

Por otro lado, miles de familias que, tras la cuarentena, las restricciones de movilidad y la represión contra la informalidad, no podían satisfacer necesidades básicas como la alimentación; un sistema educativo que no pudo garantizar el acceso a la educación durante la pandemia, pues según datos de la UNICEF (2020), solo el 37% de los hogares contaba con acceso a internet, es decir, que 6 de cada 10 niños no podían continuar sus estudios a través de

---

<sup>53</sup> «El gobierno elimina el subsidio a la gasolina extra y al diésel.» Primicias, 01 de octubre de 2019.

plataformas digitales, y la situación se complicaba más en las zonas rurales, donde solo el 16% de los hogares tenía este servicio<sup>54</sup>.

Además, en medio de la emergencia, varios actos de corrupción salieron a la luz, como contratos con sobreprecio para la compra de insumos médicos en la que se involucró al presidente del Consejo Directivo del IESS, Paúl Granda; sobreprecios en la compra de kits alimenticios para los sectores más pobres, cuya principal involucrada fue la secretaria de Riesgos, Alexandra Ocles; los sobreprecios en la compra de fundas para cadáveres en los hospitales Los Ceibos y Guasmo Sur; el allanamiento al domicilio del expresidente Abdalá Bucaram donde se encontraron 4.000 cajas de mascarillas y 2.000 pruebas para Covid-19 relacionados con las pesquisas en los hospitales del IESS (Observatorio de Derechos y Justicia 2021).

A mediados del 2020, la situación se volvía más compleja: la SENESCYT confirmó el recorte presupuestario del 10% a las universidades públicas por la disminución en la recaudación tributaria, uno de los principales rubros para financiar este presupuesto. Asimismo, el gobierno anunció una reducción de USD 4.000 millones del gasto público: USD 980 millones de la masa salarial; USD 400 millones de bienes y servicios; USD 1.300 millones de inversión, y USD 1.300 millones por reestructuración de deuda externa; la reducción de dos horas de la jornada laboral para los funcionarios públicos con la reducción salarial que ello implicaba; el cierre de embajadas y oficinas diplomáticas, consulados y la terminación de contratos en el exterior; y dar continuidad a la reestructuración de la deuda pública.

Finalmente, en junio se aprobó la versión final de la Ley de Apoyo Humanitario que implicó, entre otras medidas, la posibilidad de reducir la jornada laboral hasta en el 50% del horario y hasta el 45% de la remuneración; la terminación laboral por caso fortuito o fuerza mayor, que aplicaría por el cese de la empresa, es decir la flexibilización y precarización del trabajo.

Respecto a la emergencia sanitaria, a pesar de que las autoridades insistían en que la situación estaba controlada, desde el inicio de la pandemia la gestión de protocolos de atención, el abastecimiento de insumos y medicamentos, el manejo del cerco epidemiológico, la falta de coordinación institucional, la mercantilización de las pruebas PCR, y la priorización de recursos pensada desde las condicionalidades del FMI, propiciaron una catástrofe histórica

---

<sup>54</sup> UNICEF Ecuador. 04 de mayo de 2020. <https://www.unicef.org/ecuador/historias/Covid-19-c%C3%B3mo-asegurar-el-aprendizaje-de-los-ni%C3%B1os-sin-acceso-internet>.

datos, fuentes. Desde el gobierno, no hubo respuesta alguna para contener la crisis a partir de un esquema solidario o de justicia social, más bien se reforzaron las medidas recesivas.

Ecuador cerró el 2020 con 212.512 casos de Covid confirmados y alrededor de 14.000 muertes por el virus (9.473 confirmados y 4.561 probables)<sup>55</sup>; una deuda pública de más de USD 60.000 millones<sup>56</sup>; y la credibilidad del presidente en apenas el 8%<sup>57</sup>. Según el INEC, el desempleo a septiembre del 2020 alcanzó el 6.6%, mientras que en el mismo periodo del 2017 fue de 4.1%; y la pobreza multidimensional pasó de 34.6 % en 2017 al 38.1% en 2020, un indicador que hace visibles las deficiencias del sistema de protección social para garantizar derechos claves como la educación, el trabajo y la seguridad social, la salud, alimentación y vivienda.

Con la llegada del 2021, las esperanzas se pusieron en el arribo de las vacunas, que permitiría enfrentar al virus y reducir las muertes en el país. Sin embargo, según información del Ministerio de Salud, entre enero y febrero, el Ecuador recibió apenas 42.190 dosis de la vacuna, para un proceso viciado por el tráfico de influencias, la corrupción y el favoritismo. El Estado ecuatoriano, no ha transparentado la información, ni ha hecho públicos los criterios técnicos para la vacunación. Además, se ha dejado de lado al personal médico, que es la primera línea en pandemia, y se ha preferido vacunar a familiares de ministros, a élites políticas y financieras, a periodistas, funcionarios públicos, entre otras personas que no pertenecen a los grupos de atención prioritarios.

En Argentina, Macri aprobó la Reforma Previsional que proponía la reducción de los ingresos de jubilados, pensionados, beneficiarios de AHU y de Asignaciones Familiares, a través de la modificación del cálculo por una fórmula basada fundamentalmente en la evolución inflacionaria (70%) y sólo en un 30% en los salarios, lo que modificó la Ley de Movilidad 24.417 que establecía actualización por recaudación y salarios en proporciones iguales. De igual forma, se aprobó la Reforma Tributaria que estableció una importante rebaja impositiva, siendo uno de los ejes centrales la reducción de aportes patronales.

Asimismo se redujo la alícuota del impuesto a las ganancias para empresas de 35% a 25%, se introdujo un impuesto a la renta financiera a las personas físicas, se exceptuó de pagar el impuesto a las ganancias a los inversores no residentes (salvo el caso de inversión en LEBACs), se creó un impuesto por enajenación y transferencia de derechos sobre inmuebles

---

<sup>55</sup> Según el informe de situación Covid-19, No 067 de la Secretaría de Gestión de Riesgos.

<sup>56</sup> Según el boletín de deuda pública del Ministerio de Finanzas al 31 de diciembre del 2020.

<sup>57</sup> Cedatos.

situados en el país, se redujo el IVA de algunos alimentos, se subió para bebidas alcohólicas y se gravó con IVA a los servicios digitales (Estrada 2018)

Tras la aprobación de las reformas, Argentina cerró el año 2018 en medio de un paro general convocado por la Confederación General del Trabajo (CGT), principal central obrera del país, que denunció que estas medidas intentan equilibrar el presupuesto del país a costa de los sectores más vulnerables. Las protestas dejaron 160 heridos.

Según lo detalla Coscia (2020), uno de los proyectos de ley controvertidos en la era Macri, fue la reforma laboral que planteaba como principales puntos: la condonación de deudas y delitos tributarios y, paralelamente, la reducción de las contribuciones patronales; también la modificación del mecanismo indemnizatorio a favor del trabajador por uno “sancionatorio” para los empresarios que tuvieran trabajadores informales. Es decir, ahora la multa se pagaría al estado y ya no al trabajador.

Este proyecto de ley se refería también a la indemnización por despido, de la que se excluían los aguinaldos, los bonos extraordinarios y de productividad, y otros gastos pagados excepcionalmente, que antes entraban en el cálculo indemnizatorio. También se hablaba de un Fondo de Cese Laboral, que implicaba una especie de seguro para cumplir con los pagos de los despidos sin motivo, cuya parte más objetada, era que estos recursos saldrían de un aporte mensual de cada trabajador, proveniente de su propio salario. Además, la propuesta de Ley autorizaba a los empleadores a usar este dinero en inversiones a plazo fijo.

Este proyecto de Ley no fue aprobado, sin embargo, de haberlo hecho permitiría a los patronos modificar unilateralmente los acuerdos suscritos en el contrato de trabajo, lo que implicaba que, en cualquier momento, el trabajador podría quedarse sin los derechos adquiridos al inicio de la relación laboral. De igual forma, se intentó imponer dos figuras para los trabajadores autónomos: la de “económicamente dependiente”, y la de “trabajador independiente con colaboradores”. La primera figura implicaba que, por ejemplo, los trabajadores a destajo para un solo cliente, sería autónomos, pero económicamente dependientes de su cliente, sin que esto implicara una relación laboral formal. En el segundo caso, la figura permitía a un empleador monotributista contratar hasta cuatro empleados, sin formalizar sus contratos laborales, lo que implicaría un retroceso en cuanto al empleo formal y adecuado.

También se proponía crear en los convenios colectivos un mecanismo al que se denominó “bancos de horas”, cuyo principio era limitar las horas extras, es decir, estas horas tendrían un

tope semanal, pero la jornada de un trabajador podría extenderse a más de 8 horas en un día sin pago extra, según las necesidades productivas de la empresa. Además, se propuso que el empresariado pueda disponer de jóvenes pasantes, en un régimen de asistencia de 6 horas al día, por máximo un año, sin goce de alguna compensación.

En salud, entre el período 2015-2019, según el Observatorio de Políticas Públicas, se observa una caída presupuestaria del 25% para esa área. Además, la baja de categoría de Secretaría al Ministerio de Salud, permitió una reducción de alrededor de 9.000 millones de pesos, lo cual impidió sostener la provisión de medicamentos y reactivos de las 67.000 personas que atendía la a Dirección de SIDA, Enfermedades de Transmisión Sexual, Hepatitis y Tuberculosis. De igual manera, se afectaron los programas de enfermedades oncológicas (Banco Nacional de Drogas desabastecido), las de transmisión sexual (aumento dramático de la sífilis congénita y VIH/Sida), las transmitidas por vectores (dengue, chikunguña y zica), y las prevenibles por vacunas, pues se suspendieron dosis del esquema nacional (Kreplak, Gollan y Hoffmann 2018).

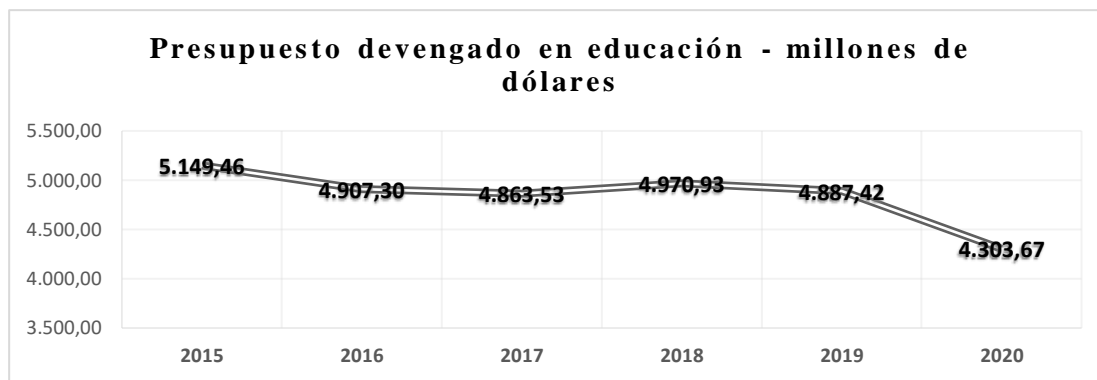
Durante 2018, además, el gobierno nacional le quitó 14 millones de pesos a la Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer, y el Presupuesto 2019 destinó sólo un 0,11% de fondos a las mujeres, desde programas de salud hasta redes de contención ante la violencia de género.

### **3.2. Moreno, Macri: políticas de bienestar, educación y protección social.**

#### **3.2.1 Ecuador y el gobierno de todos.**

En la ilustración 11 se puede observar la disminución del presupuesto devengado en educación entre 2017 y 2020; en este último año, la crisis por la pandemia, permitió al gobierno de Moreno continuar la reducción presupuestaria en áreas sensibles como esta. En este sentido, se procedió a suprimir ciertos programas que, a criterio del gobierno, no eran prioritarios como el Servicio de Atención Familiar para la Primera Infancia y el programa de alfabetización. De igual forma, se recortaron los programas de uniformes, textos y alimentación escolar, que fueron emblemáticos durante el gobierno de Rafael Correa. Otros, como el Bachillerato Internacional, pasaron a un proceso de evaluación y se suspendió el pago de la franquicia. Porcentajes.

#### **Ilustración 3.1. Presupuesto devengado en Educación**



Elaborado por la autora con base a información del Ministerio de Economía y Finanzas.

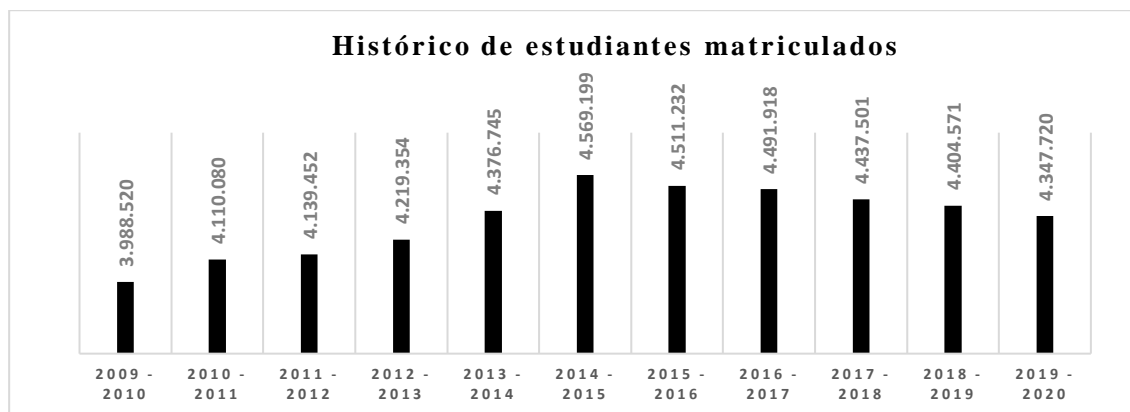
En cuanto a la educación universitaria y escuelas politécnicas públicas, el presupuesto para 2020 se contrajo en 98 millones de dólares, lo que implicó la reducción de partidas docentes y de la oferta académica. Asimismo, la implementación de nueva infraestructura, la modernización de laboratorios, incluso la construcción de 40 nuevas universidades y de la Universidad en la provincia de Santo Domingo, que prometió el propio Moreno, quedaron solo en ofrecimientos. De igual forma, se eliminó el Instituto de Fomento al Talento Humano (IFTH), encargado de entregar créditos educativos y becas, cuyas competencias pasaron a manos de la SENESCYT. Desde 2018, las transferencias para los becarios tuvieron retrasos y en el 2020 la situación se complicó, pues el gobierno suspendió los pagos, dejando en la indefensión a miles de becarios.

Con el avance de la pandemia, el gobierno de Moreno dispuso nuevas políticas para el sistema educativo en medio de la crisis, pero en vez de promover la garantía de la educación como un derecho, la nueva normativa se limitó a mantener su funcionamiento sin pensar en los grupos poblacionales más vulnerables. Así, por ejemplo, se dispuso que el proceso educativo puede darse de tres formas: 1) a través de la Educación Abierta, es decir, con la educación virtual en línea, dirigida a estudiantes de Educación Básica Superior y en el nivel de Bachillerato; 2) mediante el plan Aprendemos Juntos, desarrollado a través de programas de radio, televisión, los portales educativos del ministerio y la asesoría docente; y, 3) la educación en casa, en la que los padres de estudiantes de EGB y Bachillerato podrían contratar docentes-tutores, y contar con el apoyo y seguimiento de una institución que regularice el proceso educativo.

Estos mecanismos resultaron excluyentes y guiados por la capacidad adquisitiva de la población, pues casi dos tercios de los hogares del país no cuentan con conexión a internet, es

decir muchos niños y jóvenes, no disponen de las herramientas para el aprendizaje en línea<sup>58</sup>. De igual forma, muchos hogares de escasos recursos no tienen televisores, equipos de computación o telefonía móvil; además, solo los hogares de estratos sociales altos podrían solventar los gastos de profesores privados.

### Ilustración 3.2. Histórico de estudiantes matriculados



Elaborado por la autora con base información del Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación presenta datos hasta el ciclo lectivo 2019-2020 (ilustración 11), y se evidencia una disminución de casi 90.000 matrículas totales<sup>59</sup> en relación con el periodo 2017 -2018. Si bien, no se cuenta aún con datos del periodo 2020-2021, la principal de esta cartera de Estado, Monserrat Creamer, ha señalado que en el ciclo Sierra y Amazonía, para el año escolar 2019-2020, se inscribieron 1'926.026 estudiantes, mientras que para el año lectivo 2020 -2021, se registraron 1'822.615, es decir, 103.411 estudiantes menos. A pesar de no contar con indicadores oficiales desde el Ministerio de Educación, estas cifras pueden ser una estimación de cómo se va incrementando el abandono escolar en medio de la crisis sanitaria.

Una encuesta en línea de la UNICEF<sup>60</sup> señala que en Ecuador el 87,2% de docentes mantuvo contacto con sus alumnos durante la pandemia, mientras que el 12,8% no lo ha logrado. Según el organismo, esto podría entenderse como un indicador de abandono escolar. Además, la misma institución ha señalado que las cifras de matriculación y acceso podrían ser un espejismo, pues existen muchos casos de niños y jóvenes en los que, a pesar de haberse matriculado, han tenido que abandonar los estudios y trabajar por la crisis.

<sup>58</sup> UNICEF Ecuador. 04 de mayo de 2020. <https://www.unicef.org/ecuador/historias/Covid-19-c%C3%B3mo-asegurar-el-aprendizaje-de-los-ni%C3%B1os-sin-acceso-internet>.

<sup>59</sup> Se contabilizan todas las matrículas de estudiantes en unidades educativas de todos los sostenimientos (fiscal, fiscomisional, municipal, particular) y de las áreas urbana y rural.

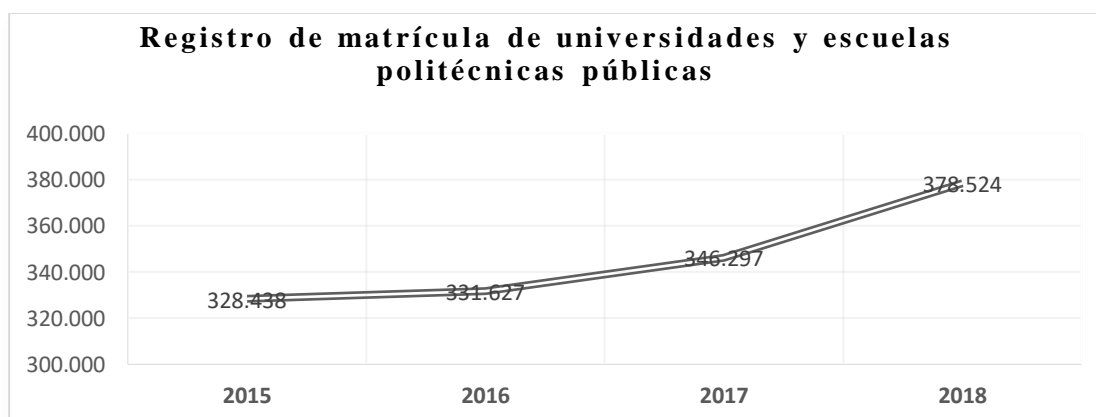
<sup>60</sup> UNICEF Ecuador. 4 de mayo de 2020. <https://www.unicef.org/ecuador/historias/Covid-19-c%C3%B3mo-asegurar-el-aprendizaje-de-los-ni%C3%B1os-sin-acceso-internet>.



Según la CEPAL, la pérdida de empleo adecuado que ha ocasionado la crisis sanitaria por Covid y la falta de acceso a las tecnologías empujará a las familias más pobres a enviar a sus hijos al mercado de trabajo, lo que aumentará las tasas de trabajo infantil. En Ecuador existen 370.000 niños, niñas y adolescentes que se encuentran trabajando. De ellos, más de 70% está en condición de pobreza y en su mayoría pobreza extrema. Se estima que la pandemia desplazará a más de 1 millón de personas a la situación de pobreza, por lo que muchos hogares con niños se verán afectados gravemente, y el trabajo infantil será la estrategia de varios hogares para cubrir sus necesidades<sup>61</sup>. En 2019, según el INEC, el trabajo infantil se ubicó en 8.9%, la tasa más alta desde el 2007.

Respecto a la educación universitaria pública (ilustración 3.3), las cifras oficiales solo se encuentran actualizadas hasta octubre del 2019. Es decir, no evidencia el impacto de los recortes presupuestarios ni de la afectación de la pandemia.

### **Ilustración 3.3. Registro de matrícula de universidades y escuelas politécnicas públicas**



Elaborado por la autora con información de SENESCYT

En cuanto a la protección social, durante el gobierno de Lenín Moreno, según datos del Ministerio de Finanzas, el gasto en Bienestar Social pasó de 999.60 millones en 2017 a 1.1128.90 millones en 2020<sup>62</sup> (ilustración 3.4) para cubrir las transferencias monetarias de asistencia social y programas como el Plan Toda una Vida, dentro del que se encuentran los subprogramas: Misión Ternura (primera infancia), Impulso Joven (para la juventud), Mis Mejores Años (para la vejez), Las Manueles y Las Joaquinas (para personas con discapacidad y sus cuidadores), Plan Mujer (para mujeres).

<sup>61</sup> “La pandemia recrudece la pobreza y el trabajo infantil”. *Revista Gestión*, 13 de agosto de 2020.

<sup>62</sup> Existe un incremento en relación al plan de contingencia por la pandemia de Covid-19.

### Ilustración 3.4. Gasto social devengado en millones de dólares



Elaborado por la autora con base a información del Ministerio de Finanzas.

Las transferencias monetarias no contributivas de corte asistencial se ejecutaron así:

- a) El Bono de Desarrollo Humano (BDH): que es una transferencia monetaria mensual, condicionada al cumplimiento de corresponsabilidades por parte de las familias en: salud, educación, vivienda, erradicación del trabajo infantil y acompañamiento familiar.
- b) El Bono de Desarrollo Humano Variable (BDH-V): consiste en una transferencia monetaria mensual adicional para los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano con hijos/as menores de 18 años, que se encuentren en condición de extrema pobreza.
- c) El Crédito de Desarrollo Humano (CDH): consiste en un adelanto de transferencias monetarias mensuales para el establecimiento de emprendimientos productivos por parte de los usuarios del BDH.
- d) Pensión para adultos mayores: consiste en una transferencia monetaria mensual de USD 50, dirigida a las personas de 65 años en adelante, que no acceden a cobertura de la seguridad social contributiva, con el fin de cubrir carencias económicas y gastos acentuados por la edad .
- e) Pensión para adultos mayores en extrema pobreza: es una transferencia monetaria de USD 100 mensuales, dirigida a las personas cuya edad sea igual o mayor a los 65 años, que se encuentren en condición de extrema pobreza conforme el Índice Registro Social.
- f) Pensión para Personas con Discapacidad (PPCD): es una transferencia monetaria mensual dirigida a ciudadanos menores de 65 años de edad, que registran un

porcentaje de discapacidad igual o mayor al 40% en la base del Ministerio de Salud Pública.

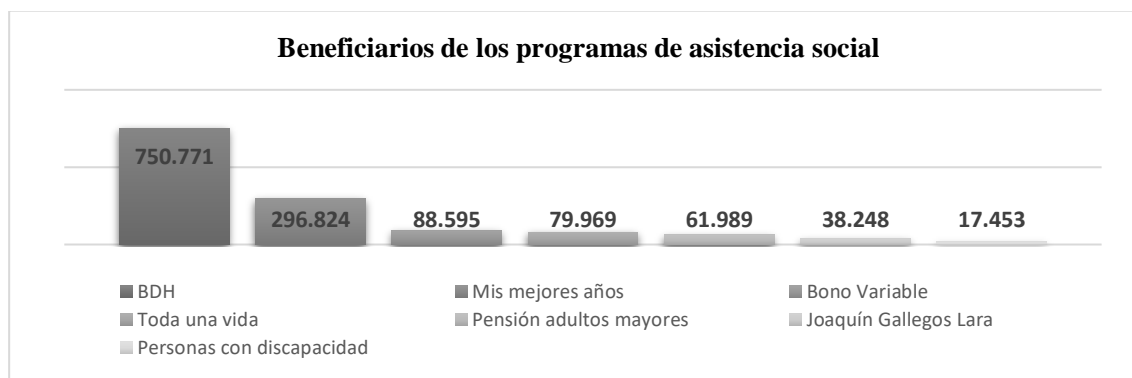
- g) Bono Joaquín Gallegos Lara (BJGL): es transferencia monetaria mensual dirigida a personas con discapacidad severa, menores de 14 años con VIH, y víctimas de enfermedades catastróficas, raras y huérfanas.

Con el avance de la pandemia en 2020, el gobierno de Moreno creó un bono denominado de Protección Familiar, destinado a las familias que viven en la pobreza y cuyos ingresos provienen del sector informal. El bono se entregó a las jefas de familia, en dos pagos por USD 60 cada uno, el primero en abril y el segundo en mayo de 2020.

A inicios del 2021, Moreno señaló que activarán dos fases adicionales de este bono para 480.000 familias ecuatorianas por USD 120. De igual forma, anunció un bono de “alivio al desempleo”, que implicaba una transferencia de USD 500 a 570.000 familias que perdieron su trabajo con relación de dependencia y que estaban afiliadas al IESS. Asimismo, se habló de reincorporar a 10.000 familias que dejaron de pagar el Seguro Social Campesino, cubriendo los pagos correspondientes a su afiliación durante los próximos tres años, y de la incorporación de 225.000 familias en la Red de Protección. Sin embargo, hasta inicios de marzo no existía información oficial sobre los pagos de estas transferencias (Comunicación de la Presidencia 2021).

Según el MIES, el gasto en bienestar social habría alcanzado en los primeros meses del 2021 (ilustración 3.5) los 1.3 millones de dólares.

### Ilustración 3.5. Beneficiarios de los programas de asistencia social

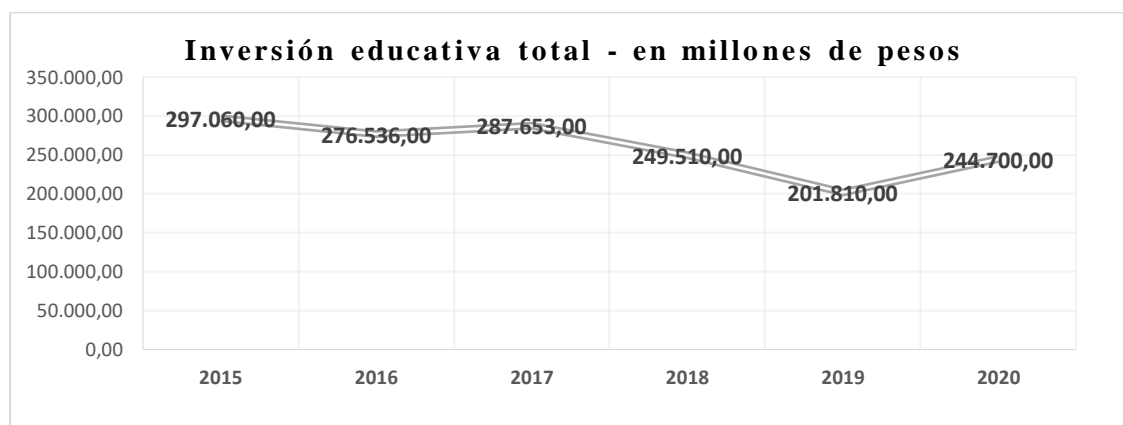


Elaborado por la autora con base a información del Ministerio de inclusión Económica – Social.

### 3.2.2. Cambiemos y la nueva Argentina

En la ilustración 6 se puede observar una disminución en la inversión educativa total<sup>63</sup> a partir del 2017. Al final del mandato de Macri en 2019 se registró una disminución de alrededor de 95 mil millones de pesos en relación con el 2015. Según un informe del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, la inversión en Educación, Ciencia y Técnica se incrementó paulatinamente hasta 2015, a través de la Ley de Financiamiento Educativo. Sin embargo, desde 2016 hasta la actualidad, la inversión se contrajo, lo que ocasionó desvinculación de docentes en unos casos y en otros la reducción de recursos materiales y de infraestructura para el óptimo funcionamiento del sistema educativo.

**Ilustración 3.6. Inversión educativa total en millones de pesos**



Elaborado por la autora con base a información del CIPPEC.

A pesar de que tanto la Declaración de Purmamarca<sup>64</sup> como el Plan Estratégico “Argentina Enseña y Aprende”<sup>65</sup>, reconocieron la necesidad de impulsar las políticas socioeducativas, algunos programas se eliminaron gradualmente, otros se redefinieron y se propusieron nuevas iniciativas. Entre los programas más importantes de la gestión macrista, están el Programa de Ampliación de la Jornada Escolar “La escuela sale del aula”, cuya objetivo era ampliar la jornada escolar de los niveles primario y secundario de escuelas públicas, a través de actividades deportivas, artísticas, recreativas, científicas, tecnológicas y sociales; y el Programa de acompañamiento a las trayectorias escolares “Asistiré”, orientado a identificar a

<sup>63</sup> El concepto de inversión educativa total agrupa: los recursos destinados para becas, educación básica, educación técnica, fondos salariales para la educación básica, infraestructura escolar, tecnologías de la información y comunicación, y universidades nacionales.

<sup>64</sup> Acuerdo en el que se fijaron los ejes de la denominada “revolución educativa” que el gobierno de Macri propuso ejecutar.

<sup>65</sup> Plan Estratégico Nacional que contempla los ejes y objetivos educativos prioritarios para el período 2016-2021.

tiempo los factores asociados al riesgo de abandono o a la interrupción de las trayectorias educativas.

Otros importantes programas durante la gestión de Macri fue el Plan Nacional Integral de Educación Digital” (PLANIED) y el proyecto “Escuelas del Futuro”, pensadas para integrar a la comunidad educativa a la cultura digital. Sin embargo, estos proyectos marcaron un cambio importante con relación a la gestión anterior, pues en la era Kirchner se privilegió el uso de software libre y nacional (como el Huayra) y la compra de equipos de fabricación nacional para fomentar el desarrollo de este sector. La propuesta impulsada por el macrismo estimuló al sector privado para que pueda desplegar sus negocios en el campo educativo, posibilitando que empresas de tecnología informática lleven adelante la modernización tecnológica en el sistema público (Estevez 2019).

En cuanto al área de evaluación educativa, una de las medidas más cuestionadas fue el “Operativo de evaluación Aprender”, que consistió en una prueba estandarizada, con respuestas de opción múltiple aplicado a estudiantes de 6° grado de primaria y el último año de secundaria, en todas las escuelas públicas y privadas del país y a una muestra de estudiantes de 3° grado de primaria y 2° año de secundaria, pues su carácter vertical y externo impedía a los docentes participar de las distintas instancias del operativo. Asimismo, se planteó que había sido elaborado bajo lineamientos e intereses de organismos empresariales dedicados al negocio de la evaluación. Por su modalidad, se cuestionó su carácter estático y no de evaluación en proceso, a la vez que partía del supuesto de un/a “estudiante universal”, sin considerar las particularidades del contexto familiar, escolar, ni comunitario. Tras la implementación del operativo, también se criticó el clima atemorizante en el que fueron aplicadas las pruebas (Estevez 2019).

Otra medida que golpeó directamente a los docentes fue la eliminación de la paritaria nacional<sup>66</sup>. El gobierno de Macri eliminó la discusión de la retribución mínima de los trabajadores docentes y terminó con las negociaciones de índole económica, estableciendo que el salario mínimo docente no podrá ser inferior al 20% por encima del salario mínimo vital y móvil vigente (Estevez 2019). Además, para el 2017 se congelaron los recursos para el Fondo Nacional de Incentivo Docente; en 2019 el Fondo de Compensación Salarial desapareció del presupuesto y se redujeron recursos para los programas de calidad educativa (34,6%), capacitación docente (36,3), educación digital (69%) y formación tecnológica

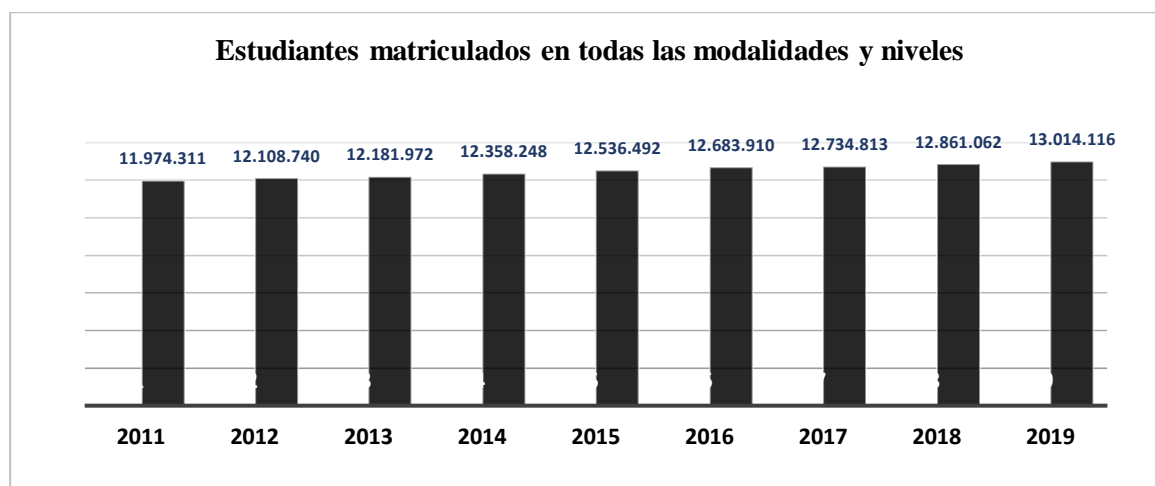
---

<sup>66</sup> El objetivo de la paritaria es fijar el piso salarial docente a través de negociaciones entre....

(43,6%). Se cerró el programa “Conectar igualdad”, que dotaba de computadoras a las escuelas secundarias o medias públicas del país<sup>67</sup>; y se redujo el presupuesto para el programa de becas progresar (en 55% al final del mandato en 2019), incluso Macri aseguró que, en caso de ser reelecto, a partir de 2020, estas becas se concentrarían sólo en las carreras prioritarias y estratégicas para el país. En el tema de infraestructura tampoco se cumplieron los ofrecimientos, por ejemplo, en 2015, Macri se comprometió a construir 3 mil jardines de infantes a través de los fondos para la Construcción y Mejora. Al final, se construyeron apenas 236 aulas.

Respecto a la matriculación, según el último anuario estadístico presentado por la Secretaría de Evaluación e Información Educativa (ilustración 3.7), con datos hasta el 2019, se señala que en ese año se registraron alrededor de 13 millones de estudiantes en todas las modalidades educativas y de enseñanza, con excepción del sistema universitario. Se enfatiza en que este crecimiento en la matriculación se ha sostenido durante los últimos 10 años.

**Ilustración 3.7. Estudiantes matriculados en todas las modalidades y niveles**



Elaborado por la autora con base a la información de la Secretaría de Evaluación e Información Educativa

El informe recalca que, entre 2018 y 2019, hay un leve incremento interanual en la cantidad de alumnos del sector de gestión estatal (190 mil alumnos, 2%) y un descenso en el privado (42 mil alumnos, -1,2%). La participación de alumnos del sector estatal en todo el sistema educativo en 2019 es de 73%. De igual forma, enfatiza en que, en el nivel primario se registró

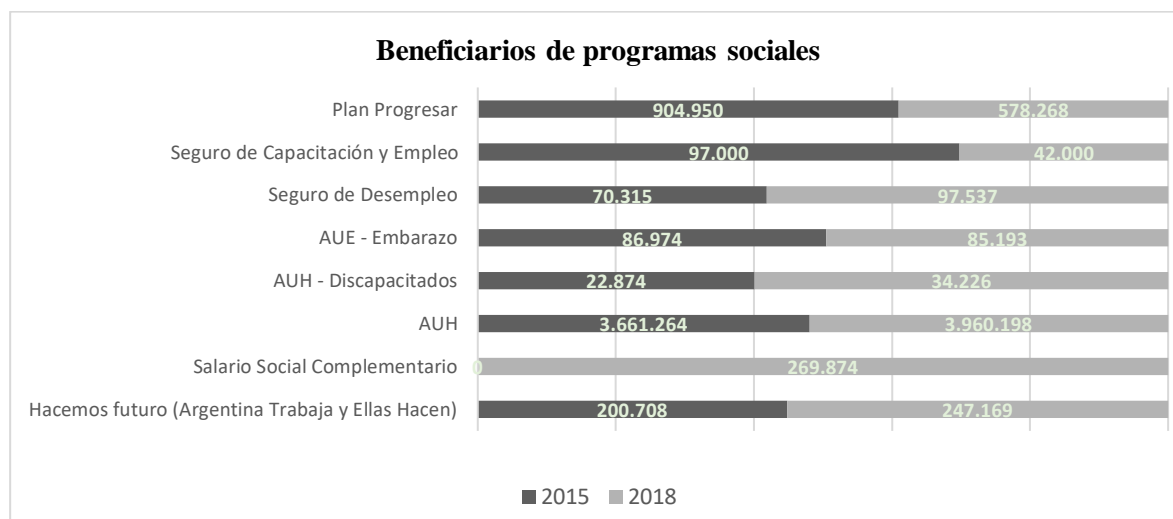
<sup>67</sup> Inició en 2011 y para 2015 había entregado alrededor de 5,3 millones de unidades. En 2016, Macri despidió a más de mil empleados del plan y disminuyó drásticamente la cantidad de unidades entregadas, pasando de 611.397 en 2015 a 313.691 en 2016. En 2017 sólo se repartieron 274.381 unidades. En su reemplazo se creó el programa Aprender Conectados, con un fin mucho más acotado: dar conectividad y computadoras a las escuelas públicas que no las tengan.

el estancamiento de la oferta de jornada extendida o completa y disminución de la repitencia; mientras que en el nivel secundario se registró una baja del abandono, pero los valores de egreso aún no alcanzan la meta.

En cuanto al gasto en protección social, al cumplir un año de su gestión, Mauricio Macri anunciaba que la cantidad de programas sociales en relación con el gobierno de Cristina Fernández se había incrementado. Según el Ministerio de Finanzas en 2016 el gasto en bienestar social representaba el 56.12% del presupuesto total del Estado, mientras que para el 2019 este rubro alcanzó el 59.39%.

Si bien existió un aumento en la inversión, las cifras disponibles en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) indican que el programa con mayor crecimiento fue la Asignación Universal por Hijo que en 2019 alcanzó los 4.1 millones de beneficiarios, mientras que en 2015 bordeaba los 3.6 millones; también el seguro de desempleo, y el Salario Social Complementario, lo que implicaría un incremento de hogares con dificultades económicas y niveles bajos de consumo; mientras que otros programas garantistas de derechos fundamentales, como el plan Progresar, redujo considerablemente sus beneficiarios.

### Ilustración 3.8. Beneficiarios de programas sociales



Elaborado por la autora con base a la información de ANSES.

Entre las nuevas iniciativas creadas por el gobierno de Macri cuentan: el Plan Nacional de Primera Infancia, centrado en el financiamiento donde se atiende a niños entre los 45 días de nacidos y los 4 años; el Plan Nacional Creer y Crear, que consiste en una asistencia económica a las provincias para microcréditos, maquinarias e insumos, instalación de ferias y mercados, entre otras líneas; y la Pensión Universal por Adulto Mayor, que es parte del

Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, y consiste en un ingreso equivalente al 80% de la jubilación mínima para las personas mayores de 65 años y que no cuentan con los años de aportes necesarios para poder jubilarse.

Entre los programas implementados por el gobierno anterior, que se sostuvieron en el gobierno de Macri, están: AUH, que se extendió a los monotributistas, pero a su vez suspendió y eliminó a alrededor de 173 mil pensiones por invalidez; y el seguro de desempleo que incrementó su monto de 400 a 3.000 pesos.

Los programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen se fusionaron y dieron origen al programa Hacemos Futuro, lo que modificó el funcionamiento y corresponsabilidades. El nuevo programa, pasó de una lógica de apoyo a las cooperativas<sup>68</sup> a otra de fortalecimiento de la empleabilidad, a través de la formación, específicamente desde la finalización del secundario y cursos para una mejor inserción laboral que implica? en distintas áreas como: construcción, electricidad, gastronomía, informática, entre otros. Asimismo, a través de la Ley de Emergencia Social, se creó la figura del salario social complementario, como una conquista de varias organizaciones sociales, cuyo objetivo fue que los trabajadores informales alcancen el salario mínimo.

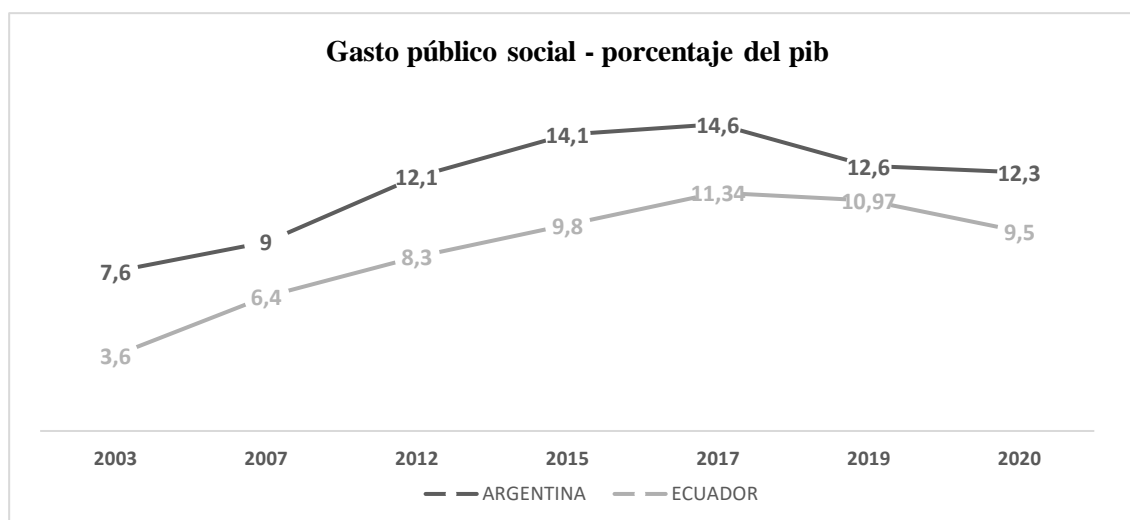
Finalmente, como se puede observar en la ilustración 3.9, el Gasto Público Social con relación al PIB muestra un crecimiento sostenido desde el 2003 en el caso argentino, y desde 2007 en el caso ecuatoriano. Sin embargo, este comienza a caer a partir del 2017 en ambos países. Este decrecimiento podría atribuirse al cambio político estructural que ocurrió con el ascenso de gobiernos apegados a una doctrina neoliberal, a la tutela del FMI y a la dependencia de sistema financiero mundial.

### **Ilustración 3.9. Gasto público social en porcentaje del PIB**

---

<sup>68</sup> Cooperativas creadas bajo desde el propio gobierno, dedicadas a realizar obras de infraestructura básica y producción social en polos productivos que procuran generar oportunidades socio-ocupacionales, ligadas a esquemas de economía social (Arcidiácono y Bermudez 2018).





Elaborado por la autora con base en la información de CEPAL.

### **3.3. La herencia de Moreno y Macri: mercantilización de derechos y estratificación liberal**

Si bien Lenin Moreno triunfó en las urnas gracias al voto duro del correísmo y con un proyecto político de corte progresista, sostenido desde el discurso de continuidad de la política y obra de su predecesor Rafael Correa, con el avance de su gobierno el sistema de protección social ecuatoriano se transformó de manera sustantiva.

Uno de los principales cambios fue el recorte de la inversión pública social y de los programas y beneficios que cristalizan los derechos, pilares del bienestar, salud y educación. Como se ha señalado en este trabajo, respecto a la educación, la reducción presupuestaria ocasionó la desvinculación de docentes, la imposibilidad del mejoramiento de infraestructura y equipamiento educativo, además del recorte de programas como los de entrega de textos, uniformes o alimentación escolar, que implicó un retroceso en cuanto a la igualdad educativa.

Asimismo, la eliminación de la Secretaría de Juventudes, del Instituto de Fomento al Talento Humano, o de la empresa pública Siembra, que albergaba a la universidad Yachay, entre otras instancias públicas, atentaron contra el derecho a la educación, pues la existencia de una institucionalidad permite definir y gestionar políticas públicas específicas, como en el área de asignación de becas, o los programas enfocados en promover el empleo joven.

Por otro lado, el impacto de la Covid-19 redujo los ingresos económicos de un 84% de los hogares, en promedio<sup>69</sup>. Esto incrementó el riesgo de que niños, niñas y jóvenes abandonen

<sup>69</sup> UNICEF Ecuador. 04 de mayo de 2020. <https://www.unicef.org/ecuador/historias/Covid-19-c%C3%B3mo-asegurar-el-aprendizaje-de-los-ni%C3%B1os-sin-acceso-internet>.

sus estudios y se vean expuestos al trabajo infantil, mendicidad, explotación sexual o sean forzados a cometer actividades ilícitas.

Según estimaciones de la UNICEF, para el 2021, alrededor de 90.000 estudiantes estarían fuera del sistema educativo ecuatoriano; solo 2 de cada 10 cuentan con equipos para su uso personal y al menos el 22% de estudiantes matriculados en instituciones públicas carecen de servicio de internet. Es decir, si bien el gobierno diseñó un plan para sostener el sistema educativo durante la emergencia sanitaria, este no ha garantizado el acceso ni la gratuidad de la educación. El acceso a la educación depende cada vez más de la capacidad adquisitiva de los hogares<sup>70</sup>.

De igual forma, según estimaciones del mismo organismo, 6 de cada 10 estudiantes de la educación pública consideran que están aprendiendo menos; mientras un 15% de estudiantes han señalado que no tienen un contacto habitual con sus docentes. Estos datos revelan que, en relación con la calidad educativa, también hay un declive. Si bien durante el gobierno de la Revolución Ciudadana los éxitos en relación con la calidad fueron modestos (Minteguiaga y Ubasart-González 2013), con el gobierno de Moreno se ha profundizado la brecha entre los servicios educativos privados y los públicos.

Respecto a la posibilidad de subsistir en situaciones de dependencia, temporal o permanente, sin tener que recurrir al mercado, a la familia o la comunidad, que viene de la mano de las transferencias contributivas y no contributivas (Minteguiaga y Ubasart-González 2013), se puede establecer que durante el gobierno de Moreno hubo un aumento de beneficiarios y programas de transferencias monetarias no contributivas y de ciertas prestaciones asistenciales, sin embargo, respecto a las transferencias contributivas, el número de personas afiliadas a la seguridad social cayó de 3.2 millones<sup>71</sup> en 2017 a 2.8 millones en 2021<sup>72</sup>.

De acuerdo con el INEC, apenas el 30.8% de la población económicamente activa contaba con un empleo adecuado al finalizar el 2020, mientras que alrededor del 63% se ubicó en el subempleo o en el empleo inadecuado. El desempleo alcanzó al 7% de la población en el mismo periodo. Estas cifras ponen en evidencia que entre 2017 y 2021 se perdieron alrededor de 400.000 empleos adecuados; asimismo, que un porcentaje de esta población engrosó las

---

<sup>70</sup> UNICEF Ecuador. 04 de mayo de 2020. <https://www.unicef.org/ecuador/historias/Covid-19-c%C3%B3mo-asegurar-el-aprendizaje-de-los-ni%C3%B1os-sin-acceso-internet>.

<sup>71</sup> Los afiliados al seguro general obligatorio sin tomar en cuenta el seguro social campesino. <https://www.iess.gob.ec/documentos/10162/8421754/BOLETIN+ESTADISTICO+23+2017.pdf?version=1.0>

<sup>72</sup> En el IESS los documentos informativos se registran hasta el primer trimestre del 2018. La cifra del 2021 ha sido tomada del medio digital Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/iess-reduccion-afiliados-contributivos/>

filas de la economía informal, en la que se gana menos del salario básico, no existe afiliación a la seguridad social, ni existen horas fijas de trabajo. Según estimaciones del INEC, los empleos perdidos, entre formales e informales, alcanzarían los 750 mil, en este periodo.

Si bien, los trabajadores formales han sido golpeados por las medidas de austeridad impuestas por el gobierno de Moreno, que se profundizaron con la crisis sanitaria y económica ocasionada por la pandemia, los sectores que están fuera de la economía formal han tenido que resistir la extrema precarización de sus condiciones de vida. Según una encuesta realizada por el Grupo Faro, los ingresos de estos trabajadores han llegado a aproximadamente los 150 dólares mensuales, durante la pandemia, mientras que en épocas normales los ingresos bordeaban los 250 dólares. La misma encuesta señala que, pese a que el gobierno de Moreno defiende la lógica del emprendedurismo y ha ejecutado varios programas basados en la entrega de préstamos para fomentarlo, solo el 2% de los encuestados ha podido acceder a un crédito formal.

Por otro lado, la escasez de recursos económicos, la falta de un servicio de seguridad social, y la reducción de presupuestos para gasto social, ha ocasionado que los sectores informales no cuenten con la capacidad de enfrentar choques como la enfermedad por Covid-19. Como lo señala la CEPAL (2000), si bien la crisis afecta a toda la fuerza de trabajo, la situación de los trabajadores informales de ambos sexos, y especialmente la de las mujeres y las personas jóvenes, indígenas, afrodescendientes y migrantes resulta de la confluencia de los ejes de la desigualdad y constituye un fuerte núcleo de vulnerabilidad.

La gran mayoría de estos trabajadores no disponen de ahorros suficientes para enfrentar la crisis en un escenario en que, además, las remesas también pueden sufrir una fuerte contracción. Las medidas de distanciamiento físico les impiden desarrollar sus actividades y generar ingresos que les permitan mantenerse fuera de la pobreza. Al contar con un escaso o nulo acceso a la seguridad social, su capacidad para beneficiarse del seguro de desempleo o acceder a la atención de salud queda considerablemente restringida, una situación en la que se encuentran la mayoría de estas personas (CEPAL 2020, 6).

Si es verdad que han aumentado los programas de transferencias, también es verdad que estos no han reemplazado los ingresos que perdieron los trabajadores informales y aquellos que quedaron en el desempleo. Además, los bonos de protección familiar y de alivio al desempleo, propuestos por Moreno, son eventuales y netamente paliativos, lo que implica que los beneficiarios continúan en la inseguridad económica y social. Adicionalmente, el gobierno ecuatoriano no ha diseñado ningún programa o política pública para proteger el empleo.

Al igual que en el caso ecuatoriano, en Argentina, una de las principales transformaciones del gobierno de Mauricio Macri fue la reducción del presupuesto destinado a la educación, mientras la proporción destinada al pago de los intereses de la deuda externa fue incrementándose. El ajuste afectó a varios programas fundamentales para garantizar el acceso educativo, entre ellos, al de Fortalecimiento Edificio de los Jardines Infantiles, que sufrió un recorte del 60% de sus fondos; el Plan Progresar que congeló el valor de las prestaciones para los becarios y disminuyó la cantidad de beneficiarios; el plan Conectar Igualdad, que dejó de distribuir equipos informáticos; el programa de Educación Intercultural Bilingüe, los programas formación docente; para la infraestructura y equipamiento, entre otros.

Por otro lado, como lo reseñan Migliavacca y otros (2019), durante el gobierno de Macri se forjaron alianzas público-privadas; convenios y acuerdos entre el Estado y empresas privadas nacionales e internacionales, ONG y fundaciones vinculadas al ámbito educativo, para la asistencia técnica y la gestión de programas y proyectos del sector público. A la vez que el gobierno reforzaba la participación del sector privado en la implementación de políticas educativas, se fue desmantelando la concepción de educación como derecho social y servicio público. Macri recurrió a la descalificación de los docentes e, incluso, limitó la participación de las organizaciones sindicales del sector.

Según, las autoras estos convenios se constituyeron como sutiles formas de privatización, cuya meta fue reestructurar el sistema educativo bajo los principios del mundo del *management*. Es decir, la educación pensada desde un discurso atravesado por valores empresariales y orientado a cubrir específicamente las necesidades del mercado.

Según un informe de la Campaña Argentina para la Educación (2017), las políticas educativas en el nivel inicial, se enfocaron en la provisión de oferta (construcción o remodelación de infraestructuras). Sin embargo, estas partidas presupuestarias tuvieron una ejecución muy baja. Por otro lado, el documento advierte que la primera infancia, es decir, el ciclo maternal, fue desatendido en lo referente a políticas educativas, pues los programas y estrategias se consideraron para los niños de 3 años en adelante.

En cuanto a la educación primaria, uno de los retrocesos más fuertes fue la salida de 229 escuelas de la modalidad de jornada extendida, lo que significó el incumplimiento de la Ley de Educación del 2006, que ordena el incremento paulatino y permanente de establecimientos con esta modalidad. La medida supuso el recorte de al menos 270 millones de pesos para la educación. La UNIPE señala que las escuelas con esta modalidad crecieron a un promedio

anual del 11,2% en los primeros cinco años de la década del 2010 mientras que, entre 2016 y 2018, decrecieron a un ritmo del 2,2% anual.

Respecto a la educación secundaria, las políticas desde el nivel nacional, no avanzaron, más que en algunas propuestas como los programas: Asistiré, para ayudar a los chicos en situación de vulnerabilidad a finalizar la escuela secundaria; Escuelas del futuro; La escuela sale del aula o Secundarias mediadas por TIC, pero con alcances limitados y, en algunos casos, con un bajo nivel de implementación (Campaña Argentina por el Derecho a la Educación - CADE 2017); mientras que en la educación universitaria se han identificado tres factores que resintieron el funcionamiento de las universidades: los conflictos por los acuerdos paritarios; la aprobación de los nuevos cargos docentes por parte de la Secretaría de Políticas Universitarias, lo que afectó la autonomía universitaria; y reducción de las vacantes para el ingreso de investigadores al CONICET, lo que afecta a el perfil de docentes que forman a los estudiantes de grado fundamentalmente, así como también se vieron reducidas las capacidades en investigación y desarrollo que se realizan al interior de las universidades.

En relación con las políticas de asistencia social, como lo señalan Quiroga y Juncos (2020), el agravamiento de los problemas de pobreza, indigencia y desigualdad que ocurrieron durante la era Macri, influyeron también en los programas sociales, que dejaron de concebirse como mecanismos integradores de las personas a la vida social, para pensarse como garantes de la subsistencia y la quietud de los sectores más desfavorecidos de la población. Asimismo, las autoras sostienen que, pese a que se mantuvieron e incluso se incrementaron los beneficiarios de programas de transferencias como la AUH, fue tan solo en términos genéricos-formales. Es decir, los programas se preservaron, pero simultáneamente se aplican políticas económicas restrictivas que fomentan la concentración de los ingresos en aquellos sectores de mayores recursos; al tiempo que se genera una constante pérdida de poder adquisitivo que afecta a las clases populares.

Según el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica, en el tercer trimestre de 2016 la pobreza llegó al 32,9%, y se registraron 1,5 millones de nuevos pobres que llevaron a la cifra de 13 millones de personas por debajo de la línea de la pobreza. En el mismo sentido, entre 2015 y 2016 se sumaron 600 mil personas en situación de indigencia, acumulando 2,7 millones de personas en total.

## Conclusiones. ¿Los gobiernos de Moreno y Macri: ¿incorporación popular o desincorporación?

Este apartado tiene la finalidad sintetizar los resultados a partir de los dos enfoques trabajados en esta tesis, es decir el de incorporación popular y el de regímenes de bienestar para intentar comprender, desde la configuración de las políticas sociales en los gobiernos de Mauricio Macri y Lenin Moreno, el nuevo contexto latinoamericano, teniendo en cuenta que la última década se caracterizó por la presencia mayoritaria de gobiernos de izquierda, quienes impulsaron el fortalecimiento del Estado y la ampliación de los derechos ciudadanos, como salud, educación, seguridad social, un salario mínimo, etc.

Para estos efectos, los principales hallazgos encontrados fueron:

### 1. En cuanto a la (Des)mercantilización:

Ecuador (2017-2021)	Argentina (2015 – 2019)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Disminución del gasto en educación del 4.8% del PIB en 2017 a 4.1% del PIB en 2020 (CEPAL).</li> <li>Suprimió el Servicio de Atención Familiar para la Primera Infancia y el programa de alfabetización.</li> <li>Recorte presupuestario a los programas de uniformes, textos y alimentación escolar.</li> <li>El presupuesto para educación universitaria y escuelas politécnicas públicas se contrajo en 98 millones en 2020</li> <li>Durante el ciclo lectivo 2019-2020 hubo una disminución de casi 140.000 matrículas totales en relación al periodo 2016-2017.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disminución del gasto educativo de 297.060 millones de pesos en 2015 a 201.810 millones en 2019.</li> <li>Se congelaron los recursos para el Fondo Nacional de Incentivo Docente; el Fondo de Compensación Salarial desapareció del presupuesto y se redujeron recursos para los programas de calidad educativa (34,6%), capacitación docente (36,3), educación digital (69%) y formación tecnológica (43,6%).</li> <li>Se redujo el presupuesto para las becas progresar, en 55% al final del mandato.</li> <li>Se creó el Programa de Ampliación de la Jornada Escolar; el Programa de acompañamiento “Asistiré”, el Plan Nacional Integral de Educación Digital” y el proyecto “Escuelas del Futuro”.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• En Ecuador existen 370.000 niños, niñas y adolescentes trabajando (CEPAL).</li> <li>• En 2019, según el INEC, el trabajo infantil se ubicó en 8.9%, la tasa más alta desde el 2007.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimuló al sector privado para que implemente la modernización tecnológica en el sistema público.</li> <li>• Eliminación de la paritaria nacional.</li> <li>• La tasa de matriculación se ha sostenido en los últimos 10 años.</li> </ul>
---	---

## 2. En cuanto a la estratificación:

Ecuador (2017-2021)	Argentina (2015 – 2019)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gasto social aumenta de 999,60 millones de dólares en 2017 a 1.128.90 millones en 2020</li> <li>• Se mantienen el BDH, el BDH variable, el CDH, las pensiones no contributivas para adultos mayores en pobreza y extrema pobreza, pensión para personas con discapacidad y el bono Joaquín Gallegos Lara.</li> <li>• Crea el bono de Protección Familiar</li> <li>• Anuncia un bono de “alivio al desempleo”, que implicaba una transferencia de USD 500 a 570.000 familias que perdieron su trabajo con relación de dependencia y que estaban afiliadas al IESS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Según el Ministerio de Finanzas en 2016 el gasto en bienestar social representaba el 56.12% del presupuesto total del Estado, mientras que para el 2019 este rubro alcanzó el 59.39%.</li> <li>• El programa con mayor crecimiento fue la Asignación Universal por Hijo que en 2019 alcanzó los 4.1 millones de beneficiarios, mientras que en 2015 bordeaba los 3.6 millones; también el seguro de desempleo y el Salario Social Complementario, lo que implicaría un incremento de hogares con dificultades económicas.</li> <li>• Suspendió y eliminó a alrededor de 173 mil pensiones por invalidez.</li> <li>• Crea la Pensión Universal por Adulto Mayor, el Plan Nacional de Primera Infancia. Los programas Argentina</li> </ul>

	Trabaja y Ellas Hacen se fusionaron y dieron origen al programa Hacemos Futuro
--	--

El nivel histórico del enfoque de la incorporación popular permitió explicar las dinámicas en la formación los Estados, así como las distintas maneras en las que este responde frente a la aparición y protesta de movimientos subalternos organizados y como esta respuesta fue transformando la relación Estado-sectores populares, en los distintos países de América Latina. A partir de las tipologías de incorporación definidas por Collier y Collier (2002) - incorporación estatal y por partido- este trabajo se centró en cómo el Estado, a través de la configuración de sus regímenes de bienestar, puede desempeñar un rol incorporador o desincorporador de los sectores populares al bienestar.

En este contexto, retomamos la teoría de los regímenes de bienestar y nos centramos en dos de sus dimensiones, la (des)familiarización y la estratificación, para a partir de ellas analizar la política social de Mauricio Macri y Lenín Moreno y comparar con los gobiernos antecesores, es decir, el de Cristina Fernández y el de Rafael Correa, y observar los cambios en la política social y en la forma de garantizar los servicios sociales como derechos, así como en la forma de distribuir los recursos.

En términos generales, este trabajo se centró en caracterizar las políticas sociales de ambos gobiernos, específicamente en lo referente a la educación y los programas de asistencia social, cotejando estas dimensiones con indicadores socioeconómicos como inversión; tasas de pobreza, pobreza extrema y multidimensional o el coeficiente de Gini, lo que permitió evaluar la situación de los países en cuestión, en lo referente lo económicos y social.

Ahora bien, la cuestión por esclarecer es si estas nuevas configuraciones en torno a los regímenes de bienestar que se impusieron en Argentina y Ecuador, con Macri y Moreno respectivamente, nos permiten hablar de un nuevo proceso de desincorporación popular.

Sobre esta interrogante se debe situar que en América Latina ocurrieron dos olas de incorporación popular: la primera definida por Collier y Collier (2002), que ocurrió entre las décadas de los 30 y 50; y la segunda, identificada por Rossi (2017), que comenzó a finales de los años noventa hasta mediados de la década del 2010. Ambos autores también dan cuenta de



dos olas de desincorporación en la región. La primera situada entre la década de 1870 y los años 30 y la segunda, ubicada entre mediados de los años 50 y mediados de la década de los 90 (Rossi 2017).

Si bien Rossi (2017) y Collier y Collier (2002) no profundizaron en las características que identifican específicamente a la desincorporación popular, ambos autores dan cuenta de que los procesos de incorporación estuvieron anteceditos por fases (neo) liberales. Es así que, Rossi señala que, las reformas neoliberales que comenzaron el proceso de (re)mercantilización de las relaciones sociales en la década de 1970, pueden interpretarse como un proceso de desincorporación, en virtud del cual se redefinieron los clivajes políticos del populismo versus el conservadurismo. Asimismo, los autores sostienen que previamente a la primera incorporación pudo evidenciarse un ciclo de reformas que afectaron las condiciones de vida de los sectores populares.

Ahora bien, en el periodo descrito como de “desincorporación neoliberal” por Rossi (2017), hemos identificado similitudes con los regímenes de bienestar configurados en los gobiernos de Mauricio Macri y Lenín Moreno. Entre estas similitudes se pueden citar: la reducción del Estado; la privatización de empresas estatales; la flexibilización de los mercados laborales y de los sistemas financieros; así como una reestructuración del gasto público, la recaudación fiscal y la eliminación de subsidios en procura de la mayor austeridad del Estado.

Según la bibliografía revisada, en los periodos (neo) liberales la reestructuración del gasto público y de la recaudación fiscal implicaron reformas complejas en el sistema asistencial, en la educación, en la salud, en los programas de inversión y en las empresas del Estado. En la misma línea, como lo señala Del Búfalo (2022), la prioridad del pago de la deuda externa se priorizó y ocasionó una serie de recortes proporcionales en los gastos, incluyendo la inversión en salud y educación y diversos programas y planes sociales, comprometiendo así seriamente su eficiencia.

Por ejemplo, en los casos que analiza esta tesis, según datos oficiales del Ministerio de Hacienda de la Nación Argentina, el presupuesto ejecutado en el área de Salud se redujo 20% durante la gestión de Mauricio Macri. En el caso de Ecuador, es pertinente señalar que, en plena pandemia por el coronavirus, Lenín Moreno recortó al sector de salud USD 214,9 millones.

De igual forma, los procesos de desincorporación transformaron las relaciones entre los sectores populares y el Estado. Los pactos sociales establecidos se rompieron, se retomó el

patrón represivo de relacionamiento en el campo popular, y se optó por políticas que limitaron derechos y libertades ciudadanas.

La hipótesis de este trabajo sostuvo, desde el principio, que los gobiernos de Macri y Moreno desincorporaron a los sectores populares del bienestar y, al momento de este estudio, la evaluación de las políticas sociales cotejada con indicadores socioeconómicos dio cuenta de que dichos gobiernos modificaron el panorama político de Argentina y Ecuador, en más de una arista. En primera instancia hay que señalar que, en comparación con los gobiernos de Fernández y Correa, existió una reducción sostenida de la inversión social, lo que ocasionó la disminución de servicios públicos de calidad; así como la disminución de oportunidades educativas y laborales. También se evidenció la implementación de políticas públicas más segmentadas y focalizadas, casi siempre orientadas a cubrir las fallas de los procesos redistributivos. Es decir, en estos mandatos se desvaneció el objetivo de universalizar las políticas sociales, presente en los gobiernos progresista.

Otro de los cambios drásticos fue el acercamiento de Macri y Moreno con organismos multilaterales de ayuda económica, como el Fondo Monetario Internacional, con controvertidas condicionalidades (eliminación de subsidios, reducción del tamaño del Estado) a cambio de créditos. Ante tal situación, las organizaciones y movimientos políticos de izquierda expresaron su preocupación, pues los años ochenta estuvieron marcados por una crisis de deuda en casi toda Latinoamérica, conocida como la “década perdida”. Los acuerdos con el FMI, al igual que en aquella época, durante los periodos estudiados supusieron importantes restricciones para la política económica de los países que debieron priorizar el pago de la deuda.

Resumiendo, las políticas sociales de los mandatos en cuestión mercantilizaron los derechos esenciales como salud y educación. Es decir, el Estado abandonó su objetivo de garantizar el acceso a derechos esenciales. En ese contexto, de un “Estado ausente”, estos servicios debieron ser cubiertos por las familias y el mercado. Así, quedó de lado al Estado como proveedor y garantista de derechos y servicios sociales, especialmente para los sectores populares y de clase media.

Entonces, es claro que la relativa incorporación de los sectores populares al bienestar, de tipo partidista en Argentina y de corte más estatal en Ecuador, durante los gobiernos de Cristina Fernández y Rafael Correa, llegaron a su fin tras el ascenso al poder de gobiernos neoliberales como los de Macri y Moreno.

En el caso de Argentina es posible identificar que la llegada de Mauricio Macri condujo a un periodo de tensiones entre el nuevo Gobierno y los actores políticos vinculados con el peronismo y cercanos al campo popular y las izquierdas, terminando con los acuerdos existentes entre estos sectores y el Estado. Además, la política neoliberal-empresarial, y el deterioro del nivel de vida de los argentinos, específicamente de los sectores populares, desembocó en un panorama de creciente conflictividad y repunte de la protesta social.

Por otro lado, la ruptura de Lenín Moreno con la Revolución Ciudadana implicó cambios radicales en cuanto a las políticas sociales que había estructurado su antecesor. Si bien, desde el primer momento del ascenso de Moreno pudo evidenciarse “una reconciliación” con el sector empresarial, con los medios de comunicación tradicionales y con los detractores de Correa, como la misma CONAIE, el rostro neoliberal de este gobierno se diluyó por completo cuando suscribió la Carta de Intención con el FMI. Si bien existieron recortes económicos previos, a partir de entonces se concretó el llamado “paquetazo” de austeridad en el que destacaba la eliminación del subsidio a los combustibles, que ocasionó el levantamiento popular de octubre del 2019. Esta acción puso en evidencia el alineamiento del Gobierno de Moreno con la política exterior estadounidense, con la liberalización de los mercados y con “restaurar la prudencia en la política fiscal<sup>73</sup>”, lo que se traduce como reducción de los presupuestos para salud, educación, supresión y cierre de instituciones públicas, despidos de funcionarios, etc.

Respecto al concepto de (des) mercantilización, en la dimensión educativa, se observó que durante los gobiernos Macri y Moreno la garantía de los derechos sociales para grandes franjas de la población se volvieron más dependientes del mercado. Es decir, con las reformas neoliberales, los derechos pilares del bienestar, como la salud y la educación, fueron tratados con una mayor racionalidad económica que en años previos (lógica de mercado). De esta forma, los intercambios desiguales, sujetos a la oferta y demanda de estos servicios, generaron inequidad, ineficiencia, corrupción, y malograron las condiciones de vida de la población.

Por otro lado, el concepto de estratificación social, permitió dar cuenta de que las políticas sociales ligadas al bienestar fueron ejecutadas únicamente como una serie de medidas orientadas a compensar los efectos negativos de las reformas neoliberales. Por ejemplo, tanto

---

<sup>73</sup> La Carta de Intención con el FMI firmada por el Gobierno de Lenín Moreno en 2019 determina en seis pilares fundamentales, los cuales son: “restaurar la prudencia en la política fiscal, fortalecer el marco institucional del Banco Central (BCE), reforzar el sistema financiero, apoyar la creación de empleo y competitividad, protección a los segmentos pobres y vulnerables, y promover la transparencia y el buen gobierno” (Fondo Monetario Internacional 2019).

en el Gobierno de Macri como en el de Moreno, pudo identificarse un aumento del gasto social en transferencias monetarias no condicionadas a sectores vulnerables como mujeres cabezas de familia, mujeres embarazadas, adultos mayores o desempleados. Sin embargo, como lo señala Vilas (1997), estas eran respuestas paliativas y no para resolver los problemas estructurales que enfrentaban ambas naciones. Es así que estos programas quedaron prácticamente confinados únicamente para “prevenir o apagar incendios”. Asimismo, se registró el desmantelamiento de la seguridad social.

Sobre lo dicho, se reforzó una estratificación de corte liberal, entendida como una ayuda social bajo la idea de la “compensación” por los automatismos y fallas de mercado (Minteguiaga y Ubasart-González 2013). Es decir, tanto Moreno como Macri impulsaron medidas económicas que asentaron el desempleo, la liberalización del mercado, el empobrecimiento ciudadano, y usaron los programas de transferencias, no como mecanismos para igualar derechos, sino como políticas contenedoras del conflicto social causado por el ajuste.

Asimismo, estos mandatos no lograron implementar una política laboral para garantizar empleo decente o de calidad, lo que ha ocasionado una baja ocupación plena y asegurada. Además, en los periodos presidenciales analizados se perdieron empleos adecuados o formales: en Argentina alrededor de 232 mil y en Ecuador unos 400 mil, lo que implicó que muchos pasaran a engrosar las filas de la informalidad, y como consecuencia salieron del sistema de aseguramiento contributivo.

De igual forma, ni el gobierno de Macri ni el gobierno de Moreno presentaron programas o políticas viables y sostenibles en el tiempo para responder a las demandas ciudadanas, ocasionadas por la crisis económica, la crisis sanitaria (en el caso de Ecuador), y el desempleo.

Además, si bien la protección social durante los gobiernos de Fernández y Correa fueron de corte estatista y la ayuda social se impulsó bajo la idea de una “compensación” condicionada, que incluían corresponsabilidades ciudadanas ligadas al acceso a la salud y a la educación a intencionalidad, sus planes de gobierno contemplaban ampliar las oportunidades para que quienes recibían ayuda por encontrarse entre los estratos sociales más pobres, pudieran en el mediano plazo superar la línea de la pobreza. Por ejemplo, BDH se entregaba con la condición de que los hijos asistieran a la escuela o que las madres embarazadas se realizaran chequeos periódicos. Además, se otorgaban CDH, para que las personas beneficiarias del

BDH pudieran emprender y para ello también se crearon programas de acompañamiento para el manejo de los recursos.

Contraria a la intencionalidad de sus antecesores, los gobiernos de Macri y Moreno utilizaron los programas de protección social como recursos inmediatos para paliar las consecuencias de los ajustes, es decir, no como una estrategia, sino como una respuesta reactiva y temporal a problemas estructurales como la pobreza, el desempleo y también ante la insatisfacción ciudadana.

En efecto, esta tesis también permite establecer que de una política social subsidiaria en Correa y Fernández se pasó a una política social mercantilizada, en Macri y Moreno, donde se configuró un progresivo deterioro de las relaciones Estado-sectores populares y, por consiguiente, la atención de las demandas sociales quedó supeditadas a las exigencias de las élites.

Sobre lo dicho, en un resumen comparativo se puede evidenciar lo siguiente:

- En los gobiernos de Moreno y Macri, los derechos sociales para grandes franjas de la población se volvieron más dependientes del mercado.
- Se evidenció la implementación de políticas públicas más segmentadas y focalizadas, no como un derecho universal sino como una compensación por las fallas del mercado.
- El Estado tuvo un giro regresivo en cuanto a política social y garantía de derechos.
- El Estado, puede desempeñar un rol incorporador o desincorporador de los sectores populares al bienestar; dependiendo de las dinámicas políticas y económicas. Se identifica una relación (neo)liberalismo – desincorporación; que se concreta a través de reformas políticas, económicas y sociales.
- Aunque, no perdemos de vista que en el progresismo, algunos cambios en las políticas solo fueron reacomodos del neoliberalismo.
- En los gobiernos de Moreno y Macri crecieron los niveles de pobreza, desigualdad social, el endeudamiento público y la precarización laboral.
- En relación a experiencias neoliberales previas, se infiere continuidad en cuanto al endeudamiento público; créditos del Fondo Monetario Internacional (FMI); desregularización comercial y financiera.

- Identidad anti-progresismo/anti-estatismo. Existió represión y criminalización de la protesta social.
- Las políticas públicas de corte neoliberal. Aunque, en Argentina no avanzó la privatización de empresas públicas ni se sancionó políticas integrales de flexibilización laboral, cosa que sí ocurrió en Ecuador.
- Ambos gobiernos ampliaron el alcance de sistemas de protección social, como el Bono de Desarrollo y la Asignación Universal por Hijo, aunque en Argentina esta es una política de corte universalista

En cuanto al análisis del progresismo versus post-progresismo evidenciamos las siguientes rupturas:

<b>PROGRESISMO (Correa y Fernández)</b>	<b>POST-PROGRESISMO (Moreno y Macri)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado como ente rector, regulador y controlador de la agenda pública.</li> <li>• Crecimiento de la inversión pública en salud, educación, protección social.</li> <li>• Ampliación del mercado formal de trabajo.</li> <li>• Estado subsidiario</li> <li>• Estructura menos regresiva de distribución de ingresos.</li> <li>• Distanciamiento de organismos multilaterales de financiamiento y sus condicionalidades.</li> <li>• Pérdida de protagonismo del mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno empresarial. Ascenso de figuras del sector privado a altas posiciones del Gobierno.</li> <li>• Reformas de “austeridad”. Recortes a la inversión pública.</li> <li>• Flexibilización laboral.</li> <li>• Retiro de subsidios.</li> <li>• Se incrementó la desigualdad social</li> <li>• Nuevos pactos con organismos multilaterales de financiamiento y sus condicionalidades.</li> <li>• Desregulación y apertura del sector financiero.</li> </ul>

Es posible señalar que los avances logrados en el campo social, durante los gobiernos del ciclo progresista, alcanzados por regímenes corte Estatista, fueron desmantelados durante los

gobiernos de Macri y Moreno, quienes abrazaron la vieja receta del reformismo neoliberal. Asimismo, vale la pena evidenciar que, en este denominado “giro a la derecha”, si bien las derechas latinoamericanas se renovaron en cuanto a su discurso y puesta en escena, en el fondo, y ya en la práctica, demostraron que no son muy distintas de aquellas que se instauraron en la región durante la década de los 90 guiados por la receta del Consenso de Washington.

En ese sentido, si bien es necesaria una investigación más profunda sobre las políticas sociales y los regímenes de bienestar de los distintos gobiernos de la región, que encajan en el giro a la derecha, es posible decir que, al menos, en Ecuador y Argentina durante la era Moreno y Macri, respectivamente, se activó un proceso de desincorporación popular y una transición de regímenes de corte estatista hacia otros de tipo empresarial, en los que estas naciones transitaron de un “Estado Social” a un “Estado Elitista”.

Si bien esta tesis refleja un panorama que nos permite hablar de una política social neoliberal y de procesos desincorporadores, deja por fuera dimensiones y variables, que permitirían ampliar el análisis de los regímenes de bienestar de ambos mandatos. Por ejemplo, hemos observado el grado de desmercantilización de la educación como un servicio, es decir, la posibilidad de acceder a este derecho sin tener que depender del mercado. Sin embargo, dejamos de lado la exploración del grado de posibilidad de subsistencia de este derecho en situación de dependencia, como en la maternidad, enfermedad, discapacidad, vejez y desocupación.

De igual forma, en cuanto a la estratificación solo pudimos analizar una de las tres formas en las que opera, centrándonos en la que funciona a través de programas sociales que incluyen comprobación de medios de vida y otras condiciones. Así, dejamos fuera del análisis la estratificación vinculada a la seguridad social o a la centrada en la creación de privilegios para los asalariados públicos frente a los demás asalariados, considerando que la seguridad social también sufrió transformaciones importantes en los gobiernos de Macri y Moreno.

Lo que queda claro es que la expansión del modelo neoliberal en la región ha disparado los niveles de pobreza, ha incrementado la desigualdad y ha disminuido la calidad de vida los ciudadanos. La tarea pendiente es expandir el estudio de los regímenes de bienestar de los gobiernos posprogresistas; así como profundizar en los estudios de las derechas políticas, para hallar las luces que nos permitan situar una nueva ola de desincorporación popular, a nivel regional.

Asimismo, valdría la pena trabajar en la construcción de esquemas que den cuenta de si las “nuevas derechas” son tan nuevas con afirman o están supeditadas a las rancias recetas de las reformas neoliberales antañás.



## **Bibliografía**

- Abad Cisneros, Angélica. 2012. "¿Qué es el neopopulismo? Replanteamiento conceptual para una investigación empírica". Seminario de investigación, Salamanca: Instituto de Iberoamérica.
- Alonso, Guillermo y Valeria Di Costa. 2012. "Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003 - 2010". *GIGAPP Estudios Working Paper: 1 - 29*.
- . 2015. "Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011". *Estudios Sociológicos*.
- Antía, Florencia. 2018. "Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura". *Desafíos: 193-235*.
- Arcidiácono, Pilar, y Ángeles Bermudez. 2018. "Cooperativismo, programas sociales y provisión del cuidado. Un recorrido por la experiencia del "Ellas Hacen"". *Idelcop: 69-94*.
- Arditi, Benjamin. 2009. "El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?". *Ciências Sociais Unisinos: 232-246*.
- Borja, Tathiana, Diego Martínez, Nadin Madellín, y Pedro Cueva. 2017. "¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Boron, Atilio. 2004. "Reflexiones en torno al gobierno de Néstor Kirchner". *Revista SAAP: 187 - 205*.
- Campaña Argentina por el Derecho a la Educación - CADE. 2017. "El derecho a la educación en Argentina: ¿Hacia dónde van las políticas educativas actuales?" Buenos Aires: CADE.
- Canelo, Paula, y Ana Castellani. 2016. "Puerta giratoria" en Argentina. Análisis del gabinete nacional actual y la experiencia internacional comparada". Buenos Aires: IDAES-UNSAM/CONICET.
- Cantú, Rodrigo. 2015. "Depois das reformas: os regimes de proteção social latino-americanos na década de 2000". *Revista de Sociologia Política*.

- Castellani, Ana. 2018. "Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública". *Nueva Sociedad*
- Centro de Economía Política Argentina. 2018, "El "saneamiento" de las empresas estatales". Buenos Aires: Centro de Economía Política Argentina (CEPA), 2018.
- CEPAL. 2016. "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe". CEPAL.
- 2021. "CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas". CEPAL.  
[https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Economico.html?pais=ECU&idioma=spanish](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=ECU&idioma=spanish).
- 2020. "El desafío social en tiempos del COVID-19". CEPAL.
- Chiara, Magdalena, María Crojethovic, y Ana Ariovich. 2017. "El universalismo en salud en Argentina entre 2003 y 2015: balances y desafíos desde una aproximación macroinstitucional" *Salud Colectiva*.
- Chiroleu, Adriana. 2018. "Democratización e inclusión en la universidad argentina: sus alcances durante los gobiernos Kirchner (2003 - 2015)". *EDUR • Educação em Revista*.
- Collier, David, y Ruth Berins Collier. 2002. "Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America". París: University of Notre Dame Press.
- Comunicación de la Presidencia. *Comunicación de la Presidencia*. 25 de enero de 2021.  
<https://www.comunicacion.gob.ec/nuevos-bonos-para-ayuda-social-a-los-mas-afectados-por-la-pandemia/>.
- Coscia, Vanesa. 2020. "Flexibilización y posible reforma laboral en Argentina: un estudio de las representaciones digitales de Clarín y La Nación". *Astrolabio Nueva Época*: 298 - 320.
- D'Alesio, Laura María. 2019. "La "nueva derecha" y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*.

- De La Torre, Carlos. 2013. "El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo". *Nueva Sociedad*.
- Del Tronco Paganelli, José. 2005. "Entre la equidad distributiva y la legitimación política: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en Argentina". *Perfiles Latinoamericanos*: 165-197.
- Di Tella, Torcuato. 1965. "Populismo y reforma en América Latina". *Desarrollo Económico*.
- Esping-Andersen, Gösta. 2000. "Fundamentos sociales de las economías postindustriales". Barcelona: Editorial Ariel.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1993. "Los tres mundos del Estado de Bienestar". Valencia: Edicions Alfons El Magnanim.
- Estevez, María Fernanda. 2019. "Alineación y alienación: política educativa argentina en tiempos de restauración neoliberal". *Revista Rumbos*.
- Estrada, Julia. 2018. "El proyecto de reforma laboral de Cambiemos: la institucionalización de una nueva correlación de fuerza". *Dossier*.
- Etchemendy, Sebastián, y Ruth Berins Collier. 2008. "Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003 - 2007)". *POSTData - Revista de reflexión y análisis político*: 145 - 192.
- Feldfeber, Myriam, y Nora Gluz. 2012. "Transformaciones recientes en las políticas educativas en Argentina (2003-2011)". En *Políticas educativas despues de los 90. Regulaciones, actores y procesos.*, de Myriam Feldfeber, Nora Gluz y (Coordinadoras), 43 - 70. Buenos Aires: CLACSO.
- Filgueira , Fernando, Luis Reygadas, Juan Pablo Luna, y Pablo Alegre. 2012. "Crisis de incorporación en América Latina: límites de la modernización conservadora". *Perfiles latinoamericanos*: 31 - 58.
- Filgueira, Fernando. 2009. "El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas". Buenos Aires: CLACSO.
- 2013. "Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora. Posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina". Montevideo: Revista Uruguaya de Ciencia Política.

- Filgueira, Fernando. 2013. "Welfare regimes in the twilight of conservative modernization: possibilities and limits". *Revista uruguaya de ciencia política*.
- Filgueira, Fernando, y Luis Reygadas. 2011. "Desigualdad y crisis de incorporación: la caja de herramientas de políticas sociales de la izquierda" En *América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales*, de Theotonio Dos Santos (editor), 133-160. Montevideo: UNESCO.
- Filmus, Daniel, y Carina Kaplan. 2010. "Educar para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional". Buenos Aires: Aguilar.
- Fleury, Sonia. 2002. "Modelos de protección social". *INDES*.
- García, Pablo. 2015. "Políticas para la superación de la exclusión educativa. Estudio comparado de las políticas de inclusión educativa en los 90 y en el inicio del siglo XXI". *Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación*.
- Gluz, Nora, Mariel Karolinski, y Inés Rodríguez Moya. 2013. "Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH en la provincia de Buenos Aires (2009-2013)". *SITEAL*: 1 - 76.
- Gordillo, Mónica. 2010. "Piquetes y cacerolas... El "argentinazo" del 2001". Buenos Aires: Sudamericana.
- Gough, Ian, y Geof Wood. 2004. "Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa". Cambridge: Cambridge University Press.
- Hornes, Martín. 2012. "Los programas de transferencias monetarias condicionadas. Una aproximación desde la socio antropología económica" *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*: 104-112.
- Kreplak, Nicolás, Daniel Gollan, y Jorge Hoffmann. 2018. "La destrucción del Estado y de la salud como derecho". *Soberanía Sanitaria*.
- Magaña García, Celia. 2019. "Un balance de las agendas sociales latinoamericanas, las mujeres y los gobiernos progresistas". *Controversias y Conurrencias Latinoamericanas*: 157 - 167.

- Maier, Brenda, y Alfredo Juan Manuel Carballeda. 2011. "La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Las Políticas Sociales y la recuperación de la centralidad del Estado". *Margen*.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2008. *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.
- .2007. *Regímenes del bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Medina Núñez, Ignacio. 1998. "Estado benefactor y reforma del Estado". *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*.
- Migliavacca, Adriana, Gabriela Vilariño, y Matías Remolgo. 2019. "Precarización de la educación pública y resistencia colectiva en la Argentina gobernada por Cambiemos: Los desafíos de un nuevo ciclo neoconservador". *Revista Educação e Emancipação*.
- Minteguiaga, Analía, y Gemma Ubasart-González. 2013. *Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012)*. Quito: CLACSO.
- .2013. *Revolución Ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012)*. CLACSO.
- Minteguiaga, Analía, y Gemma Ubazart - González. 2015. "Regímenes de Bienestar y gobiernos "progresistas" en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia". *Política y sociedad*: 691 - 718.
- Modonesi, Massimo. 2013. "Conflictividad socio-política e inicio del fin de la hegemonía progresista en América Latina". *Anuari del conflicte social*: 1081-1095.
- Molina, Carlos Gerardo. 2003. *Gasto social en América Latina*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Moncayo, Ana, Guillermo Granizo, Mario Grijalva, y Davide Rasella. 2019. "#Strong effect of Ecuador's conditional cash transfer program on childhood mortality from poverty-related diseases: a nationwide analysis", *BMC Public Health*.
- Mora Toscano, Oliver. 2008. *El proceso de transformación del capitalismo mundial. Momentos, conceptualizaciones y consecuencias de política pública, económica y social*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

- Moreira, Carlos, y Sebastián Barbosa. 2010. "El kirchnerismo en Argentina: origen, apogeo y crisis, su construcción de poder y forma de gobernar", *Sociedade e Cultura* (Sociedade e Cultura): 193-200.
- Morillo Carrión, Karina, y Eduardo Soria Cáceres. 2016. *El Estado del Buen Vivir. Crédito de Desarrollo Humano*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- Nercesian, Inés. 2020. *Presidentes empresarios y Estados capturados. América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires: Teseo.
- Ponce Jarrín, Juan. 2016. *Educación superior en iberoamérica. Informa Nacional: Ecuador*. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo - Cinda.
- Quiroga, María Virginia, y Lucía Constanza Juncos Castillo 2020. "Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia". *Polis*.
- Ramírez, Franklin. 2006. "Mucho más que dos izquierdas". *Nueva Sociedad*: 31 - 44.
- Ramírez, Franklin. 2010. "Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana". *Temas y debates*: 175-194.
- Rodríguez Peñaloza, Martín, y Eduardo Rodríguez Manzanare. 2009. "Política económica y política social, comouna política pública para combatir la pobreza". *Espacios públicos*.
- Rosero, Luis, y Manuel Ramos. 2016. *El Estado del Buen Vivir. Bono de Desarrollo Humano*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- Rossi, Federico. 2017. "La segunda ola de incorporación en América Latina: una conceptualización de la búsqueda de inclusión aplicada a la Argentina". En *Pobreza, Desigualdad y Política Social en América Latina*, 155 - 194.
- Rossi, Federico 2019. "Movimientos populares y olas de incorporación sociopolítica. Reflexiones acerca del artículo de Juan Carlos Torre". *Desarrollo económico. Revista de Ciencias Sociales*: 201-206.
- 2017. *The Poor's struggle for political incorporation: The Piquetero movement in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rossi, Federico, y Eduardo Silva. 2018. "Chapter 1. Introduction: Reshaping the Political Arena in Latin America". En *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*, de Federico Rossi y Eduardo (editores) Silva. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Rosso, Fernando. 2019. «La enigmática supervivencia política de Mauricio Macri.» *Nueva Sociedad*.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2017. Informe a la Nación 2007-2017. Quito: Senplades.
- Senplades. *Informe a la nación 2007 - 2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), 2017.
- SIEMPRO. 2020. "Pobreza multidimensional. Desde un enfoque de derechos". Buenos Aires.
- Svampa, Maristella. 2016. "América Latina: Fin de ciclo y populismos de alta intensidad". En *Rescatar la esperanza. Mas allá del neoliberalismo y el progresismo*, de Eduardo Gudynas, y otros, 63-90. Barcelona: Entrepueblos.
- Svampa, Maristella. 2019. "Posprogresismos, polarización y democracia en Argentina y Brasil". *Nueva Sociedad*.
- 2016. "Un balance del ciclo progresista en América Latina". *Conferencia magistral presentada en el XXXII Aniversario de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos*. Lima: Revista de Sociología.
- Terigi, Flavia. 2016. "Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández". *Publicaciones Friedrich Ebert*.
- Trajtemberg, David. 2016. "Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández". *Friedrich-Ebert-Stiftung*. diciembre de 2016. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/13061.pdf>.
- Uribe Gómez, Mónica. 2011. "Enfoques contemporáneos de política social en México". *Espiral, estudios sobre Estado y Sociedad*: 37-75.
- Verdesoto, Luis. 2011. "Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979 - 2011". Quito: Editorial Abya Yala.

Vommaro, Gabriel, y Mariana Gené. 2017. "El año de Cambiemos". *Revista de Ciencia Política*: 231-253.